

Diario Oficial

de la Unión Europea

C 324

49º año

Edición
en lengua española

Comunicaciones e informaciones

30 de diciembre de 2006

<u>Número de información</u>	Sumario	Página
	I <i>Comunicaciones</i>	
	
	II <i>Actos jurídicos preparatorios</i>	
	Comité Económico y Social Europeo	
	430º Pleno del día 26 de octubre de 2006	
2006/C 324/01	Dictamen del Comité Económico Social y Europeo sobre el «Libro Verde — Reparación de daños y perjuicios por incumplimiento de las normas comunitarias de defensa de la competencia» COM(2005) 672 <i>final</i>	1
2006/C 324/02	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre derechos de alquiler y préstamo y otros derechos afines a los derechos de autor en el ámbito de la propiedad intelectual (versión codificada)» COM(2006) 226 <i>final</i> — 2006/0073(COD)	7
2006/C 324/03	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al plazo de protección del derecho de autor y de determinados derechos afines (versión codificada)» COM(2006) 219 <i>final</i> — 2006/0071 (COD)	8
2006/C 324/04	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre publicidad engañosa y publicidad comparativa (versión codificada)» COM(2006) 222 <i>final</i> — 2006/0070 (COD)	10
2006/C 324/05	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al emplazamiento para el montaje de la placa posterior de matrícula de los vehículos de motor de dos o tres ruedas» COM(2006) 478 <i>final</i> — 2006/0161 (COD)	11

ES

Precio:
18 EUR

(continúa al dorso)

<u>Número de información</u>	Sumario (<i>continuación</i>)	<i>Página</i>
2006/C 324/06	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la definición, designación, presentación y etiquetado de bebidas espirituosas» COM(2005) 125 <i>final</i> — 2005/0028 (COD)	12
2006/C 324/07	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Consejo sobre el uso de las especies exóticas y las especies localmente ausentes en la acuicultura» COM(2006) 154 <i>final</i> — 2006/0056 (CNS)	15
2006/C 324/08	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo relativa a un plan de acción comunitario sobre protección y bienestar de los animales 2006-2010» COM(2006) 13 <i>final</i>	18
2006/C 324/09	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Decisión del Consejo por la que se modifica la Decisión 90/424/CEE relativa a determinados gastos en el sector veterinario» COM(2006) 273 <i>final</i> — 2006/0098(CNS)	22
2006/C 324/10	Dictamen del Comité Económico y social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la calidad exigida a las aguas para cría de moluscos» (Versión codificada) COM(2006) 205 <i>final</i> — 2006/0067 (COD)	25
2006/C 324/11	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo relativa a las normas mínimas para la protección de terneros (versión codificada)» COM(2006) 258 <i>final</i> — 2006/0097 (CNS)	26
2006/C 324/12	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la utilización confinada de microorganismos modificados genéticamente (versión codificada)» COM(2006) 286 <i>final</i> — 2006/0100 (COD)	27
2006/C 324/13	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Decisión del Consejo por la que se establecen los criterios comunitarios aplicables a las medidas de erradicación y vigilancia de determinadas enfermedades de los animales (versión codificada)» COM(2006) 315 <i>final</i> — 2006/0104 (CNS)	28
2006/C 324/14	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo relativa a un Plan de acción de la UE para los bosques» COM(2006) 302 <i>final</i>	29
2006/C 324/15	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo que corrige la Directiva 2002/2/CE, por la que se modifica la Directiva 79/373/CEE, relativa a la circulación de los piensos compuestos» COM(2006) 340 <i>final</i> — 2006/0117 (COD)	34
2006/C 324/16	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a un procedimiento de examen y consulta previos para determinadas disposiciones legales, reglamentarias o administrativas previstas por los Estados miembros en el sector de los transportes» COM(2006) 284 <i>final</i> — 2006/0099 (COD)	36
2006/C 324/17	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se modifica el estatuto de la Empresa Común Galileo que figura en el anexo del Reglamento (CE) n° 876/2002 del Consejo» COM(2006) 351 <i>final</i> — 2006/0115 (CNS)	37
2006/C 324/18	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 1321/2004 relativo a las estructuras de gestión del programa europeo de radionavegación por satélite» COM(2006) 261 <i>final</i> — 2006/0090 (CNS)	41



<u>Número de información</u>	Sumario (<i>continuación</i>)	<i>Página</i>
2006/C 324/19	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la itinerancia en las redes públicas de telefonía móvil en la Comunidad y por el que se modifica la Directiva 2002/21/CE relativa a un marco regulador común de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas» COM(2006) 382 <i>final</i> — 2006/0133 (COD)	42
2006/C 324/20	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la eliminación de controles practicados en las fronteras de los Estados miembros en el transporte por carretera y por vía navegable» (Versión codificada) COM(2006) 432 <i>final</i> — 2006/0146 (COD)	47
2006/C 324/21	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Las orientaciones generales de política económica y la gobernanza económica — Condiciones para una mayor coherencia en la elaboración de la política económica en Europa»	49
2006/C 324/22	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo, al Comité de las Regiones y al Banco Central Europeo — Tercer informe sobre los preparativos prácticos para la futura ampliación de la zona euro» COM(2006) 322 <i>final</i>	57
2006/C 324/23	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se adoptan las normas de aplicación del Reglamento (CE) nº 883/2004 sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social» COM(2006) 16 <i>final</i> — 2006/0006 (COD)	59
2006/C 324/24	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: Una nueva estrategia marco para el multilingüismo» COM(2005) 596 <i>final</i>	68
2006/C 324/25	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el «Libro Verde — Iniciativa europea en favor de la transparencia» COM(2006) 194 <i>final</i>	74
2006/C 324/26	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un programa de acción para la aduana en la Comunidad (Aduana 2013)» COM(2006) 201 <i>final</i> — 2006/0075 (COD)	78

II

(Actos jurídicos preparatorios)

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

430º PLENO DEL DÍA 26 DE OCTUBRE DE 2006

Dictamen del Comité Económico Social y Europeo sobre el «Libro Verde — Reparación de daños y perjuicios por incumplimiento de las normas comunitarias de defensa de la competencia»

COM(2005) 672 final

(2006/C 324/01)

El 19 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 Verde — Reparación de daños y perjuicios por incumplimiento de las normas comunitarias de defensa de la competencia».

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 20 de septiembre de 2006 (ponente: Sra. SÁNCHEZ MIGUEL).

Dada la renovación del mandato del Comité, la Asamblea plenaria decidió pronunciarse sobre este dictamen en el Pleno de octubre y nombró ponente general a la Sra. SÁNCHEZ MIGUEL, de conformidad con el artículo 20 del Reglamento Interno.

En su 430º Pleno del día 26 de octubre de 2006, el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 99 votos a favor, 28 en contra y 22 abstenciones el presente Dictamen.

1. Sumario

1.1 La presentación, por la Comisión, del Libro Verde referido a la reparación de daños y perjuicios por incumplimiento de las normas comunitarias de defensa de la competencia abre un amplio debate sobre la necesidad de presentar directrices comunitarias a fin de facilitar el ejercicio de acciones de responsabilidad por las empresas, consumidores y trabajadores, frente a los que incumplan los artículos 81 y 82 del TCE, en el ejercicio de su actividad empresarial.

1.2 En primer lugar, el CESE quiere manifestar que se trata de buscar una protección efectiva de todos aquellos que participan en el mercado interior europeo. Teniendo en cuenta la libre circulación de mercancías, se hace necesario que los derechos y obligaciones derivados de los contratos y servicios tengan una cierta uniformidad de contenido en todos los países. Al tratarse de operaciones transfronterizas debe potenciarse una cierta armonización entre todas las legislaciones nacionales.

1.3 En segundo lugar, es importante que se tenga en cuenta la existencia de Autoridades públicas de la competencia (ANC) tanto europeas como nacionales, a las que corresponde la declaración de las prácticas prohibidas y las sanciones económicas que se pudieran imponer a las empresas infractoras. En el caso del Libro Verde se trata de buscar el resarcimiento de los daños en la esfera privada; es decir, a través de los Tribunales de

Justicia, lo que significa que hay que encuadrar esta intervención con la actuación ya efectiva de las ANC.

1.4 Respecto a las cuestiones más importantes planteadas por el Libro Verde, cabe señalar que el CESE no tiene una posición unívoca, sino que en cada una de ellas ofrece argumentos que permitan a la Comisión tomar decisiones tendentes a fijar las directrices para una futura acción normativa. Todas las preguntas están contestadas y argumentadas en el apartado 5 del Dictamen.

2. Introducción

2.1 El mercado interior europeo ha sido objeto de una importante reorganización por lo que se refiere a las normas de competencia, que ha permitido, por un lado, dotar a este mercado de las reglas precisas para que la intervención de las empresas se hiciera dentro de un marco de libre competencia y, por otro, ha servido para adecuar las normas nacionales de competencia de los Estados miembros, a fin de facilitar, en las mismas condiciones, el ejercicio del derecho de libre establecimiento de las empresas.

2.2 Uno de los temas que se plantean en el mercado interior es la protección efectiva de la otra parte del mercado; es decir, de los consumidores en su sentido más amplio, que ven disminuidos sus derechos cuando los contratos y servicios adquieren

un carácter transfronterizo; es decir, las empresas que operan están situadas en otro Estado miembro, quedando limitados sus derechos al ejercicio de su derecho de los consumidores nacionales, mientras que las normas de competencia cubren todo el mercado interior.

2.3 La legislación comunitaria de la competencia carece de un sistema efectivo de reparación de daños y perjuicios, por infracción de las normas establecidas en los artículos 81 y 82 del TCE, a nivel del mercado interior. La nueva orientación de la Comisión respecto de la política de competencia y la protección de los consumidores ha servido para la presentación del Libro Verde, en el que plantea las cuestiones más importantes a fin de establecer, posteriormente, una acción legislativa que garantice la protección de los derechos de los perjudicados, por la falta de libre competencia en el mercado interior.

2.4 Hay que tener en cuenta la relevancia del artículo 153.3 del TCE (¹), que permite aplicar una política horizontal de protección de los consumidores en todas las políticas.

2.5 En este sentido, el contenido del Libro Verde plantea las cuestiones más importantes para introducir las acciones de protección y el establecimiento de las indemnizaciones por daños y perjuicios, por infracciones a la legislación comunitaria de defensa de la competencia, en especial la referida en los artículos 81 y 82 del Tratado y sus normas de desarrollo. No obstante, hay que tener presente que el Libro Verde se refiere a un ámbito legislativo complejo, que puede llevar a una reforma de las normas procedimentales nacionales, cuestión ésta que plantea algunas dudas referidas principalmente a los temas de subsidiariedad, e incluso, en el caso que afectaran también a otros temas de Derecho Civil.

2.6 En el Libro Verde se parte de la doble aplicación del Derecho de la competencia. Por una parte, están las autoridades públicas, entendiendo por éstas no sólo a la Comisión sino a las autoridades nacionales (ANC) que, en el uso de sus facultades, aplican individualmente las normas. En primer lugar, las autoridades de la competencia están facultadas, tanto para declarar la infracción de las normas, como para declarar la nulidad de los acuerdos restrictivos de la competencia. En segundo lugar, están legitimadas para la imposición de sanciones económicas, sobre la base de los reglamentos de aplicación de normas de la competencia.

2.7 Por otra parte, se reconoce la aplicación privada de las normas de competencia ante la jurisdicción ordinaria, al ser directamente ejecutables por los Tribunales de Justicia. En este ámbito privado cobra especial relevancia la solicitud de medidas cautelares de cese de las prácticas prohibidas de las empresas, que impidan la continuación de dichas prácticas, de forma que disminuyen los efectos perjudiciales para los competidores y los consumidores.

2.8 Sin embargo, la reparación de daños y perjuicios es la finalidad de la protección efectiva de los derechos concedidos en el Tratado, y éste es el objetivo fundamental de las acciones de reparación de daños producidos por incumplimiento de las normas de competencia. La limitación de la libre competencia afecta tanto a los empresarios como a los consumidores, que figuran como sujetos finales de la actividad del mercado.

(¹) Véase: DO C 185 de 8.8.2006.

2.9 El TJCE ha realizado una importante jurisprudencia, en la que se reconoce el derecho de los particulares que hayan sufrido perjuicios por la contravención de los artículos 81 y 82 del Tratado a reclamar su reparación. Incluso en supuestos en que una legislación nacional estaba en contra (²) de este derecho, se considera preferente la aplicación directa de los artículos del Tratado a la norma nacional.

2.10 El Libro Verde contiene distintas opciones de reflexión que permiten determinar las posibles acciones de reparación, derivadas de acciones públicas de las autoridades de la competencia o de las acciones privadas e interpuestas por los perjudicados. En este sentido se establece una serie de cuestiones consideradas como principales, en las que se plantean diversas posibilidades para orientar la discusión a fin de conseguir los mejores resultados, tanto para la posterior aplicación como para la adaptación a los sistemas jurídicos nacionales, no siempre coincidentes.

3. Resumen del contenido del Libro Verde

3.1 El Libro Verde se estructura en un listado de preguntas orientadas a discutir la naturaleza jurídica de las acciones de reparación de daños, con múltiples variantes, que delimiten y perfilen la futura acción normativa de la Comisión. Se trata de dilucidar en qué condiciones podría establecerse una acción de resarcimiento de daños y perjuicios que, teniendo en cuenta las normas ya existentes en algunos Estados miembros, facilitase su ejercicio.

3.2 La Comisión hace tres preguntas, con múltiples opciones:

Pregunta A: ¿Deberían existir normas especiales sobre la divulgación de pruebas documentales en procedimientos civiles por daños y perjuicios en virtud de los artículos 81 y 82 del Tratado CE? En caso afirmativo, ¿en qué forma deberían divulgarse?

Pregunta B: ¿Son útiles las normas especiales en cuanto al acceso a documentos en poder de una autoridad de competencia en caso de indemnizaciones por daños y perjuicios en materia de defensa de la competencia? ¿Cómo podría organizarse el acceso?

Pregunta C: ¿Debería reducirse la carga de la prueba a una infracción de defensa de la competencia para el solicitante de una reparación de perjuicios? En caso afirmativo ¿cómo?

El requisito de conducta culpable figura como segunda cuestión, al exigirse en muchos Estados miembros para la acción civil de responsabilidad. La pregunta es:

Pregunta D: ¿Debería existir el requisito de conducta culpable en la reparación de daños y perjuicios en materia de defensa de la competencia?

Respecto a la tercera de las cuestiones, el concepto de daños y perjuicios, se plantean dos preguntas:

(²) Véase: Asunto Courage Ltd contra Bernard Crehan. C-453/99 de 20 de septiembre de 2001. Demanda de decisión prejudicial tomada por la Corte de apelación (England&Wales- División Civil), Reino Unido.

Pregunta E: ¿Cómo definir los daños y perjuicios?

Pregunta F: ¿Qué método debería utilizarse para calcular la cuantía de los daños y perjuicios?

La defensa del «passing-on» o de daños repercutidos, así como la legitimación del comprador directo es otra de las cuestiones planteadas:

Pregunta G: ¿Deberían existir normas sobre la admisibilidad y funcionamiento de la defensa «passing-on» o de daños repercutidos? En caso afirmativo, ¿en qué forma? ¿Debería el comprador indirecto estar legitimado?

Una cuestión relevante es si este tipo de acciones pueden servir para defender los intereses de los consumidores, al considerarse de difícil aplicación para acciones individuales. Tendría sentido, en este caso, utilizar las acciones colectivas, ya existentes en algún país de la UE.

Pregunta H: ¿Deberían existir procedimientos especiales para interponer acciones colectivas y proteger los intereses de los consumidores? En caso afirmativo, ¿qué marco deberían tener estos procedimientos?

El coste de las acciones es de gran importancia para la eficacia de las acciones que se propongan, ya que a veces impiden entablar acciones, ante el alto coste que suponen para las partes. La pregunta es:

Pregunta I: ¿Deberían introducirse normas especiales para reducir el riesgo de coste para el demandante? En caso afirmativo, ¿de qué tipo?

La coordinación de la aplicación pública y privada puede ser uno de los ejes sobre el que gire la efectividad de las acciones propuestas. Para ello se pregunta:

Pregunta J: ¿Cómo conseguir una coordinación óptima de la aplicación privada y pública?

La competencia judicial y la legislación aplicable es otra de las cuestiones destacadas, al apreciarse el carácter transfronterizo que tienen muchas de las conductas prohibidas en las normas de competencia. La pregunta es:

Pregunta K: ¿Qué derecho objetivo debería aplicarse en las indemnizaciones por daños y perjuicios en materia de defensa de la competencia?

Otras cuestiones contenidas en la propuesta son:

Pregunta L: ¿Debería el Tribunal nombrar un experto, si fuera necesario?

Pregunta M: ¿Deberían suspenderse los plazos de prescripción? En caso afirmativo ¿a partir de qué momento?

Pregunta N: ¿Es necesario aclarar el requisito jurídico de causalidad para facilitar la reparación de daños y perjuicios?

4. Observaciones generales

4.1 En el contexto de la aplicación de las normas comunitarias de la competencia, por las autoridades comunitarias y por

las de los Estados miembros, el Reglamento 1/2003 ⁽³⁾ reconoce que tanto la Comisión como las ANC son las responsables de hacerlas efectivas, y dentro de su competencia, podrán declarar una práctica empresarial como prohibida o un abuso de la posición de dominio ejercido dentro del mercado, con las consiguientes sanciones, en la modalidad y cuantía que corresponda según los daños y perjuicios ocasionados.

4.2 El problema se plantea con relación a la aplicación privada, en la jurisdicción civil, en la que los particulares dañados, incluyendo a los consumidores, por las prácticas prohibidas de la competencia, quieren ejercer una acción judicial para resarcirse de los daños y perjuicios originados por la limitación de la competencia. Éste es el debate que debe resolverse en el ámbito de la UE, ya que la libre circulación de mercancías y servicios en el mercado interior europeo necesita de una acción comunitaria, sobre todo si se tiene en cuenta que la situación es muy diferente en cada uno de los Estados y, a falta de una normativa europea, son competentes las jurisdicciones nacionales.

4.2.1 La solución para facilitar la reparación de los daños de los consumidores no necesariamente puede ser apropiada para litigar entre empresas, que son las que más litigan por la restricción de la competencia. La Comisión debe tener en cuenta en su propuesta una línea de actuación para estos litigios. En esta misma línea, se debería prever la protección de los trabajadores de las empresas incursas en prácticas prohibidas de la competencia.

4.3 No obstante, y ante la falta de una legislación comunitaria sobre la reparación de daños y perjuicios derivados de la contravención de los artículos 81 y 82 del Tratado, el TJCE ⁽⁴⁾, que había sido objeto de reclamaciones por cuestiones prejudiciales en la aplicación de estas normas por parte de algún Tribunal nacional, ha procedido a declarar la aplicación directa de los artículos del TCE. La reclamación de los daños ocasionados por la limitación de la competencia es competencia de los Tribunales nacionales. Es más, el TJCE ha reiterado la doctrina ya recogida en numerosas sentencias ⁽⁵⁾ que considera que el «Tratado ha creado un orden jurídico propio» integrado en los sistemas jurídicos de los Estados miembros, obligando por igual a éstos y a los particulares.

4.4 También ha confirmado el TJCE ⁽⁶⁾ que los artículos 81.1 y 82 «producen efectos directos en las relaciones entre particulares, y crean derechos que las jurisdicciones nacionales deben salvaguardar» e incluso se añade ⁽⁷⁾ que «en ausencia de reglamentación comunitaria en la materia, pertenece al orden jurídico interno de cada Estado designar la jurisdicción competente y regular las modalidades procedimentales destinadas a salvaguardar los derechos de los justiciables que quieren invocar el efecto directo del derecho comunitario».

⁽³⁾ Reglamento (CE) n° 1/2003 del Consejo, de 16 de diciembre 2002, relativo a la aplicación de las normas de la 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.

⁽⁴⁾ Véase la Sentencia citada nota 3, en los considerandos 17 a 19.

⁽⁵⁾ Véase el considerando 19 de la sentencia citada, en la que se enumeran un amplio número de sentencias que mantienen la misma doctrina sobre la aplicación directa de las normas contenidas en el Tratado CE.

⁽⁶⁾ Véase el considerando 23 de la citada sentencia, con numerosa jurisprudencia.

⁽⁷⁾ Véase el considerando 29 de la sentencia citada.

4.5 El CESE considera que podría procederse a la elaboración de directrices comunitarias que fijasen las condiciones de aplicación de la acción de responsabilidad de daños y perjuicios por incumplimiento del Tratado. Es necesario que esta acción indemnice a los perjudicados, en sus justos límites, por los daños económicos o por el lucro cesante que hayan podido producirles las prácticas prohibidas de la competencia. Pero, sobre todo, que permita a los consumidores ejercer el derecho económico, reconocido por sus normas de protección. Por ello vemos positiva la elaboración del Libro Verde sobre la materia, aunque sí quisiéramos resaltar la necesidad de acortar los plazos del procedimiento con el fin de obtener los mejores y más pronto resultados.

5. Observaciones particulares

5.1 El CESE considera como punto prioritario la determinación desde el principio de la aplicación privada, vía jurisdicción civil, de las futuras acciones de reparación de daños y perjuicios ocasionados por las prácticas prohibidas de la competencia.

5.2 La aplicación por parte de las autoridades públicas de la competencia, tanto comunitarias como nacionales, se rige por un instrumento de ejecución de las normas comunitarias: el Reglamento (CE) 1/2003⁽⁸⁾, que les otorga amplios poderes de intervención en los expedientes que se incoan a las empresas sospechosas de contravenir las normas de competencia. Pese a su gran capacidad de intervención, las autoridades públicas sólo pueden declarar que una empresa ha infringido la legislación de defensa de la competencia y, a su vez, imponer multas.

5.3 El problema se complica porque, a nivel comunitario, las autoridades de la competencia carecen de atribuciones para interponer medidas de reparación de daños y perjuicios. Es más, el TJCE sólo puede intervenir en cuestiones prejudiciales, siendo los Tribunales nacionales los únicos competentes. En este sentido, el alto Tribunal se ha pronunciado por la necesidad de que los Estados miembros establezcan las modalidades de aplicación para interponer medidas de reparación de daños⁽⁹⁾.

5.4 La aplicación privada de los artículos 81 y 82 del TCE significa su utilización por los tribunales nacionales, en litigios civiles, para la reparación de daños y perjuicios a los particulares. El problema estriba en determinar qué tipo de acción es la apropiada y, sobre todo, si se va a establecer una acción especial para su ejercicio. Los numerosos problemas son grandes, y se manifiestan en el amplio abanico de preguntas que se plantea la Comisión en el Libro Verde. El CESE quiere contribuir a orientar el debate mediante unas reflexiones sobre las cuestiones planteadas.

5.4.1 **El acceso a las pruebas.** Las normas sobre el acceso a las pruebas en los procedimientos civiles plantean dos cuestiones clave: 1) la carga de la prueba y 2) la valoración de las mismas. Se trata de cuestiones que han de considerarse en

procesos judiciales susceptibles de tener lugar en diferentes momentos: a) tras la decisión de una autoridad de competencia; b) antes de la decisión de la autoridad de competencia; c) simultáneamente al análisis de determinadas prácticas por parte de la autoridad competente.

5.4.1.1 El Reglamento (CE) 1/2003 establece todos y cada uno de los casos en que las autoridades de competencia comunitarias y nacionales pueden exigir pruebas a fin de determinar la existencia de prácticas prohibidas⁽¹⁰⁾. Por esta razón, la posibilidad de utilizar como prueba el contenido de los expedientes de las autoridades de la competencia sería una forma de solucionar la dificultad de obtención de pruebas por parte de los particulares. La pregunta es si el acceso a los expedientes sería facultad de los Tribunales ante los que se realiza la demanda, o si serían los particulares, demandantes, los que gozarían del derecho a su obtención. El TJCE⁽¹¹⁾ ha mantenido una amplia jurisprudencia sobre el compromiso de la Comisión de no revelar documentos litigiosos a terceros hasta la conclusión del procedimiento principal.

5.4.1.2 De este modo, en el caso de las denominadas acciones de seguimiento, se podría partir de la premisa de que, una vez declarada la conducta prohibida por las autoridades de la competencia y entablada la acción de reparación por los particulares afectados, las autoridades de la competencia facilitarían a los Tribunales los medios de prueba de forma que se diese una comunicación entre la actuación pública y la privada⁽¹²⁾.

5.4.1.3 En aquellos casos en que no se prevean acciones de indemnización por violación de las normas comunitarias de defensa de la competencia como resultado de la decisión de las autoridades competentes, el CESE entiende que, para poder emprender una, debería bastar con la presentación, por parte de sus autores, de elementos probatorios indiciarios suficientes para una valoración preliminar de la probabilidad de éxito de la acción (establecimiento de hechos). Por ello, recomienda no solamente la existencia de reglas especiales de divulgación de la prueba documental, sino también el reconocimiento de un papel activo y amplios poderes a los tribunales, incluidos los sancionadores, en relación con aspectos fundamentales de la acción y, en particular, en lo que se refiere a la búsqueda, recogida y divulgación de pruebas.

5.4.1.4 Dado que los tribunales nacionales, que son los que juzgarán las acciones de indemnización por violación de las normas *antitrust* comunitarias, tienen competencias en materia de violación de las reglas de competencia (Reglamento 1/2003), el acceso de éstos a los documentos, sin perjuicio de la salvaguardia del deber de sigilo ya mencionado, no debe constituir un obstáculo insalvable y las reglas de acceso deben ajustarse prioritariamente a la ley del foro, pero con la obligación, por parte de las autoridades de competencia, de poner a disposición del tribunal los elementos que éste solicite.

⁽⁸⁾ Es importante destacar la función que ha adquirido la Red de Autoridades de la competencia, REC (DO C 101 de 27.4.2004) a fin de colaborar en la aplicación de las normas de competencia entre la Comisión y las ANC.

⁽⁹⁾ Véase la Sentencia de Courage, citada.

⁽¹⁰⁾ En realidad, se han ampliado sus competencias en este ámbito, aunque en ciertos casos se requiera una autorización de las autoridades judiciales nacionales (por ejemplo, en el registro de empresas).

⁽¹¹⁾ Sentencia de 18 de mayo de 1982, asunto 155/79, AM&S/Comisión (REC.1982 p. 417).

⁽¹²⁾ Comunicación de la Comisión relativa a la cooperación entre la Comisión y los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros de la UE, para la aplicación de los artículos 81 y 82 del Tratado (DO C 101 de 27.4.2004).

5.4.1.5 Cabe destacar que el acceso a documentos ya reunidos en el contexto de un proceso de infracción es de particular importancia para las acciones de indemnización por violación de las normas comunitarias de defensa de la competencia, independientemente de la entidad que haya instruido el proceso (entidad administrativa o judicial) y del resultado del proceso ⁽¹³⁾.

5.4.1.6 La posibilidad de que las entidades administrativas implicadas en un proceso de infracción sean las que seleccionen los elementos de prueba que serán accesibles para una eventual acción de indemnización puede ocasionar dudas y responsabilidades en relación con los criterios que determinen la selección.

5.4.1.7 Por último, suponiendo que se otorguen poderes amplios y especiales a los tribunales en este tipo de acción, se considera que la negativa de una de las partes a presentar pruebas podría interferir negativamente en su evaluación, permitiéndose que el tribunal tenga en cuenta tal negativa para determinar si el hecho queda o no probado.

5.4.1.8 En los casos en los que estén involucrados consumidores, otra posibilidad es la de invertir la carga de la prueba sobre el demandado; esto significa que, una vez que las autoridades de competencia declaran una determinada práctica anti-competitiva, sólo se les podrá exonerar de la acción de resarcimiento de daños si se prueba que ésta no afecta a los demandantes. Éste es uno de los principios generales de defensa de los consumidores que cabe destacar. No obstante, en casi todos los Estados miembros está todavía en vigor la regla de que la carga de la prueba incumbe a los autores, aunque también se reconocen excepciones que conducen a la inversión de la carga de la prueba ⁽¹⁴⁾, como se observa en algunas decisiones de los tribunales ⁽¹⁵⁾ ⁽¹⁶⁾. Si existe una decisión que confirme la infracción, la no inversión de la carga de la prueba en las acciones de indemnización que tengan dicha infracción como causa representaría una duplicación inaceptable de la prueba que, en ese caso, tendría que presentarla no una autoridad con poderes especiales de investigación, sino los propios agraviados, lo que acentuaría las asimetrías entre las partes en este tipo de acción.

5.4.1.9 Y también en relación con la presentación de pruebas se plantea la cuestión de los expertos, toda vez que la complejidad de las acciones de indemnización exigirá con frecuencia su intervención. No obstante, habrá que evitar que el número de expertos, eventualmente contradictorios, sea demasiado elevado para no menoscabar la eficacia del proceso. En consonancia con los amplios poderes del tribunal ya respaldados en esta materia, si las partes no llegaran a un acuerdo, la responsabilidad del

nombramiento de los expertos podría recaer en aquél, eventualmente en articulación con las entidades administrativas de la competencia.

5.4.2 **Compensación de los daños.** El tema clave es el análisis del perjuicio causado a los particulares y su cuantificación. La DG SANCO ha realizado un estudio ⁽¹⁷⁾ con el fin de aclarar el concepto de perjuicio causado a los consumidores y elaborar una definición que pueda ser aplicable en diversos espacios, entre ellos en el de la competencia. El tema tiene una amplia repercusión, ya que la valoración de los daños depende de la parte del mercado afectada por las prácticas prohibidas. En todo caso, la individualización del daño plantea serias dificultades de valoración, dado que resulta muchas veces ventajoso afinar las ganancias de las empresas con un acuerdo *antitrust* aunque haya que afrontar los perjuicios generados por ese mismo acuerdo.

5.4.2.1 Habida cuenta de la importancia de que los tribunales cuenten con amplios poderes para juzgar este tipo de acciones, parece razonable adoptar un planteamiento equitativo, aunque por razones de coherencia del sistema y con miras a la eventual creación de jurisprudencia, será conveniente dar orientaciones sobre los criterios (para concretar la equidad) que deben seguirse en la determinación de los importes de las indemnizaciones.

5.4.2.2 Otro punto relacionado con esta materia es la prescripción ⁽¹⁸⁾ del derecho a exigir una indemnización en la secuencia de prácticas *antitrust*, cuyo inicio no podrá contarse, especialmente en caso de acciones subsiguientes a una decisión de la autoridad de competencia, antes de que se adopte la decisión final relativa a la infracción, so pena de introducir dificultades adicionales para el acceso a las pruebas.

5.4.2.3 Por último, cabe, pues, tratar la cuestión de la naturaleza jurídica de la reclamación de reparación de daños, en la medida en que la falta de un vínculo contractual entre el empresario que ha cometido la infracción y el consumidor, en la mayoría de los casos, dificulta la determinación de la base jurídica de la acción. En este sentido, la aplicación de las normas sobre obligaciones extracontractuales ⁽¹⁹⁾ permitiría utilizar la estructura de las acciones de responsabilidad civil, de amplia tradición en las legislaciones nacionales.

5.4.3 **Acciones colectivas frente a acciones individuales de reparación de daños** ⁽²⁰⁾. Cuando se trata de reparar daños resultantes de una violación de las normas comunitarias de defensa de la competencia, las acciones colectivas satisfacen plenamente algunos objetivos cruciales: i) la reparación efectiva

⁽¹³⁾ Véase aceptación de compromisos por parte de las autoridades de competencia, prevista en el artículo 5 del Reglamento 1/2003.

⁽¹⁴⁾ Véanse ejemplos en «Study on the conditions of claims for damages in cases of infringement of EC competition rules — comparative report» elaborado por Denis Waelbroeck, Donald Slater y Gil Even-Shoshan, de 31 de agosto de 2004 (v. p. 50 y sig.).

⁽¹⁵⁾ En consonancia, además, con el Reglamento (CE) n.º 44/2001 del Consejo, de 22 de diciembre de 2000, relativo a la competencia judicial, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil (DO L 12 de 16.1.2001, p. 1). Dictamen del CESE: DO C 117 de 26.4.2000, p. 6.

⁽¹⁶⁾ Por otra parte, ya figuran reglas sobre la carga de la prueba y su inversión en el artículo 2 del Reglamento 1/2003: «En todos los procedimientos nacionales y comunitarios de aplicación de los artículos 81 y 82 del Tratado, la carga de la prueba de una infracción del apartado 1 del artículo 81 o del artículo 82 del Tratado recaerá sobre la parte o la autoridad que la alegue. La empresa o asociación de empresas que invoque el amparo de las disposiciones del apartado 3 del artículo 81 del Tratado deberá aportar la prueba de que se cumplen las condiciones previstas en dicho apartado.»

⁽¹⁷⁾ Análisis del daño provocado al consumidor y de las metodologías más apropiadas para evaluarlo (2005/S 60-057291).

⁽¹⁸⁾ Punto 4, referido a la suspensión de la prescripción, de las conclusiones de la Sentencia del TJCE de 13 de julio de 2006, en los asuntos acumulados C-295/04 a 298/04 (demanda de decisión prejudicial del Giudice di pace di Bitonto — Italia) — Vincenzo Manfredi / Lloyd Adriatico Assicurazioni SpA (C-295/04), Antonio Cannito / Fondiaria Sai SpA (C-296/04) e Nicolò Tricarico (C-297/04), Pasqualina Murgolo (C-298/04) / Assitalia SpA.

Se insiste en la importancia de este reciente acuerdo del TJCE sobre el refuerzo de la jurisprudencia a la que se hace mención.

⁽¹⁹⁾ Propuesta de Reglamento relativo a la ley aplicable a las obligaciones extracontractuales — Roma II — COM(2003) 427 final.

⁽²⁰⁾ La práctica de las denominadas *class actions* de la legislación norteamericana no se considera que tenga cabida ni en los regímenes jurídicos ni en el modelo judicial europeo, al menos en la mayoría de los países que tienen un sistema tradicional de acciones para la reparación de daños.

de los daños, dado que facilita la reclamación de los daños por las organizaciones en nombre de los consumidores afectados y contribuye a un acceso real a la justicia; ii) la disuasión y la prevención de comportamientos antitrust dada la mayor repercusión social de este tipo de acciones. Asimismo, desde el punto de vista del infractor, la posibilidad de concentración de la defensa tiene notables ventajas en términos de costes y eficacia.

5.4.3.1 El punto esencial para la acción colectiva es el reconocimiento de la legitimación activa de las organizaciones, a semejanza de lo que contemplaba la Directiva 98/27/CE ⁽²¹⁾ en el ámbito de las acciones de cesación de prácticas que violen intereses específicos de los consumidores. Esta Directiva sobre protección de los consumidores, basada en el principio de reconocimiento mutuo de la legitimidad de las organizaciones y en su notificación a la Comisión ⁽²²⁾, a pesar de no haber previsto la reparación de daños o la indemnización por los perjuicios causados, allanó el camino a nivel europeo para lograr la legitimidad activa de entidades y organizaciones y para poder litigar en nombre de intereses colectivos ⁽²³⁾.

5.4.4 **Financiación de las acciones de reparación.** La práctica cotidiana del ejercicio de las acciones de responsabilidad por daños nos señala que el coste procesal actúa como efecto disuasorio para su ejercicio. En primer lugar, el elevado monto que supone el aval para entablar la acción impide su ejercicio; en segundo lugar, la duración de los procedimientos civiles aumenta su coste. Podría estudiarse la creación, por parte de las autoridades públicas de los consumidores, de un fondo para la financiación de demandas colectivas.

5.4.4.1 En caso contrario, se podrá producir una gran dispersión entre los agraviados, con importes individuales a veces irrisorios, lo que generará enormes dificultades de financiación de este tipo de acción en comparación con los demandados, que cuentan con gran disponibilidad para utilizar mayores recursos en su defensa.

5.4.4.2 La experiencia demuestra que el diferencial entre los costes sufragados por las víctimas y por la empresa o asociación de empresas infractoras ejerce una cierta presión en éstas. Se considera que la previsión de exenciones o reducciones de las costas judiciales para quienes emprendan acciones de indemnización

por violación de las normas comunitarias de defensa de la competencia -sin perjuicio de penalización para quien litigue de mala fe o del pago de las costas en caso de sentencia desfavorable- constituye un medio para compensar las asimetrías entre las partes en este tipo de acciones.

5.4.5 **El passing-on y la legitimación del comprador indirecto** encierra un complicado procedimiento, en cuanto que los perjuicios causados por una práctica prohibida de un empresario podría trasladarse a la cadena de suministro o incluso repercutirse en el consumidor final. Este hecho aumenta las dificultades de la acción de reparación, especialmente por la dificultad de probar la conexión entre el daño y la conducta prohibida. La dificultad de prueba orienta hacia la exclusión del passing-on de la acción de reparación de daños.

5.4.6 **Competencia judicial y legislación aplicable:** el Convenio de Bruselas cubre la materia de la competencia judicial para la tramitación de expedientes y la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil. Con posterioridad el Reglamento 44/2001 ha impuesto las normas para la aplicación, dentro de la UE, de los litigios transfronterizos. De esta forma, una buena parte de las dificultades de aplicación que puedan darse en la acción de la reparación de daños por prácticas prohibidas de la competencia quedarían solucionadas. La acción colectiva en el ámbito de las acciones de reparación de daños por violación de las normas comunitarias de defensa de la competencia sólo constituye una práctica establecida en una minoría de Estados miembros, por lo que su consideración obliga a reflexionar sobre algunas de sus especificidades, especialmente en cuanto al foro competente y a la legislación aplicable. Los beneficios en concepto de costes y eficacia de este tipo de acción, tanto para los demandantes como para los demandados, sólo serán efectivos con una aplicación coherente de las normas, lo que pasaría por la preponderancia de la ley del foro. Del mismo modo, la disponibilidad de información, no sólo sobre las autoridades competentes para emprender estas acciones sino también sobre acciones pendientes y las decisiones respectivas, se presenta como un paso importante en el establecimiento de una verdadera aplicación privada de la política sobre competencia.

Bruselas, 26 de octubre de 2006.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

⁽²¹⁾ Directiva 98/27/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 19 de mayo de 1998 relativa a las acciones de cesación en materia de protección de los intereses de los consumidores (DO L 166 de 11.6.1998, p. 51). Dictamen del CESE: DO C 30 de 30.1.1997, p. 112.

⁽²²⁾ Véase la Comunicación de la Comisión relativa a las entidades competentes para intentar acciones de cesación en materia de protección de los intereses de los consumidores con arreglo al artículo 2 de la Directiva 98/27/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, con una lista de 276 entidades habilitadas para ello (DO C 39 de 16.2.2006 p. 2).

⁽²³⁾ «(...) por intereses colectivos se entiende los intereses que no son una acumulación de intereses de particulares que se hayan visto perjudicados por una infracción; que esto no obsta a las acciones particulares ejercitadas por particulares que se hayan visto perjudicados por una infracción»; véase considerando 2 de la Directiva.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre derechos de alquiler y préstamo y otros derechos afines a los derechos de autor en el ámbito de la propiedad intelectual (versión codificada)»

COM(2006) 226 final — 2006/0073(COD)

(2006/C 324/02)

El 6 de junio 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 20 de septiembre de 2006 (ponente: Sr. RETUREAU).

Habida cuenta de la renovación del mandato del Comité, la Asamblea Plenaria ha decidido someter el presente dictamen a votación en el Pleno de octubre y ha nombrado ponente general al Sr. RETUREAU de acuerdo con el artículo 20 del Reglamento Interno.

En su 430º Pleno celebrado el 26 de octubre de 2006, el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 95 votos a favor y 4 abstenciones el presente Dictamen.

1. Propuestas de la Comisión

1.1 Se trata de una versión codificada; los textos en versión codificada, pese a sufrir algunos ajustes formales, no modifican el derecho aplicable en el momento de proceder a la codificación, que se realiza como derecho consolidado.

1.2 En el contexto de la Europa de los ciudadanos, la simplificación y claridad del Derecho comunitario revisten una gran importancia. El Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión, por lo tanto, destacaron la necesidad de codificar los textos legislativos frecuentemente modificados, y decidieron a través de un acuerdo interinstitucional, que se podría utilizar un método de trabajo acelerado. Durante la codificación no se puede introducir ninguna modificación sustantiva en los documentos objeto de ese procedimiento.

2. Observaciones generales

2.1 El CESE constata que las propuestas de la Comisión corresponden exactamente a la finalidad del método de trabajo acelerado en materia de codificación.

2.2 No obstante, conviene interrogarse sobre la consolidación de la legislación relativa a los derechos de autor y otros derechos afines; en efecto, la codificación sólo es útil cuando no se prevé que el derecho relativo al ámbito considerado evolucione de manera relevante.

2.3 Ahora bien, a la luz del Derecho comunitario en continua evolución (en particular se esperan propuestas de «medidas penales») y de las adaptaciones en las legislaciones nacionales realizadas de maneras muy diferentes, es necesario constatar que no se respeta el equilibrio entre los derechos de los titulares de derechos de autor, y sobre todo de derechos

afines, y los derechos de los destinatarios de las obras (el público, la comunidad científica y universitaria, etc., es decir, los «consumidores de servicios culturales»), ya que los derechos de los destinatarios de las obras protegidas son cada vez más restringidos en diversos Estados miembros. En muchos casos, por ejemplo, se ha cuestionado el derecho a la copia privada por los dispositivos de protección material o informática llamados sistemas digitales de gestión de derechos (DRM) (*digital rights management*); también se cuestiona la descompilación de programas informáticos (ingeniería inversa) con fines de interoperabilidad de los programas informáticos.

2.4 Estas evoluciones desfavorables para los «consumidores» se agravan con el refuerzo de las sanciones penales en caso de infracción de los DRM con el objetivo de realizar una copia privada o una copia de seguridad.

2.5 Por lo tanto, el CESE estima que las medidas de codificación en el ámbito de los derechos de autor y derechos afines son prematuras, puesto que se debería revisar la legislación comunitaria para adaptarla a la Estrategia de Lisboa. Además, se aplica el principio de subsidiariedad a un elevado número de cuestiones importantes, aun cuando la armonización de las legislaciones nacionales muestre divergencias que pueden obstaculizar la libre circulación de obras y de «servicios culturales».

2.6 Así pues, en la etapa actual, una simple consolidación técnica de la Oficina de Publicaciones permitiría aclarar el derecho realmente vigente en el momento de la consolidación; después, se puede aplicar esta técnica a cada modificación relevante del derecho aplicable, sin dar la sensación de que se congelan las futuras evoluciones como parece presagiar la alternativa de la codificación.

3. Observaciones específicas

3.1 Por otro lado, el Comité pide que se introduzca en el Derecho comunitario un reconocimiento y protección adecuados de licencias como la GPL (Licencia Pública General) o la licencia «Creative Commons» para los libros y la creación artística; estas licencias ofrecen una gran libertad a los usuarios, y la GPL, por ejemplo, regula un número muy elevado de programas informáticos utilizados por los servidores informáticos (*encaminadores* de Internet, administraciones, empresas).

3.2 Estas licencias de utilización más permisivas favorecen la difusión y apropiación de las obras por parte de los usuarios y

destinatarios, y responden plenamente a los objetivos de rápida difusión de los conocimientos y de las tecnologías que deberían caracterizar a la Estrategia de Lisboa.

3.3 Así pues, el CESE pide a la Comisión que reconsidere su postura sobre la codificación y que prevea iniciativas para que las obras tengan la mayor difusión posible, mediante un reconocimiento de licencias libres y mediante el reequilibrio entre los derechos de los titulares y los derechos de los usuarios en la sociedad de la información, con el fin de reforzar la competitividad y la innovación de la Unión Europea.

Bruselas, 26 de octubre de 2006.

El Presidente

del Comité Económico y Social Europeo

Dimitris DIMITRIADIS

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al plazo de protección del derecho de autor y de determinados derechos afines (versión codificada)»

COM(2006) 219 *final* — 2006/0071 (COD)

(2006/C 324/03)

El 6 de junio 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 20 de septiembre de 2006 (ponente: Sr. RETUREAU).

Habida cuenta de la renovación del mandato del Comité, la Asamblea Plenaria ha decidido someter el presente dictamen a votación en el Pleno de octubre y ha nombrado ponente general al Sr. RUTUREAU de acuerdo con el artículo 20 del Reglamento Interno.

En su 430º Pleno celebrado el 26 de octubre de 2006, el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 104 votos a favor y 1 abstención el presente Dictamen.

1. Propuestas de la Comisión

1.1 Se trata de una versión codificada; los textos en versión codificada, pese a sufrir algunos ajustes formales, no modifican el derecho aplicable en el momento de proceder a la codificación que se realiza como derecho consolidado.

1.2 En el contexto de la Europa de los ciudadanos, la simplificación y claridad del Derecho comunitario revisten una gran importancia. El Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión, por lo tanto, destacaron la necesidad de codificar los textos legislativos frecuentemente modificados, y decidieron a través de un acuerdo interinstitucional, que se podría utilizar un método de trabajo acelerado. Durante la codificación no se puede intro-

ducir ninguna modificación substantiva en los documentos objeto de ese procedimiento.

2. Observaciones generales

2.1 El CESE constata que las propuestas de la Comisión corresponden exactamente a la finalidad del método de trabajo acelerado en materia de codificación.

2.2 No obstante, conviene interrogarse sobre la consolidación de la legislación relativa a los derechos de autor y otros derechos afines; en efecto, la codificación sólo es útil cuando no se prevé que el derecho relativo al ámbito considerado pueda evolucionar de manera relevante.

2.3 La duración de la protección de los derechos de autor, que era de diez años en sus orígenes modernos en el siglo XIX, ha pasado a ser actualmente de 70 años después del fallecimiento del autor; nada indica que nuevas presiones ejercidas por los derechohabientes y los titulares de los derechos afines no aumenten aún más en el futuro la duración de la protección.

2.4 La situación actual favorece excesivamente a los herederos de los autores (unas tres generaciones) y a los titulares de derechos afines, por lo que convendría revisar la duración de la protección que se ha vuelto desproporcionada respecto a las necesidades del público y de los propios creadores; si un miembro de la OMC, como Estados Unidos, aumenta como cabe prever la protección original a 90 años o a un siglo («enmienda Disney»), ¿qué ocurrirá en Europa? ¿Tendremos que revisar los acuerdos comerciales sobre la «propiedad intelectual»?

2.5 Un elevado número de obras literarias, filosóficas y de otra índole se edita una sola vez, en su lengua original, y esas obras no volverán a ser editadas en vida del autor, a veces ni siquiera en vida de sus herederos. Aunque en su momento no se convirtieran en «superventas», muchas de ellas no dejan de tener un cierto valor, aunque rápidamente se vuelven inaccesibles para todo posible lector. La prolongación indefinida de los derechos sólo beneficia a un número relativamente poco elevado de autores, mientras que el sistema de protección impide, durante su vigencia, que los lectores y estudiantes accedan a un número bastante más considerable de obras que no podrán encontrar una vez que se agote la primera edición.

2.6 Por tanto, conviene cuestionar la consolidación de la legislación relativa a los derechos de autor y derechos afines. En efecto, la codificación sólo es útil cuando no se prevé que el derecho relativo al ámbito considerado pueda evolucionar de manera relevante.

2.7 Ahora bien, en la era digital, convendría reflexionar seriamente sobre la difusión de las obras y sobre el derecho del público a tener acceso a las obras creativas y a la cultura universal. Por este motivo, el CESE considera que la codificación es prematura y que sería mejor proceder a una consolidación simple y a una revisión de las condiciones y de la duración de las protecciones en materia de derechos de autor y derechos afines que sea conforme con la Estrategia de Lisboa.

3. Observaciones específicas

3.1 Además, el Comité pide que se introduzca en el Derecho comunitario un reconocimiento y una protección adecuados para licencias como la LGPL (*Lesser General Public License* para la documentación técnica) o la licencia «*Creative Commons*» para los libros y la creación artística; estas licencias ofrecen gran libertad a los usuarios y la licencia GPL, por ejemplo, regula un elevado número de programas informáticos utilizados por los servidores informáticos (encaminadores de Internet, administraciones, empresas).

3.2 Estas licencias de utilización más permisivas favorecen la difusión y apropiación de las obras por parte de los usuarios y destinatarios, y responden plenamente a los objetivos de rápida difusión de los conocimientos y de las tecnologías que deberían caracterizar a la Estrategia de Lisboa.

3.3 Así pues, el CESE pide a la Comisión que reconsidere su postura sobre la codificación y que prevea iniciativas para que las obras tengan la mayor difusión posible, mediante un reconocimiento de licencias libres y mediante el reequilibrio entre los derechos de los titulares y los derechos de los usuarios en la sociedad de la información.

Bruselas, 26 de octubre de 2006.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre publicidad engañosa y publicidad comparativa (versión codificada)»

COM(2006) 222 *final* — 2006/0070 (COD)

(2006/C 324/04)

El 6 de junio 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 20 de septiembre de 2006 (ponente: Sr. WESTENDORP).

En el marco de la renovación del mandato del Comité, la Asamblea decidió pronunciarse sobre el presente dictamen en su pleno de octubre y nombró ponente general, de conformidad con el artículo 20 del Reglamento Interno, al Sr. WESTENDORP. En ausencia del Sr. Westendorp, el Sr. PEGADO LIZ ha presentado el dictamen.

En su 430º Pleno de los días 26 y 27 de octubre de 2006 (sesión del 26 de octubre de 2006), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 86 votos a favor y 1 abstención el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 En el contexto de «La Europa de los ciudadanos», la simplificación y claridad del Derecho comunitario revisten gran importancia. Por ello, el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión subrayaron la necesidad de codificar los actos legislativos objeto de frecuentes modificaciones y convinieron, mediante un Acuerdo interinstitucional, en que podría adoptarse

a tal fin un método de trabajo acelerado. La codificación no puede tener por resultado la introducción de ninguna modificación sustantiva en los actos objeto de la misma.

1.2 La propuesta de la Comisión objeto de examen responde precisamente a tal intención, por lo que el CESE la suscribe plenamente.

Bruselas, 26 de octubre de 2006.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al emplazamiento para el montaje de la placa posterior de matrícula de los vehículos de motor de dos o tres ruedas»

COM(2006) 478 final — 2006/0161 (COD)

(2006/C 324/05)

El 27 de septiembre 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 Mesa del Comité Económico y Social Europeo encargó a la Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo la preparación de los trabajos en este asunto.

Habida cuenta del carácter urgente de los trabajos, en su 430º Pleno de los días 25 y 26 de octubre de 2006 (sesión del 26 de octubre de 2006), el Comité Económico y Social Europeo ha decidido nombrar al Sr. JANSON ponente general y ha aprobado por 104 votos a favor y 1 abstención el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 La claridad y transparencia del Derecho comunitario dependen también de la codificación de una normativa que es objeto de frecuentes modificaciones.

1.2 La codificación debe llevarse a cabo respetando íntegramente el proceso legislativo comunitario normal.

1.3 El objeto de la propuesta es proceder a la codificación de la Directiva 93/94/CEE del Consejo, de 29 de octubre de 1993, relativa al emplazamiento para el montaje de la placa posterior

de matrícula de los vehículos de motor de dos o tres ruedas. La nueva Directiva sustituirá a las que son objeto de la operación de codificación. La propuesta respeta en su totalidad el contenido de los textos codificados y, por tanto, se limita a reagruparlos realizando en ellos únicamente las modificaciones formales que la propia operación de codificación requiere.

1.4 La propuesta de la Comisión que se examina responde exactamente al objetivo asignado a la codificación y satisface las disposiciones que la regulan. Por lo tanto, el CESE le da su visto bueno.

Bruselas, 26 de octubre de 2006.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitrios DIMITRIADIS

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la definición, designación, presentación y etiquetado de bebidas espirituosas»

COM(2005) 125 final — 2005/0028 (COD)

(2006/C 324/06)

El 25 de enero de 2006, de conformidad con los artículos 95 y 251 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 8 de septiembre de 2006 (ponente: Clive WILKINSON).

Habida cuenta de la renovación del mandato del Comité, la Asamblea Plenaria ha decidido someter el presente dictamen a votación en el Pleno de octubre y ha nombrado ponente general al Sr. DORDA de acuerdo con el artículo 20 del Reglamento Interno.

En su 430º Pleno celebrado el 26 de octubre de 2006, el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 76 votos a favor, 3 en contra y 11 abstenciones el presente Dictamen.

1. Síntesis y recomendaciones

1.1 El Comité acoge favorablemente la iniciativa de la Comisión de actualizar la normativa actual sobre la definición, designación y presentación de bebidas espirituosas y, en particular, los cambios propuestos al sistema de «Indicación Geográfica» (IG) que incluyen aplicaciones propuestas por las autoridades nacionales competentes y el procedimiento propuesto para cualquier enmienda de la nueva normativa.

1.2 El Comité no apoya la categorización tal y como aparece en el proyecto de propuesta ya que podría ser malinterpretada.

1.3 La lista de los ingredientes para las bebidas espirituosas será apoyada sólo si se aplica de igual modo para todas las bebidas alcohólicas.

1.4 Los indicadores de autenticidad (IA) son importantes en la lucha contra los productos fraudulentos y falsificados, y las disposiciones para su utilización tienen que ser incluidas en el proyecto.

1.5 La definición del vodka es especialmente controvertida, en concreto por las materias primas de las que se puede obtener. El Comité propone que las materias primas deberían ser limitadas a cereales, patatas y melazas de remolacha, con lo que no sería necesario indicar en las etiquetas las materias primas utilizadas.

2. Introducción

2.1 La normativa actual sobre la definición, designación y presentación de bebidas espirituosas se encuentra en el Reglamento del Consejo (CEE) 1576/89 ⁽¹⁾ y el Reglamento de la Comisión 1014/90 ⁽²⁾. Esta normativa ha llevado a buen

⁽¹⁾ DO L 160 de 12 de junio de 1989. Última modificación por el Acta de adhesión de 2003.

⁽²⁾ DO L 105 de 25 de abril de 1990. Última modificación por el Reglamento (CE) nº 2140/98.

término la regulación del sector de las bebidas espirituosas. Sin embargo, en estos momentos es necesario aclarar ciertos puntos para tener en cuenta la evolución experimentada desde la adopción de la normativa. Es la razón por la que se ha elaborado esta propuesta de Reglamento.

2.2 Esta propuesta tiene como objetivo hacer más claro el Reglamento actual (notas a pie de página 1 y 2), adaptarse a los nuevos requisitos técnicos y tener en cuenta factores adicionales, como las exigencias de la OMC. También aspira a proteger la buena reputación de las bebidas espirituosas de la UE y facilitar a los consumidores la información necesaria.

3. Observaciones generales

3.1 El Comité Económico y Social Europeo (CESE) acoge favorablemente la propuesta de modificar y actualizar los Reglamentos actuales y señala que dicha propuesta se ha discutido detenidamente con la organización de la UE que representa a los productores de bebidas espirituosas ⁽³⁾, y esta organización apoya la iniciativa.

3.2 En concreto, el Comité acoge favorablemente los cambios necesarios para que el sistema de las Indicaciones Geográficas resulte acorde con las exigencias de la OMC y la propuesta para conseguir un procedimiento sencillo y transparente para las enmiendas del Reglamento propuesto.

3.3 El hecho de que este nuevo Reglamento vaya a sustituir a dos Reglamentos vigentes debería quedar claro en el primer párrafo del considerando introductorio añadiendo a la referencia al Reglamento 1576/89 otra referencia al Reglamento 1014/90, por estar siendo derogado y sustituido por el nuevo Reglamento propuesto.

⁽³⁾ CEPS, Organización Europea de Fabricantes de Bebidas Espirituosas, que representa a las organizaciones de la industria de 27 países.

3.4 La industria tiene una importancia excepcional en la economía de la UE, aportando alrededor de cinco mil millones de euros en exportaciones cada año ⁽⁴⁾, dando empleo directo a unas 50 000 personas (empleo indirecto: unas cinco veces esta cifra) y consiguiendo unas inversiones anuales de capital de más de mil millones de euros. Es también uno de los consumidores principales de los productores agrarios de la UE. Antes de la última ampliación, la industria utilizaba cada año unos dos millones de toneladas de cereales, 2,5 millones de toneladas de remolacha azucarera, 300 000 toneladas de fruta y 16 millones de hectolitros de vino; estas cifras deben ser actualizadas para la UE-25. Desde entonces, con la adhesión de diez nuevos Estados miembros, también hay que incluir las patatas; la utilización anual de patatas como materia prima para la elaboración de bebidas espirituosas es de unas 100 000 toneladas.

3.5 En la actualidad la industria de las bebidas espirituosas de la UE es la más competitiva del mundo y los cambios que sufra no deberían ocasionar la pérdida de dicho estatus. Será esencial mantener su excelente reputación y su capacidad para seguir innovando.

3.6 Es importante que los cambios que se lleven a cabo para consolidar y actualizar los Reglamentos vigentes no hagan perder ninguno de los principios clave que éstos incluyen. Las disposiciones actuales relativas al etiquetado son de especial importancia. En las observaciones específicas que aparecen en el anexo 1 se incluyen algunos comentarios sobre dichas disposiciones.

3.7 Las definiciones individuales de las bebidas espirituosas son complejas y el Comité sólo las discute si resulta imprescindible.

Observaciones específicas

4. Categorías

4.1 La propuesta introduce la clasificación de las bebidas espirituosas en «categorías»; se propone clasificar todas las bebidas espirituosas en categorías «A» («aguardientes»), «B» («bebidas espirituosas especiales») y «C» («otras bebidas espirituosas»). No está claro por qué se considera necesario hacer una clasificación por categorías, pero creemos que puede llevar a confusión porque algunas bebidas se podrían incluir en más de una categoría, dependiendo del método utilizado para su producción. El Comité señala también que la exposición de motivos se refiere a la Categoría «A» como «un grupo exclusivo» que incluye «únicamente la forma más pura del producto». Esto podría entenderse como que las otras categorías no son puras, cuando el objetivo del Reglamento es asegurar que las bebidas espirituosas producidas en la UE tengan una excelente reputación.

4.2 El CESE reconoce que la clasificación propuesta no tendría ningún efecto legal pero no cree que la división por categorías propuesta ayude ni a los consumidores ni a otros intere-

⁽⁴⁾ La industria hace una aportación positiva a la balanza comercial de la UE de unos 4 200 millones de euros cada año.

sados. Tampoco parece necesaria para la cohesión estructural del documento. El Comité señala que habrá que justificar de un modo adecuado las categorías si es que han de ser utilizadas realmente. Además, el CESE tendría entonces sus dudas en cuanto a las descripciones utilizadas para cada categoría.

4.3 Al CESE también le preocupa que la clasificación en categorías cause una discriminación entre las distintas bebidas espirituosas, ya sea en el etiquetado o en los impuestos. El Comité se opondría a tal discriminación.

4.4 El debate ⁽⁵⁾, hasta ahora, ha demostrado que la clasificación en categorías propuesta resulta controvertida y que, por lo tanto, queda sujeta a cambios. Si esto ocurriese, debería considerarse el reformular algunas partes para aportar ayudas genéricas a varias prácticas tradicionales; además, el anexo II a la propuesta tendría que completarse para definir más claramente qué prácticas se permite seguir para elaborar los productos.

5. Intereses del consumidor

5.1 El CESE no tiene constancia de ninguna petición por parte de organizaciones de consumidores en el ámbito de las bebidas espirituosas. Su preocupación seguramente seguirá siendo la de que las bebidas espirituosas sean de gran calidad y seguras para el consumo (si se consumen de un modo adecuado).

5.2 El tema del listado de los ingredientes no está incluido en la propuesta de la Comisión y el CESE está de acuerdo en que resulta innecesaria y poco realista en este momento. Sin embargo, el CESE estaría a favor de un listado de ingredientes si se aplicase a todas las bebidas alcohólicas del mismo modo y si se pudiese realizar de tal manera que tuviera sentido para el consumidor.

6. Indicaciones Geográficas

6.1 El CESE acoge con satisfacción la aclaración de la normativa de las «Indicaciones Geográficas» (IG) en lo que concierne a las bebidas espirituosas. Sería conveniente dejar claro que las solicitudes sólo podrán ser presentadas a la Comisión por los Estados miembros o, en su caso, por las autoridades de terceros países.

6.2 Habrá que tener cuidado de que no se establezca una normativa de IG para demasiados productos si es que las Indicaciones Geográficas tienen que seguir siendo consideradas algo valioso.

6.3 El CESE asume que las disposiciones del artículo 5 que permiten a los Estados miembros definir y aplicar una normativa más estricta que la necesaria según este nuevo Reglamento, serían aplicadas, en primer lugar, a los productos con una IG acordada, pero cree que sería conveniente aclarar si este artículo podría aplicarse a cualquier producto (tenga o no IG).

⁽⁵⁾ Véase, por ejemplo, el informe del Grupo de trabajo sobre los vinos y el alcohol (bebidas espirituosas) del Consejo de la Unión Europea, sobre la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la definición, designación, presentación y etiquetado de bebidas espirituosas, 9871/06, de 8 de junio de 2006.

7. Aromas/aromatizantes/edulcorantes

7.1 Es necesario ser muy específico sobre los «aromas» y «aromatizantes» ⁽⁶⁾ y sobre qué procesos pueden utilizarse con qué productos. En estos momentos la propuesta resulta confusa.

7.2 También puede que exista la necesidad de definir otras bebidas espirituosas aromatizadas, por lo que habría que considerarlo.

7.3 En el caso de los edulcorantes, la Comisión debería considerar la necesidad de aclarar la postura del «redondeo» en el caso de que se añada una cantidad limitada de ciertos agentes edulcorantes para modificar el sabor del producto final.

8. Futura enmienda del Reglamento

8.1 Se apoya la propuesta de la Comisión de incluir las definiciones individuales de las bebidas espirituosas en un anexo, para poder aceptar cambios en ellas después de un acuerdo en el Comité de gestión de las bebidas espirituosas, sin tener que tocar el texto íntegro del Reglamento en cuestión. Esto hará que los Reglamentos sean más receptivos en cuanto a las innovaciones.

8.2 Se debería considerar la opción de no permitir cambios en las definiciones individuales de las bebidas espirituosas que aparecen en el anexo II a la propuesta de la Comisión durante un periodo, por ejemplo, de unos cinco años desde que el Reglamento haya entrado en vigor, para conseguir un periodo de estabilidad.

9. Indicadores de autenticidad (IA)

9.1 El proyecto no toca el tema de los indicadores de autenticidad. Debería hacerlo. La Organización Europea de Fabricantes de Bebidas Espirituosas (CEPS) sugiere que los IA deberían tener calidad alimentaria, aparecer en una concentración

por debajo del 0,1 % de peso por volumen y no deberían darle al producto en cuestión ningún carácter distintivo. El CESE respalda la propuesta.

9.2 Los IA son cada vez más importantes en la lucha contra los productos fraudulentos y falsificados. También se utilizan en productos que no son bebidas espirituosas, pero, para su utilización, es importante ponerse de acuerdo con los productores de bebidas espirituosas en el contexto de esta propuesta.

10. Vodka

10.1 Si bien el CESE no desea verse envuelto en demasiados detalles a propósito de las definiciones de los productos, el caso del vodka conlleva una dificultad particular, como se pudo comprobar durante la sesión del Consejo de Agricultura y Pesca del 20 de febrero ⁽⁷⁾. Por lo tanto, el Comité ha analizado este caso para aportar una postura que pudiera conseguir consenso.

10.2 El Comité considera el caso del vodka en el anexo II al presente dictamen y concluye que cabe imponer algunas restricciones en las materias primas que pueden utilizarse en la producción de vodka (cereales, patatas y melazas de remolacha). La clave reside en que permitirá a esta categoría principal el estar mejor protegida y a los operadores comerciales el ganarse una reputación y una posición. Sin embargo, se han de preparar disposiciones para aquellos productos que ya no podrán ser descritos como «vodka». Habría que permitir a estos productos un período transitorio de unos tres años a partir del acuerdo que se alcance sobre el nuevo Reglamento a fin de cambiar su categoría y adaptar su mercadotecnia.

Bruselas, 26 de octubre de 2006.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

⁽⁶⁾ Se considera «aroma natural» al aroma extraído de las materias primas utilizadas en el proceso de producción y presente en el destilado; el «aromatizante natural» resulta de añadir los aromas naturales al destilado.

⁽⁷⁾ Comunicado de prensa 6083/06 (Prensa 39), 2708ª sesión del Consejo de Agricultura y Pesca, Bruselas, 20 de febrero de 2006.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Consejo sobre el uso de las especies exóticas y las especies localmente ausentes en la acuicultura»

COM(2006) 154 final — 2006/0056 (CNS)

(2006/C 324/07)

El 2 de mayo de 2006, de conformidad con el artículo 37 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta mencionada.

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 8 de septiembre de 2006 (ponente: Sr. TORNBERG).

Habida cuenta de la renovación del mandato del Comité, la Asamblea Plenaria ha decidido someter el presente dictamen a votación en el Pleno de octubre y ha nombrado ponente general al Sr. ESPUNY MOYANO de acuerdo con el artículo 20 del Reglamento Interno.

En su 430º Pleno celebrado el 26 de octubre de 2006, el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 94 votos a favor, ninguno en contra y 2 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1 El Consejo ha solicitado al CESE que elabore un dictamen sobre la Propuesta de Reglamento del Consejo sobre el uso de las especies exóticas ⁽¹⁾ y las especies localmente ausentes ⁽²⁾ en la acuicultura.

1.2 El objetivo de la propuesta de la Comisión es proteger el medio ambiente acuático y su biodiversidad de los riesgos que se derivan de la presencia de especies exóticas. La Comisión considera que el marco legislativo actual, que incluye la Directiva sobre hábitats ⁽³⁾, resulta insuficiente.

1.3 La Comisión propone, por consiguiente, un reglamento basado en las prácticas y los códigos de buenas prácticas ya en vigor, sin perjuicio de estrategias futuras.

1.4 La propuesta de reglamento no aborda problemas relacionados, por ejemplo, con la pesca con caña, los peces ornamentales y otros animales exóticos, sino que tiene por objetivo prevenir, evitar y gestionar los futuros problemas ocasionados por especies exóticas que se encuentran fuera de sus hábitats naturales.

1.5 El Comité considera que en la Unión Europea hay una tendencia a la sobrerregulación, que debería evitarse en la propuesta de reglamento.

1.6 El CESE recomienda que se elabore una lista de especies establecidas (es decir, especies exóticas «naturalizadas»), a fin de reducir la burocracia y los trámites innecesarios para estas especies.

1.7 Asimismo, el Comité recomienda que se defina debidamente el término «especie localmente ausente». Los términos

«zona» y «ecorregión» también deberían definirse en el contexto de la propuesta de reglamento.

1.8 El CESE opina, asimismo, que, teniendo en cuenta que la UE es un mercado único, debería distinguirse entre especies exóticas y localmente ausentes en el interior y el exterior de la Unión.

1.9 El CESE señala que la aplicación de este reglamento ocasionará problemas previsibles a los pequeños productores. Se refiere, en particular, a los extensos formularios, como el que figura en el anexo I a la propuesta.

2. Observaciones generales

2.1 En principio, el CESE acoge muy positivamente la propuesta de regular a nivel comunitario la importación a la UE de especies exóticas para su uso en la acuicultura, pues servirá para proteger la variedad de la flora y la fauna acuáticas autóctonas ⁽⁴⁾ e impulsará al mismo tiempo el desarrollo de esa actividad.

2.2 El Comité reconoce la enorme importancia y la necesidad de un reglamento sobre el uso de las especies exóticas en la acuicultura, a fin de proteger el medio ambiente acuático y su biodiversidad.

2.3 En caso de que se adopte la propuesta de reglamento, el Comité insta a la Comisión a que ponga en marcha una campaña de información adecuada sobre el reglamento, a fin de evitar que los medios de comunicación lo utilicen para intranquilizar a los consumidores y vender más periódicos.

⁽¹⁾ Según la definición de «especie exótica» que figura en la Propuesta de Reglamento del Consejo COM(2006) 154 final (artículo 3).

⁽²⁾ Según la definición de «especie localmente ausente» que figura en la Propuesta de Reglamento del Consejo COM(2006) 154 final (artículo 3).

⁽³⁾ Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres.

⁽⁴⁾ El grupo de estudio examinó el ejemplo de la rana toro americana (rana catesbeiana), que se ha expandido en la región de Aquitania (sur de Francia) y por otras zonas de Europa con efectos negativos. La rana toro no es un producto de la acuicultura, pero se supone que proviene del sector de la ornamentación, que no queda cubierto por este Reglamento.

2.4 El CESE considera esencial que el Reglamento favorezca el desarrollo de la acuicultura en Europa ⁽⁵⁾, pues se trata de un sector en crecimiento que puede brindar muchas oportunidades en el futuro, siempre y cuando su desarrollo no se vea frenado por la propuesta en su forma actual.

2.5 El CESE constata que el sector progresa y se desarrolla rápidamente fuera de la UE, pero está saturado y necesita desarrollar nuevas especies. Asimismo, el CESE señala que la acuicultura podría pasar a convertirse en un gran éxito para el sector de la pesca, en el marco de la PPC (Política Pesquera Común).

2.6 El CESE considera que el comercio intracomunitario debería simplificarse, reduciendo la burocracia y la documentación y evitando el exceso de normativas.

2.7 El Comité subraya que es imprescindible limitar la complejidad del reglamento de modo que no frene el desarrollo del sector, y cuestiona la coherencia entre sus aspectos ecológicos, económicos y sociales. Asimismo, el Comité considera que la translocación de especies ya está suficientemente controlada en la UE.

2.8 Las verdaderas dificultades que se plantean en el medio acuático en nuestras regiones tienen su origen en la introducción de especies exóticas en la acuicultura. A fin de simplificar y acortar la propuesta lo más posible, el Comité sugiere que los esfuerzos se concentren en este problema, y que la cuestión de las especies localmente ausentes se trate por separado. En la acuicultura, el uso de especies localmente ausentes parece ser limitado. Otro problema en este sentido es que la Comisión no enumera las regiones en que una especie está ausente.

2.9 Una manera de simplificar el planteamiento sería distinguir entre especies de la UE y especies exóticas y localmente ausentes procedentes del exterior de la UE. El CESE recomienda que se tenga en cuenta este enfoque, ya que el grado de integración del mercado común es cada vez mayor.

2.10 El Comité observa que, dada la volatilidad del sector, es posible que los productores no siempre sean capaces y estén en condiciones de planificar con la antelación que la Comisión considera necesaria para poder obtener un permiso para las importaciones y los movimientos.

2.11 Por ejemplo, si un productor está criando una población de peces procedente de Israel y ésta muere, el productor debe reaccionar con rapidez e importar, pongamos por caso, de los Estados Unidos, a fin de no perder un tiempo precioso. De conformidad con la propuesta actual, el productor no podría finalizar sus actividades sin haber obtenido un nuevo permiso. Las translocaciones y los movimientos, y en particular los movimientos comerciales, deberían quedar excluidos de la propuesta de reglamento cuando esté generalmente reconocido por la comunidad científica que el «riesgo» de cultivar una especie exótica o localmente ausente en la acuicultura es reducido.

2.12 El CESE se hace eco de la frustración que sienten los profesionales del sector por el planteamiento adoptado con frecuencia por la Comisión. Por este motivo, resulta importante

velar por que se simplifique el reglamento y se le dé una orientación práctica, y asegurarse de que se minimizan los costes que recaen sobre las partes implicadas.

2.13 El Comité constata que los peces ornamentales y el salmón no quedan cubiertos por la propuesta, pero subraya que pueden contribuir de manera importante al problema global.

2.14 El CESE hace hincapié en la importancia de garantizar que los objetivos, el ámbito de aplicación y los límites del reglamento sean claros. En ausencia de normas exhaustivas y detalladas aplicables a este sector, el CESE considera que la Comisión debería presentar una propuesta normativa de carácter global o, al menos, poner en marcha un plan de acción para la futura dirección del sector.

2.15 El CESE es consciente de que la propuesta surgió con anterioridad a la iniciativa de simplificación de la normativa comunitaria de 2005, pero considera que habría que tenerla en cuenta y simplificar la propuesta.

3. Observaciones específicas

3.1 La propuesta va mucho más allá del establecimiento de medidas necesarias y justificadas; no se tiene en cuenta el *statu quo* en relación con especies que en algunos casos han sido usadas en la acuicultura europea desde hace siglos (como la carpa, la trucha arco-iris, la trucha alpina, etc.). Hasta ahora, el cultivo de estas especies no ha ocasionado daño alguno a los ecosistemas. La evaluación del riesgo de la transferencia de estas especies en todas las fases de desarrollo y los prolongados procedimientos de autorización no se adaptan a la realidad y resulta imposible ponerlos en práctica. Las empresas acuícolas tienen por prácticas habituales la cooperación transfronteriza, en el respeto de las normas veterinarias, y la transferencia en un corto plazo de carpas, truchas y otras especies de peces bien establecidas.

3.2 El Comité insta a que las especies de peces establecidas ⁽⁶⁾ se excluyan de las disposiciones de la propuesta de reglamento por medio de una lista positiva o una lista de excepciones para cada Estado miembro. De la misma manera, la cuestión de las especies localmente ausentes debería excluirse de la propuesta. Resulta incomprensible que se asocie la acuicultura controlada con la propagación o la translocación de peces autóctonos pero localmente ausentes o de otras especies.

3.3 La cuestión de las especies localmente ausentes ya está regulada por disposiciones específicas en los Estados miembros. La propuesta debería centrarse en la protección de la biodiversidad acuática de la UE frente a los riesgos que se derivan de la importación de especies exóticas. De hecho, la aplicación del reglamento propuesto en relación con las especies localmente ausentes resultaría muy difícil, ya que no existe una definición generalmente aceptada de «local» en este contexto. La simple omisión de las disposiciones relativas a las especies localmente ausentes haría el reglamento del Consejo más legible, y su aplicación más fácil y menos costosa.

⁽⁵⁾ Como se afirma en el Dictamen del CESE sobre la «Estrategia para el desarrollo sostenible de la acuicultura europea», CESE 595/2003, DO C 208 de 3.9.2003.

⁽⁶⁾ Por ejemplo, la carpa (*cyprinus carpio*) y la trucha arco-iris (*oncorhynchus mykiss*) en Polonia, por no mencionar más que algunas.

3.4 El Comité señala que el periodo decisorio de hasta un año para contestar a una solicitud de movimiento (artículo 10) retardaría las decisiones sobre la producción de manera inaceptable y entrañaría perturbaciones económicas inadmisibles; recomienda por ello que dicho periodo se acorte.

3.5 Asimismo, hace hincapié en la importancia de examinar la posibilidad de que el artículo 10 se amplíe para tomar en consideración los casos en que una solicitud de permiso no recibe respuesta. En la legislación española, por ejemplo, cuando se supera el plazo propuesto de un año, la ausencia de respuesta equivale al consentimiento. El CESE considera que para este artículo de la propuesta debería seguirse el ejemplo español, siempre y cuando sea jurídicamente posible.

3.6 Las solicitudes para todos los movimientos que vayan a realizarse durante cinco años (artículo 6) no son factibles, ya que muchas veces se necesita adoptar decisiones a corto plazo sin planificación previa sobre adquisiciones o ventas o en relación con un intercambio de peces en diferentes fases de desarrollo. El reglamento propuesto interferiría directamente con las disposiciones previstas para la consecución de los objetivos de fomento de la acuicultura y de la diversificación de las especies utilizadas en acuicultura.

3.7 Las decisiones relativas a las solicitudes de permiso para la importación y el movimiento de organismos acuáticos para la acuicultura son importantes, por lo que deberían tener un fundamento científico y comunicarse lo antes posible.

3.8 Para las autoridades implicadas, el comité consultivo previsto y las empresas acuícolas, unas disposiciones demasiado generales implicarían gastos enormes tanto de personal como financieros, que no pueden cubrirse con los recursos humanos disponibles. Ello sería contrario a la tendencia general de reducir la burocracia que se registra tanto en los Estados miembros como a nivel de la UE.

3.9 El CESE considera que la cantidad excesiva de normas debería reducirse a lo estrictamente necesario. En particular, los criterios enumerados en el anexo I a la propuesta de reglamento deberían reducirse.

3.10 La importación y el movimiento de especies de peces exóticas puede entrañar riesgos considerables. Por ello, se necesitan conocimientos científicos sólidos para evaluar estos riesgos. No pueden ser los solicitantes mismos los que proporcionen, sobre la base de su trabajo, los datos científicos necesarios para ello, tal como se propone en el anexo I; el solicitante necesitaría el asesoramiento de expertos.

3.11 El Comité considera que, para facilitar el trabajo de los productores, se debería poner a su disposición una lista de científicos con los conocimientos adecuados que trabajen en la UE. Además, también se les debería facilitar información o formación sobre el procedimiento de solicitud.

3.12 Se propone que, en vez de las evaluaciones individuales previstas, se proporcione una única evaluación del riesgo por ecorregión o Estado miembro, elaborada sobre la base de un muestreo por un establecimiento científico de calidad. Si en dicha evaluación el riesgo se considera «leve», cualquier solicitud futura para un movimiento rutinario en la ecorregión correspondiente podrá limitarse a proporcionar datos sobre la localidad, el personal y las fechas. La aplicación de esta propuesta implicaría una mejora de la calidad de la evaluación del riesgo, al mismo tiempo que supondría un enorme ahorro en costes administrativos tanto para las empresas acuícolas como para las autoridades implicadas. Los costes de la evaluación por muestreo elaborada por un establecimiento científico correrían a cargo del Fondo Europeo de la Pesca (FEP).

3.13 Además, el Comité destaca la necesidad de que el Reglamento del Consejo establezca ecorregiones, a fin de permitir la armonización entre los Estados miembros.

3.14 El CESE considera que resultaría beneficioso fijar un intervalo de un año como mínimo entre la fecha de publicación del Reglamento y su entrada en vigor, a fin de permitir la adaptación de las legislaciones nacionales e informar al sector y los agentes implicados sobre los cambios introducidos.

3.15 El Comité remite a sus anteriores dictámenes sobre la PPC ⁽⁷⁾, sobre acuicultura ⁽⁸⁾ y sobre biodiversidad ⁽⁹⁾, y los respalda plenamente en el contexto y el ámbito de este dictamen.

3.16 El Comité llama la atención de la Comisión sobre los OMG y las especies poliploides, ya que no debería subestimarse el peligro potencial que suponen para el medio acuático. Se necesita una normativa más estricta relativa a los organismos modificados genéticamente y el salmón en la acuicultura, así como sobre la introducción y translocación de especies ornamentales.

3.17 El Comité pide a la Comisión que tome en consideración el presente dictamen, así como los mencionados previamente, con el fin de mejorar el entorno laboral en el sector de la acuicultura por lo que se refiere al uso de especies exóticas y localmente ausentes.

Bruselas, 26 de octubre de 2006.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

⁽⁷⁾ Simplificación de la PPC, CESE 961/2006, ponente: Sarró Iparraquirre (aprobado el 5 de julio de 2006).

⁽⁸⁾ *Ibidem* nota a pie de página núm. 5.

⁽⁹⁾ Conservación de la biodiversidad, ponente: Ribbe (aprobado el 18 de mayo de 2006).

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo relativa a un plan de acción comunitario sobre protección y bienestar de los animales 2006-2010»

COM(2006) 13 final

(2006/C 324/08)

El 5 de abril 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 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 8 de septiembre de 2006 (ponente: Sr. NIELSEN).

En el marco de la renovación del mandato del Comité, la Asamblea decidió pronunciarse sobre el presente dictamen en su pleno de octubre y, de conformidad con el artículo 20 del Reglamento Interno, nombró ponente general al Sr. Nielsen.

En su 430º Pleno del 26 de octubre de 2006, el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 92 votos a favor y una abstención el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones.

1.1 El interés en la protección y el bienestar de los animales está aumentando en muchas partes de la Unión Europea y también fuera de Europa. Por consiguiente, conviene respaldar los esfuerzos de las fuerzas de mercado y realizar los ajustes necesarios en las normas mínimas europeas. Esto no quiere decir que se tengan que establecer forzosamente requisitos más restrictivos, sino que por el contrario se precisa una legislación pertinente y de más calidad basada en estudios científicos y socioeconómicos. También es importante crear un sistema común de certificación de la calidad para aquellos productos que satisfagan las exigencias específicas del bienestar de los animales. Igualmente se requieren importantes mejoras en el ámbito de los animales utilizados con fines de investigación y ensayo, y en controles de seguridad obligatorios.

1.2 El plan de acción de la Comisión refleja plenamente estas exigencias y puede servir de fundamento para establecer otras prioridades en este ámbito. Aunque el Comité Económico y Social Europeo está en principio de acuerdo con la propuesta de estrategia, examinará a partir de ahora las propuestas específicas de la Comisión para velar por que se mantenga el debido equilibrio entre el bienestar de los animales y los factores socioeconómicos. Sin embargo, es decisivo que las importaciones de terceros países con normas menos estrictas no desplacen a los productos de la UE. La consecuencia sería que la cría de animales se desplazaría a regiones con normas menos estrictas, mientras que los productores en la UE tendrían que cesar su producción. A este respecto, el CESE no está convencido de que el plan de la Comisión pueda ser suficiente para garantizar soluciones duraderas.

1.3 El CESE lamenta profundamente que no se pueda debatir esta cuestión en el ciclo de negociaciones en curso en la Organización Mundial de Comercio (OMC). Sin embargo, en el ámbito del comercio de productos agrarios, es necesario reconocer como consideración no comercial a largo plazo el bienestar de los animales. De lo contrario, la Unión Europea podría verse obligada a adoptar medidas unilaterales para fomentar la aceptación de la necesaria reforma legislativa. A corto plazo, tanto la Comisión como la sociedad civil tendrán que presionar

al sector del comercio minorista y a la industria de la alimentación en la UE para que garanticen que se cumplen las normas correspondientes en las importaciones procedentes de terceros países mediante mecanismos de certificación y garantías similares.

1.4 En el ámbito de la investigación se tendrán que coordinar y desarrollar las actividades para que se puedan aprovechar conjuntamente en la mayor medida posible los recursos. Además, se deberán someter las disposiciones a una revisión regular, entre otras cosas a la luz del desarrollo técnico y de los conocimientos más avanzados.

1.5 El Comité se felicita también de la propuesta de creación de un centro o laboratorio europeo para la protección de los animales. No obstante, convendría plantearse la posibilidad de proponer un enfoque más amplio como la creación de un centro mundial encargado de solucionar los problemas asociados al bienestar de los animales, con lo que se respaldaría el trabajo de la OIE (¹) y del Consejo de Europa, y además se favorecerían los acuerdos bilaterales de la UE.

1.6 Además, la Comisión debería, en colaboración con la OIE y con el Consejo de Europa, acometer la iniciativa de organizar una conferencia internacional en la que se cree una red sostenible de investigadores de terceros países, que, además, fomente un elevado nivel de cooperación informal en este ámbito a escala internacional.

1.7 Con respecto a la utilización de animales para investigaciones y ensayos toxicológicos, el Comité considera necesario ampliar la estrategia y establecer un criterio de «necesidad» que garantice que existe un grado demostrado de necesidad social para el producto en cuestión.

2. Resumen del plan de acción

2.1 El principal objetivo del plan de acción es garantizar el bienestar de los animales en la UE y en el resto del mundo, determinar futuras necesidades y velar por una coordinación

⁽¹⁾ Organización Mundial de Sanidad Animal. (antes «Oficina Internacional de Epizootias»).

eficaz de los recursos existentes. Para el periodo 2006-2010, el plan de acción propone que se controlen y evalúen cinco ámbitos de acción principales para la protección de animales, entre otras cosas con vistas a un seguimiento después de 2010, a saber:

- adaptar las normas mínimas aplicables en el ámbito de la protección y el bienestar de los animales para que sean conformes con las nuevas pruebas científicas y evaluaciones socioeconómicas;
- fomentar la investigación prospectiva;
- introducir indicadores estandarizados del bienestar animal;
- aplicar iniciativas encaminadas a informar sobre las actuales normas en materia de protección y bienestar de los animales;
- seguir apoyando las iniciativas internacionales, con el fin de concienciar y alcanzar un mayor consenso en lo que se refiere al bienestar animal.

2.2 El plan de acción abarca 28 iniciativas que la Comisión prevé aplicar antes de 2010. De estas iniciativas, 21 constituyen un catálogo de medidas que ya se aplican o cuya aplicación ya se ha anunciado o está prevista en determinadas disposiciones comunitarias.

2.3 De manera paralela, la Comisión han presentado documentos de trabajo en los que se establecen los fundamentos estratégicos para las iniciativas y se describe el fundamento de las medidas propuestas en el plan de acción. La Comisión considera que la aplicación de la declaración sobre los ensayos con animales ⁽²⁾ aprobada en 2005, es un elemento fundamental del plan de acción.

2.4 La Comisión estima que su misión en el ámbito de la protección de animales se vería facilitada gracias a una coordinación más eficaz entre los servicios competentes. Esta coordinación también contribuiría a garantizar enfoques más coherentes y mejor coordinados en todos los ámbitos políticos de la Comisión. También se deberían evaluar medidas importantes en materia de protección de los animales desde el punto de vista del «Protocolo sobre la protección y el bienestar de los animales anexo al Tratado CE por el Tratado de Ámsterdam» y con miras a sus repercusiones socioeconómicas.

3. Observaciones generales

3.1 En su calidad de representante de la sociedad civil y debido a la representatividad de su composición, el CESE asume lógicamente su parte de responsabilidad en la elaboración de las disposiciones para la protección de los animales como parte del «modelo social europeo» ⁽³⁾ Es importante que se mantenga la orientación propuesta hasta el momento y se garantice un nivel

⁽²⁾ La Declaración sobre la investigación animal se aprobó el 7 de noviembre de 2005, en Bruselas. Se refiere a un programa de acción en el que se utiliza el **principio de los tres erres**: *reducción* (reducir la utilización de animales), *refinamiento* (refinar los modelos de ensayos con animales con menor utilización de animales) y *reemplazo* (reemplazar y aplicar enfoques alternativos a los ensayos con animales).

⁽³⁾ Por este motivo, cabe lamentar que solo se haya consultado al CESE más de tres meses después de la presentación del plan de acción.

sólido y aceptable de bienestar de los animales en la Unión Europea, sin que por ello se distorsione innecesariamente la competencia ni se invalide el principio de protección de los animales a través de importaciones procedentes de terceros países con normas menos estrictas. El plan estratégico general aumenta también la transparencia de este trabajo y mejora las posibilidades de establecer una cooperación constructiva entre todas las partes interesadas. Esto se aplica muy en particular a los productores agrarios, los cuales, habida cuenta de sus inversiones a largo plazo, su motivación y su gestión empresarial, deben ser incluidos en el diseño de la futura estrategia.

3.2 El sector agrícola de la UE suele ser receptivo a disposiciones razonables y equilibradas de protección de los animales, pero señala que existe un riesgo de distorsión de la competencia que podría originarse, por un lado, como consecuencia de los requisitos adicionales impuestos por distintos Estados miembros y, por otro, por las importaciones procedentes de terceros países que no tienen normas de protección de los animales o cuyas normas son poco estrictas. El riesgo de que ciertos requisitos nacionales adicionales se traduzcan en distorsiones de la competencia aumenta aún más con la exigencia de «condicionalidad» impuesta en el marco de la PAC. El resultado es una inseguridad jurídica en los Estados miembros que hace necesaria una aclaración al respecto.

3.3 En la UE se han establecido normas comunes para las importaciones procedentes de terceros países en la totalidad del mercado único ⁽⁴⁾, con sus 30 Estados miembros y sus 500 millones de habitantes, que igualmente constituyen un incentivo para los países no comunitarios y sus exportaciones a la UE. Por ejemplo, la Empresa Internacional de Finanzas (IFC) del Banco Mundial señaló recientemente el creciente interés general que suscita el bienestar de los animales y destacó que era necesario adaptarse a las evoluciones que se producirán en este ámbito, tanto en la producción primaria como en la industria del procesamiento ⁽⁵⁾.

3.4 No obstante, a corto plazo se debería dejar claro a las cadenas de minoristas y a la industria de procesamiento en la UE que cuando importen productos agrarios y productos animales procesados de terceros países deben prestar atención, en su propio interés y por su repercusión pública, a que en el país productor se respete un código adecuado de conducta, al que igualmente pertenezcan normas de protección de los animales que sean conformes con las correspondientes disposiciones comunitarias. Esto puede adoptar, por ejemplo, la forma de una cooperación vinculante con los proveedores ⁽⁶⁾. En cualquier caso, la Comisión debería tomar la iniciativa en este ámbito, de la misma manera que la sociedad civil debería llamar la atención sobre esta cuestión con la ayuda de los medios de comunicación. Es necesario dejar claro a las cadenas

⁽⁴⁾ Incluidos Noruega, Islandia y Liechtenstein, que igualmente forman parte del mercado único de la UE (EEE), así como Rumanía y Bulgaria.

⁽⁵⁾ «Creating Business Opportunity through Improved Animal Welfare» Empresa Internacional de Finanzas (IFC) del Banco Mundial, abril de 2006. La IFC está compuesta por 178 Estados miembros; en particular reivindica más inversiones en los países en desarrollo para fomentar las exportaciones a países desarrollados.

Respecto del bienestar de los animales, en algunos países están vigentes además tradicionalmente códigos de conducta, mientras que carecen de reglamentaciones legales en sentido propio. Esto rige, por ejemplo, para Suiza, Australia, Nueva Zelanda, Argentina y Brasil.

⁽⁶⁾ Una cooperación vinculante puede consistir, por ejemplo, en medidas conjuntas del productor (en un tercer país) y del importador comunitario en los ámbitos de la investigación, el desarrollo y la certificación, con el fin de cumplir las normas de producción y procesamiento, como ocurre con frecuencia cada vez mayor en la UE.

de minoristas y a la industria alimentaria de la UE que en el futuro cuando importen productos agrarios y productos animales procesados de terceros países tendrán que prestar más atención a las condiciones de producción. Las asociaciones de consumidores y de agricultores deberían asumir conjuntamente actividades de este tipo al nivel nacional. Al margen de esto, es crucial al mismo tiempo que a largo plazo, en el marco del comercio con productos agrarios, se clasifique el bienestar de los animales como un bien no comercial (véase más abajo).

3.5 Con respecto al riesgo de una distorsión de la competencia dentro de la UE, la armonización de las disposiciones acompañada de una prohibición de promulgación de normas nacionales más estrictas sería ilógica e inaceptable para la opinión pública de varios Estados miembros. Sin embargo, si las futuras normas mínimas comunitarias se apoyan en mayor medida y de manera objetiva en criterios basados en estudios científicos y de investigación, sería razonable suponer que aumentará la comprensión y la aceptación, y que no será necesario recurrir a disposiciones nacionales más restrictivas. Para que la regulación sea pertinente, las nuevas medidas se tendrán que basar forzosamente en datos científicos y evaluaciones socioeconómicas adecuadas. Simultáneamente se deberán adoptar medidas que garanticen que se evalúan y aplican de manera competente los resultados de la investigación con vistas al establecimiento de los indicadores propuestos. Los Estados miembros también deberían tener competencia para actuar de manera flexible según las condiciones medioambientales y climatológicas.

3.6 La Comisión estima que la creación de un centro o laboratorio europeo para la protección de los animales podría facilitar la adaptación, gestión y difusión de esas normas, así como la elaboración de estudios socioeconómicos y evaluaciones de impacto pertinentes. El CESE pide que se considere una solución más prospectiva, es decir, la posibilidad de fundar un centro mundial que contribuya a abordar al nivel internacional los problemas asociados al bienestar de los animales y que, de esa manera, respalde el trabajo efectuado por la Organización Mundial de Sanidad Animal (OIE) y el Consejo de Europa, y favorezca la celebración de posibles acuerdos bilaterales.

3.7 Por lo que respecta a la cuestión de los ensayos con animales, el Comité considera que vale la pena fomentar la asociación entre la Comisión y la industria para buscar alternativas a los ensayos con animales en la industria, medida que deberá ir acompañada de la creación de un centro y la presentación de una estrategia para la aplicación del denominado principio de las «tres erres», que podría servir de pauta para la utilización de animales de laboratorio en la UE ⁽⁷⁾. La iniciativa de la Comisión puede repercutir de manera positiva en las actividades que ya se están llevando a cabo en otros contextos encaminadas a fomentar métodos alternativos. ⁽⁸⁾ No obstante, el Comité pide al respecto que se amplíe la estrategia para incluir el criterio de «necesidad», de manera que sólo se lleve a cabo un ensayo con animales en aquellos casos en los que se demuestre que el producto, sustancia química o sustancia de otra índole en cuestión constituyen una necesidad social.

⁽⁷⁾ El 90 % aproximadamente de los animales de laboratorio se utiliza con fines de investigación y desarrollo, mientras que el restante 10 % se utiliza para ensayos toxicológicos de seguridad prescritos legalmente para nuevos medicamentos y productos químicos. La Directiva de la UE sobre cosméticos refleja la atención creciente que despiertan los animales de laboratorio y exige a la industria que encuentre alternativas a los ensayos con animales.

⁽⁸⁾ En particular el «Centro Europeo para la Validación de Métodos Alternativos» (CEVMA) y la plataforma europea de consenso para la búsqueda de métodos alternativos a la experimentación con animales (*European Concensus Platform for Alternatives to Animal Experimentation* — ECOPEA).

Distorsión de la competencia producida por importaciones de terceros países

3.8 La enorme presión que ejerce la competitividad y la apertura del mercado de la UE entrañan el importante riesgo de que productos de terceros países que apliquen normas poco estrictas en materia de protección de los animales o que no tengan semejante legislación arrinconen progresivamente la producción y las ventas en la UE, incluso en los mercados fuera de la UE. Puesto que los costes adicionales ocasionados por la protección de animales son elevados en comparación con el muy restringido margen de beneficio que se obtiene en el ámbito de la agricultura, este podría ser un factor decisivo para determinar si los agricultores pueden seguir adelante con su producción. Además, en la mayoría de los casos es demasiado arriesgado para los agricultores dirigir su producción a un pequeño grupo de consumidores que esté dispuesto a pagar precios más elevados. ⁽⁹⁾

3.9 Las importaciones de terceros países con normas de protección de animales menos estrictas plantean problemas sumamente complejos y el Comité no está en absoluto convencido de que el plan de acción de la Comisión sean suficiente para garantizar soluciones sostenibles a largo plazo. El Comité lamenta profundamente que en la actual ronda de negociaciones de la Organización Mundial de Comercio (OMC) no se pueda examinar este problema. Independientemente de este hecho, la Unión Europea tendrá que seguir insistiendo en el marco de la OMC para que los intereses en materia de protección de los animales sean reconocidos como consideración no comercial en el ámbito del comercio con productos agrarios.

3.10 En caso de que de esta manera no se puedan encontrar soluciones sostenibles suficientes o no se logre un compromiso aceptable en el marco de la OMC, la Unión Europea debería exigir (incluso sin la aceptación internacional) que los terceros países cumplan las normas pertinentes para la importación de sus productos a la UE. Por consiguiente, puede ser preciso recurrir a la provocación para despertar la atención necesaria y concienciar a la opinión pública sobre la necesidad de revisar la legislación.

4. Observaciones particulares

4.1 El cumplimiento de las disposiciones comunitarias pertinentes exige que las instituciones comunitarias y los Estados miembros cumplan los plazos que ellos mismos hayan establecido para la presentación, adopción y aplicación de disposiciones concretas, lo cual no siempre ha sido el caso hasta el momento. También con respecto a decisiones anteriores, se han excedido los plazos de varias iniciativas incluidas en el plan de acción.

4.2 El plan de acción no recoge los problemas asociados al transporte de larga distancia de animales, que son consecuencia del mercado único de la UE y de la supresión de las fronteras veterinarias. En 2004, el Consejo aprobó una modificación de las normas de protección de los animales durante el transporte, aplicable a partir de 2007 ⁽¹⁰⁾; la Comisión ha comunicado que después de 2010 presentará una propuesta. Al igual que en

⁽⁹⁾ Aunque la opinión pública suele estar a favor de que los precios sean más elevados debido a la aplicación de medidas de protección de los animales, el consumidor en la práctica suele actuar de manera distinta.

⁽¹⁰⁾ Reglamento (CE) n° 1/2005 del Consejo, de 22 de diciembre de 2004, relativo a la protección de los animales durante el transporte y las operaciones conexas y por el que se modifican las Directivas 64/432/CEE y 93/119/CE y el Reglamento (CE) n° 1255/97

otros sectores, en este ámbito también es importante que las disposiciones se basen en conclusiones científicas y que las disposiciones clave sobre los tiempos de transporte y las exigencias de espacio durante el transporte sean objeto de un control más eficaz.

4.3 La experiencia muestra que la gestión es un factor decisivo para la protección de animales. Este aspecto debería formar el núcleo de las futuras disposiciones en materia de protección de los animales y, entre otras medidas, se deberían establecer requisitos para la formación y el asesoramiento, que, a su vez, deberían estar combinados con una inspección continua del bienestar de los animales en los sistemas de producción. Simultáneamente, la regulación de los sistemas de producción debería ser menos detallada y se deberían formular las disposiciones jurídicas de manera que sean más fáciles de aplicar.

4.4 La cría de animales siempre se ha caracterizado estructuralmente por unidades de producción cada vez más grandes y muy especializadas, así como por la utilización de las nuevas tecnologías. Gracias a ello se puede controlar más eficazmente que hasta ahora el bienestar de los animales, en parte mediante la elaboración de una serie de indicadores relevantes para la protección de animales. Además, es posible diseñar los nuevos edificios de producción sobre la base de indicadores objetivos y cuantificables cada vez más exactos de la protección de animales. El centro o laboratorio propuesto podría establecer referencias, basadas en hechos científicos, para fomentar el progreso en este ámbito. No obstante, cuando se impongan nuevos requisitos se deberían tener en cuenta los largos períodos de amortización de las inversiones en agricultura.

4.5 El CESE respalda la creación de una «plataforma especial de información» para la protección de animales que fomente el diálogo y el intercambio de conocimientos especializados entre consumidores, productores, minoristas, la industria, etc. ⁽¹¹⁾ No obstante, existen varias restricciones importantes y en la práctica los consumidores no pueden comprender las diferencias entre los distintos sistemas de producción, con sus ventajas y desventajas. Por este motivo, las organizaciones de defensa de los consumidores esperan que la UE y los Estados miembros asuman su parte de responsabilidad y establezcan unas normas mínimas.

4.6 El CESE también respalda la introducción de un sistema de comercialización común que fomente la aplicación de normas de protección de los animales más estrictas que las normas mínimas. Es decisivo que esta regulación se base en criterios comunes objetivos y en conocimientos documentados. Aunque la UE puede elaborar un sistema de etiquetado para los

productores y los distribuidores, lo más importante es que las fuerzas de mercado impulsen todo lo posible el desarrollo de productos que cumplan normas estrictas de protección de los animales. Además, un requisito básico para que el sistema de etiquetado sea eficaz es que vaya acompañado de mecanismos de control y de una campaña informativa específica que garanticen su credibilidad.

4.7 La introducción de un sistema de etiquetado que indique el país de origen del producto importado será objeto de regulación general. Esta normativa es particularmente importante para los productos de origen animal y para los productos industrialmente procesados derivados de los animales. Debería informar sobre la posibilidad de que un producto no haya sido producido de conformidad con las disposiciones comunitarias de protección de los animales.

4.8 De conformidad con el plan de acción de la Comisión, la producción ecológica se caracteriza por la búsqueda de estándares elevados, por lo que según la Comisión debería convertirse en una referencia para el estándar más elevado en la protección de animales. ⁽¹²⁾ La experiencia muestra que en algunos ámbitos se puede mejorar la defensa de los animales gracias a la producción ecológica, aunque por otro lado no existan las condiciones adecuadas y se precisen más conocimientos.

4.9 En cualquier caso es necesario utilizar de manera óptima los recursos en la Unión Europea. Esto no es solamente aplicable a la investigación y los estudios científicos, sectores en los que se deberían coordinar los recursos de los Estados miembros para obtener una utilidad recíproca lo más absoluta posible. En este sentido, una coordinación basada en el establecimiento de un comité consultivo mixto compuesto por expertos podría contribuir a mejorar la utilización de los recursos. Por otro lado, la Comisión debería cooperar con la OIE y el Consejo de Europa, y lanzar una iniciativa para organizar una conferencia internacional que conduzca a la creación de una red estable de investigadores, dentro y fuera de la UE, y consolide la cooperación informal internacional en éste ámbito.

4.10 Las medidas veterinarias y de lucha contra las enfermedades que adopta la UE incorporan una serie de aspectos de bienestar que no siempre guardan una relación directa. Asimismo, a los ciudadanos les inquieta ver cómo se sacrifica y elimina a un número considerable de animales sanos cuando se produce un brote de enfermedades peligrosas contagiosas. Por ello, es importante centrarse más en las medidas de prevención y desarrollar alternativas viables en estrecha colaboración de los científicos y veterinarios para luchar contra las enfermedades animales de este tipo.

Bruselas, 26 de octubre de 2006.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

⁽¹¹⁾ Una página de Internet con la descripción de las normas, los indicadores y su relevancia podría formar parte, por ejemplo, de la plataforma de información, en particular combinada con un sistema de etiquetado.

⁽¹²⁾ La definición propuesta por la Comisión relativa a los productos ecológicos se recoge en el documento COM(2005) 671. Se trata de una propuesta de Reglamento del Consejo sobre producción y etiquetado de los productos ecológicos, y de la propuesta de Reglamento del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CEE) n° 2092/91 sobre la producción agrícola ecológica y su indicación en los productos agrícolas y alimenticios.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Decisión del Consejo por la que se modifica la Decisión 90/424/CEE relativa a determinados gastos en el sector veterinario»

COM(2006) 273 final — 2006/0098(CNS)

(2006/C 324/09)

El 22 de junio de 2006, de conformidad con el artículo 37 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta mencionada.

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 8 de septiembre de 2006 (ponente: Sr. NIELSEN).

En vista de la renovación del mandato del Comité, la Asamblea Plenaria ha decidido someter el presente dictamen a votación en el Pleno de octubre y ha nombrado ponente general al Sr. NIELSEN de acuerdo con el artículo 20 del Reglamento Interno.

En su 430º Pleno del día 26 de octubre de 2006 el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por unanimidad el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El instrumento de cofinanciación de la UE destinado a la prevención y las medidas de control en el sector veterinario se ha ido desarrollando y adaptando a lo largo del tiempo de acuerdo con las experiencias adquiridas en este ámbito hasta la fecha. Sin embargo, ahora este instrumento debería someterse a una revisión más detallada, con el fin de tener en cuenta la evolución en el futuro, y especialmente el incremento del comercio. El CESE supervisará los avances a este respecto, y desea desempeñar un papel constructivo a la hora de dar forma al proceso y dotarlo de un enfoque práctico.

1.2 El CESE aprueba la propuesta de la Comisión, que de momento solo implica cambios y adaptaciones limitados. Éstos se hallan en la línea de las propuestas establecidas en la evaluación preliminar de la política global en este ámbito y, en cualquier caso, la simplificación de los procedimientos administrativos y la planificación plurianual son siempre objetivos deseables. Asimismo, el CESE apoya la propuesta de que se prevea ayuda financiera destinada a la informatización de los procedimientos comerciales y de importación y los sistemas informáticos veterinarios integrados. La lista propuesta de enfermedades y zoonosis y el procedimiento simplificado para su modificación también parecen convenientes.

2. Contexto

2.1 La Comisión ha puesto en marcha una evaluación de la política global de salud de los animales en la UE. Esto incluye un análisis coste-eficacia de los actuales instrumentos financieros que se destinan a cubrir la supervisión, el control y la erradicación de las enfermedades animales y las zoonosis. También se

presta atención a las formas más eficaces de incitar a los productores a adoptar las medidas preventivas adecuadas. A partir de los resultados de esta evaluación, podrían proponerse alternativas al actual modo de concesión de ayuda financiera comunitaria a los Estados miembros ⁽¹⁾. De momento, la Comisión ha optado por proponer únicamente algunos ajustes limitados que no implican ningún cambio en la política de erradicación, control y supervisión de las enfermedades animales y zoonosis. La propuesta intenta simplemente introducir aquellos cambios que han sido útiles durante la evaluación en curso y que son directamente aplicables y claramente necesarios.

2.2 La propuesta de la Comisión simplifica los procedimientos de aprobación y financiación de los programas nacionales destinados a la erradicación, la supervisión y el control de las enfermedades animales y zoonosis. En virtud de la propuesta, estos programas podrán aprobarse y financiarse por periodos de hasta seis años. Hasta ahora, aun cuando los Estados miembros hayan tenido derecho a presentar programas plurianuales, la Comisión sólo ha podido aprobar su financiación sobre una base anual. Se propone también ampliar el ámbito de las disposiciones financieras con el fin de mejorar la política de información sobre la salud animal y la seguridad alimentaria en los productos de origen animal, así como el uso de sistemas informáticos veterinarios integrados ⁽²⁾.

2.3 Las normas actuales establecen que puede proporcionarse ayuda financiera para cubrir los gastos contraídos por los Estados miembros en la financiación de los programas nacionales para la erradicación, el control y la supervisión de 23

⁽¹⁾ Como base para esta evaluación se ha utilizado un amplio informe elaborado por expertos independientes (Evaluation of the Community Animal Health Policy (CAHP) 1995 — 2004 and alternatives for the future, 25 de julio de 2006, http://ec.europa.eu/food/animal/diseases/strategy/final_report_en.htm).

⁽²⁾ El artículo 37 bis de la Decisión 90/424/CEE proporciona ayuda financiera para la informatización de los procedimientos veterinarios aplicables a la importación. Este proyecto, denominado Shift, y el programa informático correspondiente para poner en contacto a las autoridades veterinarias (Animo), han sido sustituidos por el sistema integrado Traces., que es obligatorio para todos los Estados miembros desde el 1 de enero de 2005.

enfermedades animales endémicas y ocho zoonosis o epizootias⁽³⁾. El Consejo, pronunciándose por mayoría cualificada a propuesta de la Comisión, puede ampliar o modificar esta lista. Con objeto de centrar mejor las prioridades, la Comisión está elaborando una lista más corta de enfermedades que pueden beneficiarse del sistema de cofinanciación. La Comisión explica que la lista se ha elaborado principalmente sobre la base de las repercusiones de las enfermedades tanto en la salud pública como en el comercio internacional e intracomunitario. También propone fusionar las listas de enfermedades y zoonosis y someterlas al mismo procedimiento para la concesión de todo tipo de ayuda financiera⁽⁴⁾. Como afirma la Comisión, se trata de hacer mejor uso de los recursos y velar por que las prioridades de los Estados miembros coincidan con las de la UE y sean coherentes con otros programas nacionales. También se propone que cualquier modificación futura de la lista se apruebe según el procedimiento del comité de reglamentación. La Comisión considera que se trata de un aspecto de especial importancia por lo que se refiere a las nuevas enfermedades que suponen un riesgo tanto para la salud de los animales como para la salud pública.

3. Observaciones generales

3.1 La cofinanciación comunitaria de medidas para erradicar, supervisar y controlar las enfermedades animales y zoonosis infecciosas siempre ha despertado un considerable interés, dada su compleja naturaleza y duras repercusiones y los costes sustanciales que se derivan de tales actividades. No obstante, para controlar las enfermedades animales infecciosas graves se necesita disponer de procedimientos financieros claros y, en todos los casos, desde el primer momento deben ofrecerse garantías de que los afectados recibirán plena compensación en caso de que, por ejemplo, haya que proceder al sacrificio de animales o la destrucción de productos. De lo contrario se corre el riesgo de que, en la fase inicial de cualquier brote o sospecha de brote de una enfermedad animal infecciosa grave, las medidas adoptadas no tengan la debida eficacia y, por consiguiente, las repercusiones sean mayores de lo necesario. Esto se aplica especialmente a los procesos de elaboración de las políticas nacionales. Además, con frecuencia cualquier brote de una enfermedad animal infecciosa grave despierta gran interés en la opinión pública, ocasionando una reacción importante por parte de los consumidores incluso cuando no existe ninguna relación directa o indiscutible con aspectos relacionados con la seguridad alimentaria.

3.2 El hecho de que el acceso al mercado y el comercio se hayan ampliado y la duración del transporte haya aumentado, así como la concentración del ganado en diversas maneras incrementan el riesgo de transmisión de las enfermedades y los costes de las actividades de prevención y control. Ésta es otra de las razones por las que se necesita llevar a cabo una evaluación

⁽³⁾ La ayuda destinada a las medidas y programas nacionales de control cubre normalmente el 50 % del gasto, o el 60 % en el caso de la fiebre aftosa.

⁽⁴⁾ La lista actual cubre las siguientes enfermedades relacionadas con la producción : IBR/IPV, leucosis bovina enzoótica, enfermedad de Aujeszky, salmonella pullorum, salmonella gallinarum, Maedi/Visna y CAEV, enfermedad de Johne (paratuberculosis), contaminación por micoplasma y determinadas enfermedades transmitidas por insectos vectores en los departamentos franceses de ultramar.

global de la política comunitaria en materia de salud de los animales que incluya una valoración más detallada de la relación coste-eficacia de los actuales instrumentos financieros destinados a la vigilancia, el control y la erradicación de las enfermedades animales y de las medidas de prevención aplicadas a las manadas. El CESE desea desempeñar un papel activo a la hora de definir, en el respeto de los programas nacionales, los modelos de cofinanciación necesarios, especialmente para proporcionar a la política de seguridad alimentaria un marco más coherente y eficaz, que garantice un mayor nivel de transparencia.

3.3 A este respecto, el CESE lamenta la opacidad y complejidad de las normas vigentes y, como parte de la revisión próxima, abogará por un sistema más comprensible y cohesivo y una mejor clasificación de las normas de cofinanciación. Por ello, es necesario determinar cuál es la legislación comunitaria pertinente en el amplio ámbito de la salud de los animales y la seguridad alimentaria y facilitar su uso. Esto también servirá para respaldar la actividad de la Comisión y los Estados miembros en el plano internacional, pues mejorará la comprensión y transparencia de la legislación de la UE de cara a sus socios comerciales y vecinos. La recopilación y difusión de información también contribuirán a garantizar una mejor aplicación de las normativas.

4. Observaciones específicas

4.1 El CESE considera que la propuesta, que permitirá aprobar y financiar programas nacionales plurianuales, contribuirá claramente a simplificar los procedimientos administrativos y a asegurar un mejor cumplimiento de los objetivos del programa. Asimismo, servirá para mejorar la administración y hacerla más transparente, asegurando, por tanto, un mejor uso de los fondos comunitarios.

4.2 Para mejorar el desarrollo y la aplicación de la legislación en este ámbito es necesario que se recopilen y difundan datos actuales sobre la salud animal y la seguridad alimentaria. En el futuro resultará de especial importancia que se establezca una legislación comunitaria más transparente y se comunique a las autoridades, los productores y los consumidores afectados.

4.3 Por consiguiente, el CESE respalda la propuesta de que la UE conceda ayuda financiera para la elaboración de política informativa en el ámbito de la salud animal, el bienestar de los animales y la seguridad de los productos alimentarios de origen animal, que incluya la puesta en funcionamiento y el desarrollo de herramientas de información, como una base de datos que permita recabar y almacenar información relacionada con la legislación comunitaria.

4.4 Por consiguiente, es oportuno tener en cuenta los avances técnicos en el campo de la informatización de los

procedimientos veterinarios y facilitar los recursos necesarios para el alojamiento web, la gestión y el mantenimiento de los sistemas informáticos veterinarios integrados.

4.5 Obvia decir que la lista de enfermedades animales y zoonosis que pueden dar derecho a la cofinanciación debería reflejar unas prioridades en consonancia con su impacto potencial tanto en la salud pública como en el comercio internacional e intracomunitario de animales y productos de origen animal. El CESE está de acuerdo con la propuesta en que la atención debería centrarse más en las zoonosis y la salud pública que en las enfermedades de animales relacionadas con la producción, y respalda la propuesta de unificar las listas de las enfermedades y

las zoonosis y prever el mismo procedimiento para la concesión de ayuda financiera comunitaria.

4.6 Obviamente, los requisitos técnicos y de información para los programas de erradicación, control y supervisión para los que se solicita financiación comunitaria deberán actualizarse y ajustarse periódicamente y de manera oportuna, a fin de adaptarlos a los progresos técnicos y científicos y a las observaciones derivadas de la experiencia en la ejecución de los programas. Por tanto, es adecuado, de conformidad con la propuesta, que la Comisión pueda adoptar esos criterios técnicos –y actualizarlos cuando sea pertinente– utilizando el procedimiento del comité de reglamentación.

Bruselas, 26 de octubre de 2006.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

Dictamen del Comité Económico y social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la calidad exigida a las aguas para cría de moluscos» (Versión codificada)

COM(2006) 205 final — 2006/0067 (COD)

(2006/C 324/10)

El 6 de junio 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 en este asunto, aprobó su dictamen el 8 de septiembre de 2006 (ponente: Sr. KALLIO).

En vista de la renovación del mandato del Comité, la Asamblea Plenaria ha decidido someter el presente dictamen a votación en su Pleno de octubre y ha nombrado ponente general al Sr. KALLIO de acuerdo con el artículo 20 del Reglamento Interno.

En su 430º Pleno celebrado el 26 de octubre de 2006, el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 111 votos a favor y 1 abstención el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1 El objeto de la propuesta es proceder a la codificación de la Directiva 79/923/CEE del Consejo, de 30 de octubre de 1979, relativa a la calidad exigida a las aguas para cría de moluscos. La nueva Directiva sustituirá a las 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, brindándole nuevas posibilidades y reconociéndole derechos concretos que puede invocar.

2.2 El Comité considera que dicha codificación debe llevarse a cabo respetando íntegramente el proceso legislativo comunitario normal.

2.3 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, 26 de octubre de 2006.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitrios DIMITRIADIS

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo relativa a las normas mínimas para la protección de terneros (versión codificada)»

COM(2006) 258 final — 2006/0097 (CNS)

(2006/C 324/11)

El 22 de junio de 2006, de conformidad con el artículo 37 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta mencionada.

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 8 de septiembre de 2006 (ponente: Leif E. NIELSEN).

En el marco de la renovación del mandato del Comité, la Asamblea decidió pronunciarse sobre el presente dictamen en su pleno de octubre y, de conformidad con el artículo 20 del Reglamento Interno, nombró ponente general al Sr. Nielsen.

En su 430º Pleno de los días 26 y 27 de octubre de 2006 (sesión del 26 de octubre de 2006), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por unanimidad el presente Dictamen.

1. Antecedentes

1.1 La propuesta de la Comisión incluye la codificación de la Directiva 91/629/CEE relativa a las normas mínimas para la protección de terneros, que, según el Acuerdo interinstitucional del 20 de diciembre de 1994, tendrá que aplicarse con carácter urgente. La codificación se utiliza en los actos que resultan difíciles de entender debido al elevado número de modificaciones.

1.2 La Directiva en cuestión ha sido ampliamente revisada en varias ocasiones. Para los destinatarios del acto, comprender el contenido y el alcance del texto vigente sin un análisis jurídico y una precisión se ha convertido en una ardua tarea.

2. Observaciones del CESE

2.1 Por las razones expuestas, el Comité Económico y Social Europeo acoge favorablemente la propuesta de codificación. De este modo se facilitará el acceso de los ciudadanos de la Unión al Derecho comunitario y se contribuirá a una mejor legislación, tal y como el Comité ha deseado y ha dejado expresado en dictámenes anteriores ⁽¹⁾.

2.2 En el artículo 6 de la Directiva se afirma que, antes del 1 de enero de 2006, la Comisión presentará al Consejo un informe, elaborado sobre la base de un dictamen de la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria, sobre el sistema o sistemas de cría que cumplen los requisitos de bienestar de los terneros desde el punto de vista patológico, zootécnico, fisiológico y de conducta, así como sobre las implicaciones socioeconómicas de los distintos sistemas, acompañado de las propuestas

oportunas que tendrán en cuenta las conclusiones de dicho informe. A continuación, a más tardar tres meses después de la presentación de dichas propuestas, el Consejo deberá pronunciarse sobre ellas por mayoría cualificada.

2.3 Esto no ha ocurrido. A pesar de que hace ya tiempo que ha expirado el plazo, la Comisión propone la codificación para tal fecha, lo que podría tener como consecuencia que no se pueda aplicar el procedimiento simplificado, ya que sería necesaria una nueva decisión para la modificación.

2.4 El CESE ha repetido en numerosas ocasiones que no es aceptable que las instituciones y los Estados miembros establezcan plazos que ellos mismos no pueden cumplir. De este modo se pierde el respeto a las disposiciones comunitarias y la confianza en ellas, lo que lleva a que los demás interesados no se sientan obligados al cumplimiento de los plazos.

2.5 La Comisión, en su propuesta de plan de acción comunitario sobre protección y bienestar de los animales, anunció también para 2008 la «Presentación de un informe al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la protección de terneras y terneros destinados a la cría» ⁽²⁾. Dicho informe se basará en el informe de la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria publicado en junio de 2006 ⁽³⁾. La Comisión analizará ahora el informe, recabará nuevos datos, valorará los aspectos sociales y económicos y consultará a expertos, a los Estados miembros y a otras partes interesadas antes de presentar propuestas concretas. El CESE acoge con satisfacción los exhaustivos trabajos preparatorios, pero lamenta que no se haya respetado el plazo.

Bruselas, 26 de octubre de 2006.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

⁽¹⁾ Véase, entre otros, el dictamen exploratorio del CESE de 2005 «Legislar mejor», DO C 24 de 31.1.2006, p. 39.

⁽²⁾ COM(2006) 13 final de 23.1.2006.

⁽³⁾ http://www.efsa.europa.eu/fr/science/ahaw/ahaw_opinions/1516.html.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la utilización confinada de microorganismos modificados genéticamente (versión codificada)»

COM(2006) 286 final — 2006/0100 (COD)

(2006/C 324/12)

El 4 de septiembre de 2006, de conformidad con el artículo 37 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta mencionada.

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 8 de septiembre de 2006 (**Sr. CHIRIACO**).

Habida cuenta de la renovación del mandato del Comité, la Asamblea Plenaria ha decidido someter el presente dictamen a votación en el Pleno de octubre y ha nombrado ponente general al Sr. CHIRIACO de acuerdo con el artículo 20 del Reglamento Interno.

En su 430º Pleno celebrado el 26 de octubre de 2006, el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 97 votos a favor y 3 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1 El objeto de la propuesta sometida a examen es proceder a la codificación de la Directiva 90/219/CEE del Consejo, de 23 de abril de 1990, relativa a la utilización confinada de microorganismos modificados genéticamente. La nueva Directiva sustituirá a las 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 extremadamente útil que toda la legislación sobre el tema se reagrupe en una única directiva. En línea con los objetivos de una Europa de los ciudadanos, el Comité coincide con la Comisión en la importancia de simplificar y aclarar la legislación comunitaria de forma que resulte más transparente y accesible para los ciudadanos, les ofrezca nuevas oportunidades y les permita valerse de los derechos específicos que ésta confiere.

2.2 Con objeto de salvaguardar y proteger la salud humana y el medio ambiente, hay que adoptar todas las medidas necesarias

para garantizar el uso óptimo de la biotecnología, especialmente en lo que se refiere a la alimentación humana, al tiempo que deben limitarse todos los usos de los microorganismos modificados genéticamente (MMG) a fin de evitar cualquier consecuencia negativa.

2.3 El CESE subraya que el control de los MMG podría menoscabarse en ausencia de su aplicación homogénea en todos los Estados miembros de la Unión, ya que durante su utilización los MMG pueden reproducirse más allá de las fronteras nacionales.

2.4 El CESE, recordando que el «microorganismo modificado genéticamente» (MMG) es aquel «cuyo material genético ha sido modificado de una manera que no se produce de forma natural», está de acuerdo con la posición expresada por la Comisión por lo que respecta a la seguridad e higiene en el trabajo, así como a la prevención de incidentes y al control de las emisiones.

2.5 El Comité se ha asegurado de que la codificación en cuestión no implique ninguna modificación sustancial de las disposiciones que reagrupa y tenga como única finalidad presentar la legislación comunitaria de manera más clara y transparente. El Comité respalda plenamente este objetivo y, a la luz de dichas garantías, acoge positivamente la propuesta.

Bruselas, 26 de octubre de 2006.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Decisión del Consejo por la que se establecen los criterios comunitarios aplicables a las medidas de erradicación y vigilancia de determinadas enfermedades de los animales (versión codificada)»

COM(2006) 315 final — 2006/0104 (CNS)

(2006/C 324/13)

El 11 de julio de 2006, de conformidad con el artículo 24 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 8 de septiembre de 2006 (ponente: **Sr. COUPEAU**).

En vista de la renovación del mandato del Comité, la Asamblea Plenaria ha decidido someter el presente dictamen a votación en el Pleno de octubre y ha nombrado ponente general al Sr. COUPEAU de acuerdo con el artículo 20 del Reglamento Interno.

En su 430º Pleno celebrado el 26 de octubre de 2006, el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por unanimidad el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1 El objeto de la propuesta sometida a examen es proceder a la codificación de la Decisión 90/638/CEE del Consejo, de 27 de noviembre de 1990, por la que se establecen los criterios comunitarios aplicables a las medidas de erradicación y vigilancia de determinadas enfermedades de los animales. La nueva Decisión sustituirá a los diversos actos legislativos que se han ido incorporando. 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 aprueba, por consiguiente, la propuesta de codificación, puesto que facilita el acceso de los ciudadanos al Derecho y contribuye a la mejora de la legislación.

3. Observaciones específicas

3.1 Cabe plantear la cuestión de la utilización de otros procedimientos de simplificación, preservando al mismo tiempo la eficacia del sistema de vigilancia y la erradicación de las enfermedades animales.

3.2 Los elementos patógenos que afectan a los animales provienen cada vez más de países fuera de la UE. En un futuro próximo, la Unión Europea y sus Estados miembros deberán estar más vigilantes y coordinar sus competencias en materia de lucha contra las enfermedades animales para preservar la salud de los ciudadanos de manera que puedan consumir productos cárnicos con toda seguridad.

Bruselas, 26 de octubre de 2006.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo relativa a un Plan de acción de la UE para los bosques»

COM(2006) 302 *final*

(2006/C 324/14)

El 19 de julio 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 la propuesta mencionada.

El 4 de julio de 2006, la Mesa del Comité encargó a la Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente la preparación de los trabajos del Comité en este asunto.

Dada la urgencia de los trabajos, en su 430º Pleno del día 26 de octubre de 2006, el Comité Económico y Social Europeo ha nombrado ponente general al Sr. WILMS y ha aprobado por unanimidad el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El Comité Económico y Social Europeo (CESE) señala que el Plan de acción de la UE para los bosques debe elaborarse de manera equilibrada y equivalente desde los puntos de vista económico, ecológico y social (sostenible). Lo mismo puede decirse sobre la aplicación práctica de las funciones clave.

1.2 El Comité considera que el número de objetivos debería aumentarse de 4 hasta 5, añadiendo el «Fomento del bosque como lugar de trabajo», que incluiría la «salvaguardia y extensión de las cualificaciones profesionales de los trabajadores forestales» y el «refuerzo y mantenimiento de las zonas rurales».

1.3 El Comité propone que la cuestión de la salvaguardia y la extensión de las cualificaciones profesionales de los trabajadores forestales se tenga en cuenta cuando se considere el bosque como lugar de trabajo. Es una propuesta razonable, ya que, en último término, es de los trabajadores de las empresas, ministerios y administraciones forestales de los Estados miembros de quienes se espera que pongan en práctica el Plan de acción en las zonas rurales, junto con los propietarios de los bosques.

1.4 El CESE considera que el refuerzo y el mantenimiento de las zonas rurales es un factor importante para garantizar que el Plan de acción de la UE para los bosques pueda aplicarse con éxito sobre el terreno en los Estados miembros. El capítulo del Plan de acción relativo a las zonas rurales garantiza de manera activa que estas zonas de Europa tengan futuro y no se atrofien ni queden relegadas como eriales ecológicos y sociales.

1.5 El Comité otorga importancia al hecho de que el Plan de acción de la UE para los bosques es un proyecto totalmente fiable, y no una mera declaración de intenciones. La fiabilidad es la clave para la aceptación y la credibilidad de un Plan de acción de la UE para los bosques.

2. Introducción

2.1 En la elaboración del Plan de acción de la UE para los bosques, la Comisión y los Estados miembros han desarrollado

una visión común de la silvicultura y de la contribución de los bosques y la silvicultura a la sociedad moderna:

2.2 Bosques para la sociedad: silvicultura multifuncional a largo plazo que responde a necesidades sociales presentes y futuras y apoya las formas de vida vinculadas con los bosques.

2.3 La silvicultura multifuncional genera beneficios económicos, medioambientales, sociales y culturales. Suministra materias primas renovables y respetuosas con el medio ambiente y desempeña un papel importante en el desarrollo económico, el empleo y la prosperidad de Europa, especialmente en las zonas rurales. Los bosques contribuyen positivamente a la calidad de vida porque crean un entorno agradable, ofrecen posibilidades de ocio y recreativas, al tiempo que representan la conservación y los valores ecológicos. Los bosques tienen que preservar el patrimonio cultural y espiritual que representan.

2.4 De conformidad con la visión anteriormente esbozada, el Plan de acción tiene cuatro objetivos principales:

- mejorar la competitividad a largo plazo;
- mejorar y proteger el medio ambiente;
- contribuir a la calidad de vida;
- promover la coordinación y la comunicación.

2.5 El Plan de acción quinquenal (2007–2011) consiste en un conjunto de acciones clave que la Comisión propone aplicar conjuntamente con los Estados miembros. Asimismo, indica acciones suplementarias que los Estados miembros pueden llevar a cabo en función de sus condiciones y prioridades específicas con ayuda de los instrumentos comunitarios existentes, aunque su ejecución puede exigir también instrumentos nacionales.

2.6 Con miras a la aplicación práctica del Plan de acción de la UE para los bosques, es necesario un marco transparente para las actuaciones y decisiones relacionadas con los bosques a nivel comunitario y de los Estados miembros.

2.7 El Plan de acción debería servir para informar y desarrollar nuevas actividades específicas en materia de política forestal entre las acciones comunitarias y las políticas forestales de los Estados miembros.

2.8 Los objetivos del Plan de acción de la UE para los bosques son el mantenimiento, el apoyo y la extensión de la gestión (sostenible) desde los puntos de vista económico, ecológico y social de los bosques y de su papel multifuncional.

2.9 El principio consistiría en establecer programas forestales comparables desde el punto de vista nacional como marco vinculante para la aplicación de las obligaciones y normas internacionales relacionadas con la silvicultura. La creciente importancia de las cuestiones globales e intersectoriales en la política forestal, como el uso de la madera como fuente de energía, requiere una mayor coherencia y una mejor información y coordinación.

2.10 Dada la gran variedad de características ecológicas, sociales, económicas y culturales y las distintas formas de propiedad de los bosques en la UE, el CESE considera que el Plan de acción debería tener en cuenta la necesidad de incentivos y medidas regionales específicos para los distintos tipos de relaciones en la gestión y propiedad de los bosques. Destaca el importante papel que desempeñan los propietarios de los bosques, los trabajadores encargados de su gestión y la zona rural en la gestión sostenible de los bosques de la UE.

2.11 El Comité recomienda a la Comisión que tome en consideración los cinco objetivos siguientes en su Plan de acción de la UE para los bosques:

- Mejorar la competitividad a largo plazo;
- Mejorar y proteger el medio ambiente;
- Mejorar la calidad de vida mediante una gestión sostenible de los bosques;
- Promover la coordinación y la comunicación;
- Promover el bosque como lugar de trabajo.

3. Acciones

3.1 «Mejorar la competitividad a largo plazo»

3.1.1 El Comité considera que los productos potenciales de los bosques distintos de la madera, como el suministro de agua potable de alta calidad o la relación entre el CO₂ y el comercio de emisiones, deberían tomarse en consideración en conexión con este objetivo.

3.1.2 En lo que se refiere a la Acción clave 2: «fomentar la investigación y el desarrollo tecnológico para potenciar la competitividad del sector forestal»

3.1.2.1 Además del fomento, el intercambio general/transferencia de conocimientos de los resultados de la investigación y el desarrollo tecnológico entre los centros europeos de investigación también debería ayudar a reforzar la competitividad del sector forestal.

3.1.2.2 A fin de mejorar la competitividad general de la silvicultura, el Plan de acción debería clarificar desde un punto de vista científico, en cooperación con los distintos Estados miembros, cuántos trabajadores con cualificaciones pertinentes son necesarios en los Estados miembros para llevar a cabo una gestión sostenible y económicamente viable de los bosques tomando como base las leyes y reglamentaciones nacionales.

3.1.3 En lo que se refiere a la Acción clave 3: «intercambiar y evaluar las experiencias en materia de valoración y comercialización de bienes y servicios forestales distintos de la madera»

3.1.3.1 El CESE considera que no debería compensarse al propietario del bosque mediante subvenciones por bienes y servicios forestales actualmente no comercializados. El pago de los servicios deberían realizarlo directamente los distintos usuarios y beneficiarios al propietario del bosque.

3.1.3.2 El Comité aconseja a la Comisión que proponga al Comité Forestal Permanente la creación de un grupo de trabajo ad hoc para averiguar y documentar las actividades y experiencias existentes en los distintos Estados miembros relacionadas con posibilidades de comercialización adicionales de los productos y servicios forestales. Todos los propietarios de bosques y los Estados miembros se beneficiarán de este intercambio de documentación.

3.1.4 Sobre la Acción clave 4: «fomentar el uso de la biomasa forestal para la producción de energía»

3.1.4.1 En el procesado de los residuos de la madera para la generación de energía deberá garantizarse que este uso no genere el empobrecimiento de la calidad del suelo y la consiguiente reducción de la variedad de especies.

3.1.4.2 Cuando se utilicen como fuente de energía residuos de la madera sometidos a tratamiento químico debería garantizarse que en el proceso de combustión no se liberan residuos peligrosos en el aire ni en el suelo.

3.1.4.3 El CESE considera que las decisiones europeas han de adoptarse tomando como base los resultados de la investigación científica sobre quiénes (Estados miembros) utilizan la madera como fuente de energía, y cómo y dónde se utiliza de manera sostenible. Sólo en los países en desarrollo, el 50 % de la madera consumida se utiliza como combustible no sustituible (fuente de energía) sin el correspondiente valor añadido. No debería permitirse que esto sucediera en los Estados miembros de la UE, sino que debería descartarse. Debería evaluarse en una perspectiva a largo plazo y ponerse en práctica la opción estratégica más favorable desde el punto de vista ecológico, económico y social para la producción europea de energía mediante el uso de la madera.

3.1.4.4 Antes de utilizar en la silvicultura ninguna semilla o material vegetal manipulado genéticamente deberá garantizarse que esta medida resulta aceptable desde un punto de vista ecológico.

3.1.5 Sobre la Acción clave 5: «fomentar la cooperación entre los propietarios de bosques y promover la educación y la formación en materia de bosques»

3.1.5.1 Debería fomentarse la cooperación, no sólo con los propietarios de bosques, sino también con los trabajadores forestales. Aquí el silvicultor y los gestores intermedios de la zona rural desempeñan un papel especial como vínculo entre los propietarios forestales y la industria; este papel debería mantenerse y fomentarse mediante estructuras adecuadas. La movilización de los recursos madereros y la gestión forestal dependen de la disponibilidad sobre el terreno de gestores cualificados.

3.1.5.2 En este contexto, el CESE argumenta que los Estados miembros deberían fomentar la formación profesional y la formación permanente de los propietarios de bosques, de los gestores y trabajadores forestales y de las empresas de la silvicultura. Los Estados miembros no sólo deberían animar a las asociaciones de propietarios de bosques, sino también a las organizaciones profesionales de trabajadores, mediante la creación de servicios de asesoramiento. Esta medida es un componente del desarrollo (social) sostenible, que es especialmente necesario en el entorno rural.

3.1.5.3 Para aumentar la competitividad y la viabilidad económica de la silvicultura, los Estados miembros pueden también, como parte de sus prioridades,

- apoyar el desarrollo de organizaciones profesionales;
- contar con la participación de las asociaciones profesionales de silvicultura de manera habitual en las decisiones en materia de política forestal;
- fomentar los distintos perfiles profesionales de la silvicultura tomando como base el Plan de acción de la UE para los bosques;

- apoyar la certificación voluntaria de la silvicultura en sistemas reconocidos.

3.2 «Mejorar y proteger el medio ambiente»

3.2.1 El Comité considera que el mantenimiento, la protección y la extensión de la sostenibilidad ecológica en la silvicultura y la conservación son fundamentales para lograr este objetivo propuesto por la Comisión.

3.2.2 El CESE ve como muy útil la certificación voluntaria de las empresas forestales en sistemas de certificación reconocidos para garantizar, fomentar y extender la sostenibilidad.

3.2.3 Sobre la Acción clave 8: «trabajar en favor de la creación de un sistema de seguimiento forestal europeo»

3.2.3.1 El CESE acoge favorablemente el concepto de un sistema de seguimiento forestal europeo. Debería elaborarse un listado con los nombres de las organizaciones internacionales pertinentes que deberán colaborar, a fin de garantizar que no se omita a protagonistas y fuentes de experiencia importantes.

3.2.3.2 Un Centro europeo de datos forestales debería dar una amplia publicidad a los datos recabados y evaluados científicamente, siguiendo las directrices relativas a la protección de datos, y ponerlos a disposición en caso necesario.

3.2.4 Sobre la Acción clave 9: «mejorar la protección de los bosques de la UE»

3.2.4.1 La base importante de información actual sobre el estado de los bosques son los informes elaborados y publicados anualmente por los Estados miembros. Por lo tanto, el Comité considera que debería promoverse la elaboración de los distintos informes a través del FEADER y del instrumento LIFE+.

3.2.4.2 Debería utilizarse y fomentarse de manera más intensiva la transición de los monocultivos, que son susceptibles al fuego, a cultivos mixtos como precaución contra los incendios forestales.

3.3 En lo que se refiere al tercer objetivo del Plan de acción propuesto por la Comisión («Contribuir a la calidad de vida»), el Comité propone el siguiente nuevo enunciado: **«Mejorar la calidad de vida mediante una gestión sostenible de los bosques»**

3.3.1 En su comunicación, la Comisión señala que los Estados miembros pueden fomentar las inversiones que potencien el valor de los bosques en concepto de zona recreativa pública. El Comité considera que el FEADER también debería facilitar ayudas para mantener y reforzar las zonas rurales, ya que los bosques desempeñan un papel muy importante en este cometido.

3.3.2 Sobre la «Acción clave 10: fomentar la educación y la información medioambientales»

3.3.2.1 El fomento de acciones de educación e información no debería limitarse al ámbito medioambiental; también debería fomentarse el ámbito social. Ambos ámbitos se solapan, por ejemplo, la responsabilidad social de los profesores o la dimensión cultural exigen un máximo de educación e información en el ámbito social.

3.3.3 Sobre la Acción clave 12: «explorar el potencial de los bosques urbanos y periurbanos»

3.3.3.1 En las zonas urbanas y las conurbaciones, las zonas ocupadas por bosques y las reservas forestales están disminuyendo claramente en todos los Estados miembros. Los bosques corren peligro debido a los mayores daños de las emisiones contaminantes y, en particular, a las actividades de tala. No es habitual que se disponga de terrenos para compensar estas pérdidas en la misma zona natural, debido a la demanda de terrenos para uso residencial e industrial por encima de la media y a la extensión constante de las infraestructuras. Las carreteras, el ferrocarril y las ampliaciones de los aeropuertos juegan un papel importante en esta tendencia.

3.4 «Promover la coordinación y la comunicación»

3.4.1 Sobre la Acción clave 13: «reforzar el papel del Comité Forestal Permanente»

3.4.1.1 El CESE considera que, durante la ejecución del Plan de acción, deberían organizarse reuniones conjuntas donde se reúnan asociaciones y protagonistas de toda la gestión forestal sostenible de Europa en representación de sus ámbitos respectivos. Lo mismo podría hacerse con la creación de grupos de trabajo ad hoc. Estas medidas garantizarían que muchos protagonistas de la gestión forestal aceptasen y apoyasen el Plan de acción.

3.4.2 Sobre la Acción clave 16: «reforzar el perfil de la UE en los procesos internacionales vinculados con los bosques»

3.4.2.1 Una medida para reducir la deforestación a escala mundial consistiría en introducir una legislación europea de protección de los bosques primigenios que estableciese, entre otras cosas, las condiciones jurídicas para la importación, procesado y uso en la UE de maderas procedentes de selvas tropicales y bosques primigenios. La Comisión debería estudiar una iniciativa jurídica adecuada y obtener la aprobación de una legislación europea para la protección de los bosques primigenios para 2012. El CESE desea subrayar que el actual proceso FLEGT de la UE puede ser un instrumento para combatir la deforestación y el deterioro de los bosques primigenios a escala mundial. La legislación FLEGT debería funcionar como un sistema para

evitar que la madera talada ilegalmente acceda a los mercados y a la industria procesadora de la UE.

3.4.3 Sobre la Acción clave 18: «mejorar el intercambio y la comunicación de información»

3.4.3.1 A fin de lograr un efecto multiplicador, todas las partes interesadas en la gestión forestal deberían participar, y recibir ayuda financiera para ello, en actos que puedan tener una gran influencia en el público de los Estados miembros.

3.5 El CESE considera que, para garantizar una gestión sostenible de los bosques en la UE, deberían garantizarse las cualificaciones profesionales de los trabajadores forestales. El refuerzo y el mantenimiento de las zonas rurales también juega un papel decisivo a este respecto. Por lo tanto, el CESE pide a la Comisión que tome en consideración el siguiente nuevo objetivo: «**Promover el bosque como lugar de trabajo**»

3.5.1 El Comité señala que el bosque sólo puede desempeñar todas sus funciones y cometidos sociales si en su cuidado y gestión trabaja un número suficiente de personas (trabajadores forestales, operadores de máquinas, funcionarios encargados de la gestión de los bosques y gestores forestales). Estos trabajadores deberían tener una cualificación básica especializada y recibir formación continua. Por supuesto, esto también es aplicable a los propietarios forestales que trabajan con sus empleados. La cualificación debería adaptarse a los requisitos económicos, ecológicos y sociales del trabajo, sobre todo a fin de garantizar la conservación de los bosques.

3.5.2 Con el fin de lograr este objetivo, el CESE propone las siguientes nuevas acciones clave:

- Acción clave 19: promover la formación y la formación permanente
- Acción clave 20: investigación de la conexión existente entre la gestión sostenible de los bosques y la formación/cualificación profesional en el sector forestal
- Acción clave 21: zonas rurales

3.5.3 Sobre la Acción clave 19: promover la formación y la formación permanente

3.5.3.1 La Comisión y los Estados miembros deberían aumentar su promoción de la formación/formación permanente, la investigación, el desarrollo y la transferencia de tecnología en el ámbito de la silvicultura, la madera y la conservación.

3.5.3.2 El Comité defiende que la Comisión debe apoyar los sistemas reconocidos de certificación de la gestión forestal, que ayudan a garantizar y aumentar el empleo facilitando indicadores de planificación de personal y de desarrollo sostenibles en las empresas forestales.

3.5.4 Sobre la Acción clave 20: investigación de la conexión existente entre la gestión sostenible de los bosques y la formación/cualificación profesional en el sector forestal

3.5.4.1 La Comisión debería apoyar la investigación científica sobre la conexión existente entre la gestión sostenible de los bosques y la formación/cualificación profesional de los propietarios de los bosques y los trabajadores responsables de la gestión forestal (clarificación de requisitos).

3.5.4.2 El CESE aconseja a la Comisión que elabore un estudio sobre los perfiles laborales necesarios para garantizar la competitividad a largo plazo del sector forestal.

3.5.5 Sobre la Acción clave 21: zonas rurales

3.5.5.1 Los bosques de los Estados miembros se encuentran sobre todo en zonas rurales débiles desde el punto de vista estructural. En estas zonas, el sector forestal garantiza el mantenimiento de la infraestructura, el empleo y la renta de los propietarios de los bosques y de la población rural. Sin una silvicultura intacta desde el punto de vista económico, estas zonas turísticas valiosas en el plano ecológico estarían desconectadas del desarrollo general del país. Las probables consecuencias de ello serían la emigración de la población de esas zonas, su envejecimiento, unos bosques descuidados o el declive de la

infraestructura. La destrucción de las estructuras rurales conduce inevitablemente a dificultades en el uso de la madera como materia prima en un momento de demanda global creciente.

3.5.5.2 La Comisión debería fomentar y apoyar la investigación y el estudio de la importancia de la silvicultura para las zonas rurales.

3.5.5.3 El CESE considera que debería instarse a los Estados miembros a que garantizaran y mejorasen la situación del mercado laboral en las zonas rurales. Deben evitarse las dificultades sociales derivadas de cambios estructurales continuos. En caso necesario, esta evolución debería contrarrestarse mediante programas coordinados. Debería potenciarse el atractivo de las zonas rurales para la población, en particular para los jóvenes.

3.5.5.4 El Comité insta a la Comisión a que apoye económicamente a las zonas rurales a través del FEADER. Previa recepción de una solicitud, debería proporcionarse ayuda financiera directamente a los propietarios/empresas forestales o a las asociaciones de empresas forestales.

4. Evaluación

4.1 La Comisión debería garantizar que todas las partes interesadas de la silvicultura europea estén representadas en el Grupo consultivo de la silvicultura y la producción de corcho.

Bruselas, 26 de octubre de 2006.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo que corrige la Directiva 2002/2/CE, por la que se modifica la Directiva 79/373/CEE, relativa a la circulación de los piensos compuestos»

COM(2006) 340 final — 2006/0117 (COD)

(2006/C 324/15)

El 10 de julio de 2006, de conformidad con el artículo 152 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 8 de septiembre de 2006 (ponente: Sr. NIELSEN).

En el marco de la renovación del mandato del Comité, la Asamblea decidió pronunciarse sobre el presente dictamen en su pleno de octubre y, de conformidad con el artículo 20 del Reglamento Interno, nombró ponente general al Sr. Nielsen.

En su 430º Pleno de los días 26 y 27 de octubre de 2006 (sesión del 26 de octubre de 2006), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 85 votos a favor y 1 abstención el presente Dictamen.

1. Antecedentes

1.1 Las normas de 1979 sobre la producción y circulación de piensos compuestos para la alimentación del ganado han sido objeto de diversas modificaciones, entre otras en lo referente al etiquetado y la información sobre la composición de dichos compuestos ⁽¹⁾. De igual modo ha variado también en diversas ocasiones el equilibrio entre el respeto de la confidencialidad (que defiende la industria alimentaria) y la plena difusión del contenido y la composición (que defiende el sector agrario).

1.2 En 1990 se armonizaron las normas sobre el etiquetado y se estableció el requisito de indicar el contenido de los compuestos en orden decreciente según su peso (sin obligación de declarar las cantidades exactas). A raíz de la crisis de la EEB (encefalopatía espongiforme bovina) y de la crisis de la dioxina, en 2002 se decidió introducir la denominada «declaración abierta», que suponía indicar elementos tanto cuantitativos como cualitativos. Esto incluía declarar los porcentajes de materias primas para la alimentación presentes en los compuestos en orden decreciente según el peso, con una tolerancia de +/-15 % del valor declarado. También se estableció la obligación de comunicar el porcentaje exacto del peso de las materias primas para la alimentación presentes en el pienso compuesto a los clientes que lo solicitaran ⁽²⁾.

1.3 Este requisito hizo que se remitiera al Tribunal de Justicia una solicitud de decisión prejudicial en el marco del examen de las solicitudes formuladas por la industria alimentaria, con el fin de que se anulase o suspendiese la aplicación de la normativa nacional correspondiente. En su sentencia dictada el 6 de diciembre de 2005 ⁽³⁾, el Tribunal de Justicia respaldó la posición de las instituciones de la UE, especialmente en lo que

respecta a la validez de la directiva. No obstante, ateniéndose al principio de proporcionalidad, el Tribunal declaró sin validez la obligación de comunicar a los clientes que lo soliciten los porcentajes exactos por peso de las materias primas para la alimentación presentes en los piensos compuestos. Entre otras cosas, el Tribunal consideró que dicha obligación no estaba justificada por el objetivo de protección de la salud e iba más allá de lo necesario para la consecución de dicho objetivo.

1.4 En estas circunstancias, la Comisión propone ahora una «decisión de corrección» teniendo en cuenta el principio de que los actos modificativos no deben modificarse, pero en cambio pueden corregirse. Por ello, la Comisión propone una decisión que garantice «la transparencia y la claridad de la legislación comunitaria y, al mismo tiempo, no imponga a los Estados miembros la obligación de modificar su legislación nacional, puesto que éstos están obligados, en cualquier caso, a adoptar todas las medidas apropiadas con arreglo a sus ordenamientos jurídicos nacionales para garantizar el cumplimiento de la sentencia del Tribunal».

2. Observaciones del CESE

2.1 La industria de la alimentación animal de la UE es consciente de la sentencia dictada por el Tribunal de Justicia y, de lo expuesto arriba, la Comisión reconoce que la corrección no tiene efectos prácticos. No obstante, el CESE cree que las normas deben reflejar la posición jurídica actual y, por tanto, apoya la corrección propuesta por la Comisión.

2.2 El CESE también apoya el principio de la «declaración abierta», que beneficia a los usuarios y promueve la competencia en este ámbito. Es importante que los productores agrarios conozcan con la mayor exactitud posible qué contienen los compuestos, no sólo en cuanto a su composición, sino también para poder comparar precios y calidad. Si se tiene en cuenta la experiencia adquirida hasta la fecha en el mercado de los compuestos, los argumentos que aduce la industria alimentaria y su demanda de confidencialidad parecen tener menor peso en relación con la competencia comercial y las posibles patentes.

⁽¹⁾ Directiva 79/373/CEE del Consejo relativa a la circulación de los piensos compuestos.

⁽²⁾ Directiva 2002/2/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2002, que los Estados miembros debían aplicar a partir de noviembre de 2003.

⁽³⁾ Asuntos acumulados C-453/03, C-11/04, C-12/04 y C-194-04.

2.3 El CESE, no obstante, reconoce que en casos concretos y para piensos compuestos muy determinados, como por ejemplo los destinados a la piscicultura ⁽⁴⁾, se aplican normas especiales. Por tanto, el CESE pide a la Comisión que considere la posibilidad de establecer excepciones para un pequeño número de compuestos especiales, a fin de eximir en estos casos de la obligación de declarar los porcentajes de materias primas utilizadas en orden decreciente según el peso, y posibilitar la confidencialidad teniendo en cuenta los avances tecnológicos. Sin embargo, esta posibilidad solo será de aplicación en casos excepcionales y cuando sea absolutamente necesario.

2.4 Desde un punto de vista práctico, la norma de declarar los porcentajes de materias primas utilizadas según el peso con una tolerancia del 15 % del valor declarado es en general realista. Cuando no sea posible en la práctica controlar cantidades menores (por ejemplo, el 10 %) con esa exactitud, las

autoridades nacionales de inspección podrán llevar a cabo comprobaciones utilizando documentación de la empresa.

2.5 En ocasiones se arguye que en la práctica es imposible analizar el contenido de un compuesto. Esto no es cierto –con la salvedad arriba citada–, ya que hay laboratorios en todos los Estados miembros que son capaces de realizar adecuadamente esta tarea.

2.6 El CESE, por último, considera especialmente importante que, en interés del comercio intracomunitario y del respeto de las normas de la UE en esta materia, las autoridades de los Estados miembros controlen y cumplan estrictamente las normas aplicables, cosa que no siempre ha ocurrido. A este respecto, la Comisión, con la ayuda de la Oficina Alimentaria y Veterinaria (OAV) debería comprometerse a cumplir sus obligaciones en mayor medida que hasta ahora.

Bruselas, 26 de octubre de 2006.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

⁽⁴⁾ En el caso de la piscicultura hay requisitos específicos según determinados tipos de peces, y hay grandes diferencias en la clasificación de los productos de la pesca y de la industria pesquera que se consideran materias primas presentes en los compuestos.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a un procedimiento de examen y consulta previos para determinadas disposiciones legales, reglamentarias o administrativas previstas por los Estados miembros en el sector de los transportes»

COM(2006) 284 final — 2006/0099 (COD)

(2006/C 324/16)

El 23 de junio de 2006, de conformidad con el apartado 3 del artículo 157 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta mencionada.

El 4 de julio de 2006, la Mesa del Comité encargó a la Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información la preparación de los trabajos del Comité en este asunto.

Dada la urgencia de los trabajos, en su 430º Pleno celebrado el 26 de octubre de 2006, el Comité Económico y Social Europeo ha nombrado ponente general al Sr. TÓTH y ha aprobado por 110 votos a favor y 5 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1 La propuesta de Decisión ⁽¹⁾ sometida a examen tiene por objeto la revocación de la propuesta de Decisión del Consejo de 21 de marzo de 1962 ⁽²⁾ por la que se establece un procedimiento de examen y consulta previos para determinadas disposiciones legales, reglamentarias o administrativas previstas por los Estados miembros en el sector de los transportes.

1.2 El cometido de esta propuesta de Decisión es codificar la Decisión del Consejo de 21 de marzo de 1962 y, por consiguiente, respeta en su totalidad el contenido de los textos codificados y se limita a reagruparlos realizando en ellos únicamente las modificaciones formales que la propia operación de codificación requiere.

1.3 El origen de la actual propuesta de codificación es la Decisión de la Comisión de 1 de abril de 1987 ⁽³⁾, que daba instrucciones a sus servicios para que procedieran a la codificación de todos los actos legales, como máximo tras su décima modificación, en aras de la claridad y de la fácil comprensión de la legislación comunitaria.

2. Observaciones generales

2.1 El Comité muestra especialmente su inquietud por la reciente tendencia a alienar a los ciudadanos europeos respecto de la idea de Europa y, lo que es aún más importante, del proceso legislativo y de la toma de decisiones en el ámbito europeo. La misión del Comité es contribuir a salvar la creciente distancia entre Europa y la sociedad civil organizada, es decir, la ciudadanía.

2.2 Resulta claro que mientras existan diversas disposiciones –modificadas en varias ocasiones– sometidas a una fragmentación que obliga a buscarlas, en parte, en el instrumento original y, en parte, en los posteriores instrumentos modificadores, esta considerable tarea de búsqueda impedirá a los ciudadanos de a pie y a las numerosas organizaciones de la sociedad civil encontrar fácilmente la información jurídica que precisen.

2.3 Por todo ello, el Comité respalda plenamente la actual propuesta con la esperanza de que ayude a todos los ciudadanos y a los grupos de interés de la sociedad civil a obtener una información mejor y más precisa en todo lo relacionado con el instrumento legislativo europeo.

Bruselas, 26 de octubre de 2006.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

⁽¹⁾ COM(2006) 284 final.

⁽²⁾ DO 23 de 3.4.1962, pp. 720-721.

⁽³⁾ COM(87) 868 PV.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se modifica el estatuto de la Empresa Común Galileo que figura en el anexo del Reglamento (CE) nº 876/2002 del Consejo»

COM(2006) 351 final — 2006/0115 (CNS)

(2006/C 324/17)

El 19 de julio de 2006, de conformidad con el artículo 171 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.

El 4 de julio de 2006, la Mesa del Comité Económico y Social Europeo encargó a la Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información la preparación de los trabajos en este asunto.

Dada la urgencia de los trabajos, en su 430º Pleno celebrado el 26 de octubre de 2006, el Comité Económico y Social Europeo ha nombrado ponente general al Sr. PEZZINI y ha aprobado por 116 votos a favor y 2 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El Comité Económico y Social Europeo reafirma una vez más la gran importancia que concede al éxito del programa de radionavegación por satélite Galileo. El CESE ha subrayado ya en numerosos dictámenes sobre esta cuestión ⁽¹⁾ que Galileo es un proyecto científico y técnico con carácter emblemático para la Unión Europea, en particular, por el desafío estratégico que representa el sistema europeo de radionavegación por satélite, bajo control civil, no sólo para el sistema mundial de radionavegación y posicionamiento por satélite, sino también para los servicios a las empresas, los ciudadanos y el conjunto de la sociedad, con vistas a una mayor competitividad de la industria europea a nivel mundial.

1.2 El Comité considera esencial que se reconozca universalmente el valor estratégico del programa Galileo, que constituye el mayor proyecto jamás organizado a escala europea de asociación público-privada, y la primera infraestructura pública perteneciente a las instituciones europeas dotada de una constelación de treinta satélites situados en tres planos orbitales diferentes, que ofrecerá un nuevo servicio público mundial en un mercado en crecimiento exponencial ⁽²⁾, con una precisión

inigualada en cuanto a posicionamiento espacial y temporal en todo el planeta.

1.3 El Comité no puede ocultar su preocupación por el retraso acumulado en la fase de desarrollo y validación en órbita de los satélites y elementos terrestres del sistema, que hubiera tenido que concluir en 2006 bajo la responsabilidad de la Empresa Común Galileo y que, en cambio, finalizará a principios de 2009. En consecuencia, las fases sucesivas de posicionamiento de la constelación de satélites e instalación completa de las instalaciones terrestres y de funcionamiento operativo, generalmente de carácter comercial, no podrán llevarse a cabo antes de finales de 2010.

1.4 El Comité está totalmente de acuerdo en que es necesario evitar el derroche de recursos financieros y competencias que se derivaría de la prolongación de la actividad de la Empresa Común Galileo —a la que se había encargado abarcar toda la fase de desarrollo y validación en órbita— después de la creación de la Autoridad Europea de Supervisión del sistema global de navegación por satélite (GNSS), que empezó a funcionar a mediados de 2006 en aplicación del Reglamento del Consejo de 12 de julio de 2004 ⁽³⁾.

1.5 Sin embargo, el Comité sí considera necesario, como señaló en un reciente dictamen, llevar a cabo una transición fluida entre la Empresa Común Galileo (*Galileo Joint Undertaking* — GJU) y la Autoridad de Supervisión Galileo (*Galileo Supervisory Authority* — GSA), garantizando los siguientes elementos:

- seguridad jurídica en la transferencia de las actividades de la GJU a la GSA;
- competencia de intervención de la GSA en la fase de desarrollo;

⁽¹⁾ Dictamen del Comité Económico y Social sobre «El programa europeo de navegación por satélite (Galileo)», DO C 311 de 7.11.2001, p. 19.

Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Reglamento del Consejo relativo a la constitución de la empresa común Galileo», DO C 48 de 21.2.2002, p. 42.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo: situación del programa de investigación GALILEO a principios de 2004», DO C 302 de 7.12.2004, p. 35.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la ejecución de las fases de despliegue y de explotación del programa europeo de radionavegación por satélite», DO C 221 de 8.9.2005, p. 28.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el «Programa Galileo: llevar a buen término la creación de la Autoridad de Vigilancia Europea».

⁽²⁾ De aquí a 2020, se estima que el volumen de negocios mundial de los mercados cubiertos por Galileo será de 300 000 millones de euros al año, con 3 000 millones de receptores en funcionamiento. Se espera la creación de 150 000 puestos de trabajo sólo en la Unión Europea. Véase la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo — Situación del programa GALILEO», COM(2006) 272 final.

⁽³⁾ DO L 246 de 20.7.2004. El órgano de Vigilancia Europea tiene por función gestionar los intereses públicos relativos a los programas europeos de radionavegación por satélite (GNSS) y ser su órgano regulador. Dicho órgano consta de un Consejo de Administración y un director ejecutivo. El Consejo de administración está integrado por un representante designado por cada Estado miembro y un representante designado por la Comisión.

- soluciones pactadas para los problemas derivados del acuerdo entre la Agencia Espacial Europea y la GJU y de la transferencia de la GJU a la GSA de las actividades desarrolladas por terceros países ⁽⁴⁾;
- personal suficiente y experimentado;
- claridad de la responsabilidad internacional de los Estados en los que se lanzarán los satélites.

1.6 El Comité aprueba los principios en que se inspira la propuesta de modificación del estatuto de la GJU ⁽⁵⁾ sobre la que debe ser consultado en aplicación del artículo 171 del Tratado y formula las siguientes observaciones y recomendaciones.

1.6.1 En lo referente a las modificaciones del mencionado Reglamento, considera insuficiente que sólo se propongan modificaciones, por otra parte apoyadas por el CESE, al estatuto anexo, y estima que es necesario:

- modificar como sigue el párrafo primero del artículo 1 del Reglamento: «Para la ejecución de las actividades de desarrollo del programa Galileo y su transferencia a la GSA se crea una Empresa Común con arreglo al artículo 171 del Tratado, hasta el 31 de diciembre de 2006»;
- añadir un párrafo al final del artículo 1: «A partir del 1 de enero de 2007, la GSA asumirá todos los derechos y obligaciones de la GSA disuelta, incluidos los derivados del acuerdo concluido con la Agencia Espacial Europea»;
- incluir en el artículo 21 del anexo relativo al Estatuto de la Empresa Común Galileo la nueva disposición siguiente: «Antes de iniciar el procedimiento de disolución, los terceros países miembros del Consejo de Administración de la Empresa Común y los terceros países miembros de la Agencia Espacial Europea (ESA) que no sean miembros de la UE procederán a la conclusión de acuerdos con la Comunidad en lo referente a las modalidades de participación en las actividades de la GSA».

1.6.2 En lo que respecta a la Autoridad de Supervisión Galileo (GSA), el CESE considera imprescindible «modificar el Reglamento sobre la Autoridad de Vigilancia Europea para añadir las misiones transferidas entre la Empresa Común Galileo y la Autoridad tales como la supervisión de la fase de desarrollo y de validación en vuelo, la gestión de las actividades resultantes de los programas marco europeos de investigación y desarrollo o también el seguimiento y la gestión de las evoluciones técnicas del sistema operativo».

1.6.2.1 La Autoridad de Supervisión Galileo se constituyó mediante el Reglamento n° 1321/2004/CE del Consejo, de 12 de julio de 2004, y es operativa desde mediados de 2006. Su finalidad es velar por la gestión de los intereses públicos en relación con los programas europeos de radionavegación por satélite, EGNOS y GALILEO, y ejercer funciones de autoridad con respecto al futuro titular de la concesión de servicios

⁽⁴⁾ Un organismo chino (*National Remote Sensing Centre of China*) y una empresa israelí (*MATIMOP*) son miembros de la GJU y del Consejo de Administración y disponen de un número de votos proporcional al capital aportado. Han contribuido cada uno con un capital inicial de cinco millones de euros.

⁽⁵⁾ Anexo al Reglamento 876/2002.

de radionavegación por satélite. Sin embargo, no es responsable de llevar a término la fase de desarrollo ni las actividades o trabajos de investigación inherentes a dicha fase o a fases posteriores, ni se le han concedido los recursos humanos y financieros necesarios para realizar estas tareas.

1.6.2.2 El Comité no ha sido consultado sobre la propuesta de Reglamento del Consejo COM(2006) 261 final de 2 de junio de 2006 por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 1321/2004 relativo a las estructuras de gestión del programa europeo de radionavegación por satélite, de manera que, formalmente, el examen de estos puntos rebasa el marco del presente dictamen.

1.7 No obstante, el Comité considera imprescindible que se modifique el Reglamento 1321/2004/CE para garantizar la continuidad del programa Galileo y la correcta transferencia de las actividades de la Empresa Común Galileo a la Autoridad de Supervisión, así como para asegurar en las mejores condiciones posibles la culminación de la fase de desarrollo del programa tras la disolución de la empresa común. De la misma manera, deberán definirse con claridad las modalidades y las cuestiones jurídicas, técnicas y financieras después del 31 de diciembre de 2006, para agilizar la realización de las diferentes fases y asegurar la máxima operatividad del sistema.

1.8 El Comité subraya la importancia de que se inste «a la Comisión, a la Empresa Común Galileo, a la Autoridad Europea de Supervisión del GNSS y a la Agencia Espacial Europea a no ahorrar esfuerzos para lograr que el sistema GALILEO sea totalmente operativo a finales de 2010», tal como se establece en las conclusiones del Consejo de Transportes y Telecomunicaciones de 12 de octubre de 2006. Además, el Consejo acoge favorablemente las propuestas legislativas de la Comisión destinadas a transferir durante 2006 a esta autoridad las restantes actividades de la Empresa Común Galileo.

1.9 El Comité solicita que se le tenga al corriente sobre la evolución del Programa Galileo y sobre el papel fundamental que desempeña la ESA en el diseño y el desarrollo de los programas europeos del GNSS. Asimismo, el CESE agradecería que la Comisión le consultara sobre el Libro Verde relativo a las aplicaciones del Programa Galileo, que la Comisión tiene previsto publicar antes de que finalice 2006 ⁽⁶⁾.

2. Motivación

2.1 El CESE ha seguido desde un principio la creación y el desarrollo del Programa europeo Galileo de radionavegación y posicionamiento por satélite, reconociendo la importancia de su papel estratégico para la competitividad del sistema europeo, tanto por sus repercusiones innovadoras, laborales o sociales como por la consiguiente mejora de la calidad de vida de los ciudadanos que supone.

⁽⁶⁾ Véanse las conclusiones del Consejo sobre los avances en la aplicación del Programa GALILEO de 12 de octubre de 2006.

2.2 El Programa Galileo prevé cuatro fases sucesivas:

- una fase de definición, que se desarrolló de 1999 a 2001 y durante la cual se diseñó la arquitectura de todo el sistema y se determinaron los cinco tipos de servicios (enumerados más adelante) que iban a ofrecerse; esta fase se financió esencialmente con cargo al V Programa Marco de IDT + D1998/2002;
- una fase de desarrollo y validación, que inicialmente tenía que extenderse de 2002 a 2005 y que comprende el desarrollo de los satélites y los componentes terrestres del sistema, así como la validación en órbita del sistema. Debido al retraso acumulado, esta fase no finalizará hasta principios de 2009. La dotación financiera pública UE/ESA, que inicialmente era de 1 200 millones de euros, sumados a los 100 millones de euros procedentes del VI Programa Marco de IDT 2002/2006, será finalmente de 1 500 millones de euros, que serán gestionados hasta el 31 de diciembre de 2006 por la Empresa Común Galileo y a partir del 1 de enero de 2007 por la Autoridad de Supervisión. El primer satélite experimental, GIOVE-A, ha realizado ya su principal misión aunque quedan por finalizar algunos aspectos técnicos esenciales para que el proyecto pueda llevarse a buen término;
- una fase de despliegue, en la que se llevará a cabo la construcción y el lanzamiento de los satélites que forman la constelación, así como la instalación completa de los componentes terrestres de la infraestructura. Esta fase estaba prevista inicialmente para los años 2006 y 2007, pero finalmente se realizará en 2009 y 2010. La dotación financiera global inicialmente prevista era de 2 100 millones de euros de los cuales un tercio (700 millones de euros) financiado con cargo al presupuesto comunitario y los dos tercios restantes (1 400 millones) financiados por consorcios privados. La fase de despliegue y la fase posterior de explotación comercial serán objeto de una concesión por un período aproximado de veinte años. La autoridad concedente será la Autoridad de Supervisión;
- y una fase de explotación comercial, que no podrá iniciarse hasta finales de 2010. El coste anual de funcionamiento y mantenimiento previsto para esta fase asciende a unos 220 millones de euros, financiados íntegramente con recursos privados, con la excepción de una intervención pública extraordinaria de la UE durante los primeros años de esta fase, de acuerdo con las decisiones adoptadas sobre las perspectivas financieras 2007–2013.

2.3 El Comité está muy preocupado por el retraso acumulado en la fase de desarrollo y validación en órbita y, en consecuencia, en la fase posterior de explotación comercial. Este retraso compromete el calendario general establecido para el proyecto y aplaza la puesta en práctica de un instrumento excepcional, en el que confluyen las competencias y los resultados de la investigación europea y que es capaz de participar con éxito en el mercado mundial de los productos y servicios de radionavegación por satélite. En 2005, este mercado representó un valor de 60 000 millones de euros, con una tasa de

crecimiento anual del 25 %, y supuso la creación de 150 000 puestos de trabajo solamente en la UE, esencialmente en los sectores de la tecnología, investigación y servicios.

2.4 La preocupación del CESE es aún mayor a causa de la incertidumbre actual en torno a las modalidades y las cuestiones jurídicas, técnicas y financieras, y así lo ha hecho saber en un reciente dictamen (7). Si no se aclara la situación en 2006, esta incertidumbre que rodea tanto la Empresa Común Galileo como la Autoridad de Supervisión podría comprometer la correcta realización de las diferentes fases, previstas para garantizar la máxima operatividad de un sistema que podrá contribuir en gran medida a que la economía europea basada en el conocimiento sea más competitiva a escala mundial.

2.5 El CESE ya había destacado la oportunidad de incorporar el componente privado al desarrollo y la explotación del sistema desde los inicios de la Empresa Común Galileo, garantizando un respaldo continuo durante las fases de realización, teniendo en cuenta que Galileo es el mayor proyecto europeo de asociación público-privada.

2.6 En mayo de 2002, al término de la fase de definición, se constituyó la Empresa Común Galileo mediante el Reglamento CE/876/2002, en aplicación del artículo 171 del Tratado CE. La Unión Europea y la ESA (8) fueron designados miembros fundadores por un período de cuatro años y se les encomendó «conseguir la unidad de gestión y el control financiero del proyecto para la fase de investigación, desarrollo y demostración del programa Galileo y, para ello, movilizar los fondos asignados a dicho programa».

2.7 La Empresa Común Galileo se constituyó para llevar a buen término la fase de desarrollo y preparar las fases posteriores del programa Galileo, con dos misiones principales:

- dirigir y coordinar las acciones de investigación y desarrollo necesarias por medio de un acuerdo con la Agencia Espacial Europea, encargada de aplicar dichas acciones, y
- gestionar el procedimiento de selección del futuro concesionario del sistema.

2.8 En su Resolución sobre el plan de acción para la aplicación de una política espacial europea (9) de 29 de enero de 2004, el Parlamento Europeo señaló la gran importancia que reviste el programa Galileo para el desarrollo de la industria, los transportes, la protección del medio ambiente y la realización de los objetivos fijados en la Estrategia de Lisboa y pidió a la Comisión y al Consejo que dotasen a Galileo de estructuras eficaces, junto a la creación de una autoridad de supervisión, para garantizar la transparencia y seguridad del sistema (10).

(7) Dictamen del CESE sobre el «Programa Galileo: llevar a buen término la creación de la Autoridad de Vigilancia Europea», CESE 1179/2006 de 13.9.2006.

(8) ESA: Agencia Espacial Europea.

(9) P5_TA(2004)0054 de 29 de enero de 2004.

(10) Autoridad de Supervisión y dispositivo de seguridad, objeto de las decisiones del Consejo de 12 de julio de 2004.

2.9 La Autoridad de Supervisión Galileo (GSA) se constituyó mediante el Reglamento nº 1321/2004/CE del Consejo, de 12 de julio de 2004, y es operativa desde mediados de 2006. Su finalidad es velar por la gestión de los intereses públicos en relación con los programas europeos de radionavegación por satélite, EGNOS y GALILEO, y ejercer funciones de autoridad concedente con respecto al futuro titular de la concesión de los servicios de radionavegación por satélite.

2.10 El Reglamento que se aplica actualmente a la GSA no permite, por tanto, intervenir en la gestión de la fase de desarrollo ni en las actividades o trabajos de investigación inherentes a dicha fase o a fases posteriores. Tampoco se conceden los recursos humanos y financieros necesarios para realizar estas tareas.

2.11 Por otra parte, el Reglamento de la GJU ⁽¹⁾, previsto por un período de cuatro años que concluyó a mediados de 2006, debería prorrogarse si se quiere finalizar, junto a las negociaciones para elegir al futuro concesionario del sistema, toda la fase de desarrollo de los satélites y componentes terrestres, así como la validación en órbita del sistema.

2.12 Para evitar que se produzcan ulteriores demoras en la realización del proyecto y no generar incertidumbre en las relaciones entre las diferentes partes, el Comité considera que es necesario proceder con rapidez y transparencia a la revisión de los Reglamentos de la GJU y la GSA, garantizando una clara transferencia de competencias y relaciones entre ambos organismos.

2.13 El Comité respalda la finalidad de la propuesta objeto del presente dictamen, consistente en evitar el derroche de recursos y competencias que se produciría si la Empresa Común Galileo prosiguiera sus actividades después de la creación de la Autoridad Europea de Supervisión que empezó a funcionar a mediados de 2006.

2.14 Sin embargo, el Comité considera que el contenido de la propuesta es insuficiente, no sólo porque se limita al estatuto de la GJU adjunto al Reglamento CE/876/2002, sino también porque dicha propuesta debería unirse a la revisión del Reglamento de la GSA, sobre la que el Comité aún no ha sido consultado.

2.15 En la situación actual del programa, la fase de desarrollo de Galileo no se terminará antes de finales del año 2008. Sólo en esa fecha estarán operativos los cuatro satélites que serán construidos y lanzados por la Agencia Espacial Europea dentro de la fase denominada de «validación en órbita». De ahí que, de acuerdo con el estatuto vigente, la Empresa Común Galileo no debería cesar en sus funciones antes de finales del año 2008, lo que representa una duración superior en unos tres años a la inicialmente prevista.

2.16 Por otra parte, la GSA tiene por finalidad velar por la gestión de los intereses públicos en relación con los programas europeos de radionavegación por satélite, EGNOS y GALILEO, y ejercer las funciones de autoridad concedente con respecto al futuro titular de la concesión de servicios de radionavegación por satélite. No está encargada, en cambio, de gestionar la fase de desarrollo ni las actividades o trabajos de investigación inherentes a dicha fase, ni se le han concedido los recursos humanos y financieros necesarios para realizar estas tareas.

2.17 El Comité está de acuerdo con las observaciones formuladas por el Consejo «sobre la importancia de promover el sistema europeo de radionavegación por satélite con objeto de conseguir un éxito comercial, fomentando en particular las actividades de investigación». A juicio del Comité, la parte más importante de los beneficios económicos del programa GALILEO procede, en primer lugar, de las aplicaciones posteriores ⁽²⁾.

Bruselas, 26 de octubre de 2006.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

⁽¹⁾ GJU (*Galileo Joint Undertaking*): Empresa Común Galileo.

⁽²⁾ Véanse las conclusiones del Consejo sobre los avances en la aplicación del Programa GALILEO, Luxemburgo, 12 de octubre de 2006.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 1321/2004 relativo a las estructuras de gestión del programa europeo de radionavegación por satélite»

COM(2006) 261 final — 2006/0090 (CNS)

(2006/C 324/18)

El 29 de septiembre 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.

El 25 de octubre de 2006, la Mesa del Comité Económico y Social Europeo encargó a la Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información la preparación de los trabajos sobre este asunto.

Dada la urgencia de los trabajos, en su 430° Pleno, celebrado el 26 de octubre de 2006, el Comité Económico y Social Europeo decidió nombrar ponente general al Sr. BUFFETAUT y ha aprobado por 111 votos a favor, 1 voto en contra y 2 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 Como ha afirmado ya en numerosas ocasiones, el Comité Económico y Social Europeo considera de suma importancia el éxito del Programa Galileo.

1.2 Como subrayaba en su Dictamen exploratorio «Programa Galileo: llevar a buen término la creación de la Autoridad de Vigilancia», es necesario que el periodo de transición entre la Empresa Común Galileo y la Autoridad de Vigilancia Galileo se haga de manera fluida y garantizando la seguridad jurídica.

1.3 El CESE, por tanto, apoya el enfoque jurídico del Consejo, que tiene por objeto modificar el Reglamento (CE) n° 1321/2004 relativo a las estructuras de gestión del programa europeo de radionavegación por satélite, para garantizar la continuidad del programa Galileo y una transferencia adecuada de las actividades de la Empresa Común Galileo a la Autoridad de Supervisión.

1.4 El CESE considera que la modificación propuesta del primer apartado del artículo del Reglamento (CE) n° 1321/2004, en el que se definen las funciones de la Autoridad de Supervisión, responde de manera pertinente a la necesidad de que la Autoridad pueda, por una parte, asegurar que se lleva a buen término la fase de desarrollo y, por otra, poner en marcha las acciones de investigación que sean útiles y necesarias para los programas GNSS europeos.

1.5 Asimismo, el Comité estima que la nueva redacción propuesta para el primer apartado del artículo 3 del Reglamento (CE) n° 1321/2004 del Consejo responde adecuadamente al imperativo de garantizar la seguridad jurídica necesaria en materia de propiedad, tanto del sistema —antes de que finalice la fase de desarrollo— como de todos los activos materiales e inmateriales creados o desarrollados antes de la desaparición de la Empresa Común, así como durante la fase de desarrollo posterior.

1.6 El CESE insiste también en que, como subraya el Consejo, conviene evitar en la medida de lo posible la duplicación de

estructuras, algo tan inútil como oneroso, y garantizar una cooperación armoniosa entre las diferentes estructuras durante la fase de transición.

1.7 El CESE, por último, acoge favorablemente que el texto propuesto se halle en la línea de las recomendaciones que había formulado en su dictamen de iniciativa TEN/246.

2. Propuesta del Consejo

2.1 La propuesta de Reglamento del Consejo tiene por objeto solucionar las dificultades jurídicas y patrimoniales que habrían podido surgir, en aplicación de los actos en vigor, de la desaparición de la Empresa Común antes del fin de la fase de desarrollo y la transferencia de sus actividades a la Autoridad Europea de Supervisión.

2.2 Para evitar que surjan dificultades de este tipo, la propuesta de Reglamento presenta un añadido al texto actual del primer apartado del artículo 2 del Reglamento (CE) n° 1321/2004 y la sustitución del primer apartado del artículo 3 por un nuevo texto.

3. Observaciones generales

3.1 En el momento de la puesta en funcionamiento del programa Galileo, las tareas asignadas a la Empresa Común y a la Autoridad Europea de Supervisión diferían, tanto por su naturaleza como por el calendario a que estaban sujetas. Ahora, debido a un retraso de unos dos años en la fase de desarrollo y a la creación efectiva de la Autoridad Europea de Supervisión, era necesario, por razones económicas, jurídicas y técnicas, que la Autoridad de Supervisión pudiese intervenir en la fase de desarrollo, así como disolver la Empresa Común. Obviamente, ello requiere modificar la normativa existente, concretamente el Reglamento (CE) n° 1321/2004.

3.2 Durante el inevitable periodo de transición, es necesario que dichas entidades colaboren estrechamente, para que la transferencia de actividades pueda hacerse de manera armoniosa.

3.3 La transferencia de actividades y experiencia sólo puede llevarse a cabo si se ha determinado claramente el marco jurídico y está garantizada la seguridad jurídica.

3.4 El objeto de la propuesta de Reglamento es precisamente establecer tal marco jurídico y garantizar la seguridad jurídica en torno a una serie de cuestiones esenciales, a saber:

- la transferencia de las actividades de la Empresa Común durante la fase de desarrollo, para la cual en la actualidad la Autoridad Europea de Supervisión no es competente;
- la posibilidad de que la Autoridad Europea de Supervisión desarrolle actividades de investigación;
- la regulación, en el plano jurídico, de la cuestión de la propiedad del sistema y de los activos materiales e inmateriales, que debe transferirse a la Autoridad Europea de Supervisión.

3.5 La propuesta de Reglamento responde a estos imperativos, y cabe acoger favorablemente que el Consejo muestre de manera manifiesta su voluntad de evitar la duplicación de estructuras, que resultaría tan inútil como onerosa.

3.6 En un plano jurídico complementario y no vinculado directamente al Reglamento objeto del presente dictamen, sería conveniente que el Consejo examinara la cuestión de la responsabilidad internacional de los Estados desde cuyo territorio se realizan los lanzamientos de los satélites de la constelación Galileo.

Bruselas, 26 de octubre de 2006.

El Presidente

del Comité Económico y Social Europeo

Dimitris DIMITRIADIS

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la itinerancia en las redes públicas de telefonía móvil en la Comunidad y por el que se modifica la Directiva 2002/21/CE relativa a un marco regulador común de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas»

COM(2006) 382 final — 2006/0133 (COD)

(2006/C 324/19)

El 4 de septiembre 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.

El 12 de septiembre de 2006, la Mesa del Comité Económico y Social Europeo encargó a la Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información la preparación de los trabajos en este asunto.

Dada la urgencia de los trabajos, en su 430º Pleno del 26 de octubre de 2006, el Comité Económico y Social Europeo ha nombrado ponente general al Sr. HERNÁNDEZ BATALLER y ha aprobado por 131 votos a favor, 7 en contra y 12 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El Comité comparte los criterios de la Comisión que, ante los elevados precios que tienen que abonar los usuarios por el servicio de «itinerancia internacional» en sus teléfonos móviles, ha presentado una propuesta de Reglamento que propone establecer una base jurídica armonizada para establecer unas medidas que faciliten la realización del mercado interior de las comunicaciones electrónicas, y a la vez colocan a los ciudadanos en el centro de la política comunitaria.

1.2 La propuesta resulta necesaria, proporcionada y eleva el nivel de protección de los consumidores, en concreto incrementando su derecho de acceso a la información con las medidas de

transparencia y protegiendo sus intereses económicos con el establecimiento de un mecanismo de los límites máximos de salvaguardia para los precios aplicables a la prestación de servicios de itinerancia en llamadas vocales entre Estados miembros, tanto a nivel minorista como mayorista.

1.3 El Comité prefiere que, en la revisión del funcionamiento del Reglamento, la Comisión fundamente sus ulteriores propuestas basándolas en la orientación de los principios de «el que llama paga» («calling party pays») y de que los precios del abonado de itinerancia sean similares a los que le aplica su operador de origen («home pricing principle»).

2. Introducción

2.1 La progresiva movilidad de los ciudadanos europeos más allá de sus respectivas fronteras nacionales y, muy especialmente, dentro del ámbito de la UE, ha generado también una creciente necesidad de garantizar las comunicaciones telefónicas a través de los cada vez más extendidos terminales móviles. Se denomina «itinerancia», en este contexto, a la posibilidad de que un usuario pueda efectuar y recibir llamadas cuando se desplaza al extranjero, gracias al acuerdo entre los operadores de los diferentes países.

2.1.1 Se trata, por tanto, de servicios prestados por un operador de redes móviles nacional (red visitada) a un operador de redes móviles de otro país (red base). El mercado, en general, se encuentra integrado por los siguientes servicios:

- servicio a operadores móviles de otro Estado miembro o de un tercer Estado de acceso desde una ubicación móvil;
- servicio a operadores móviles de otro Estado miembro o de un tercer Estado de origenación de llamadas telefónicas desde una ubicación móvil;
- servicio a operadores móviles dentro de un Estado miembro o de un tercer Estado de origenación de tráfico de datos desde una ubicación móvil;
- servicio a operadores móviles dentro de un Estado miembro o de un tercer Estado de transporte tanto de llamadas telefónicas como de tráfico de datos, con destino a usuarios de redes móviles o fijas, nacionales o internacionales.

2.1.2 Se calcula que casi 150 millones de ciudadanos europeos utilizan ya ese servicio, bien sea con motivo de sus desplazamientos turísticos o, en mucha mayor medida (en torno a las tres cuartas partes del total), en el marco de su actividad profesional.

2.2 La itinerancia aporta sin duda indudables beneficios desde el punto de vista económico y social a los ciudadanos, pero también viene suscitando reiteradas críticas por parte de usuarios, organizaciones de consumidores, autoridades reguladoras y responsables políticos a causa de sus tarifas, muy superiores a las que se abonan por las llamadas nacionales. Las críticas consideran que el precio de la itinerancia es además poco transparente para el cliente final; no está justificado si se atiende a los costes subyacentes de la prestación del servicio, y presenta grandes diferencias entre países y operadores: *grosso modo*, ese precio oscila entre los 0,20 euros pagados por un usuario finlandés que llame a su país desde Suecia y los 13,05 euros de la llamada de un usuario maltés que se encuentra en Letonia. Según diferentes estudios sectoriales, las compañías telefónicas ingresan unos 8.5 000 millones de euros anuales en toda la UE por este servicio, cifra que puede suponer entre un 3 % y un 7 % de su volumen de negocios y que evoluciona al alza.

2.3 La preocupación de la Comisión por las elevadas tarifas de itinerancia aplicadas a los clientes de la telefonía móvil que se desplazan por Europa viene manifestándose, a través de diferentes iniciativas, desde finales de la pasada década:

- A mediados de 1999 la Comisión decidió llevar a cabo una investigación sectorial sobre los servicios de itinerancia nacional e internacional, incoando procedimientos por infracción a algunos operadores móviles del Reino Unido y Alemania.
- Tras establecer en 2002 el marco regulador europeo de las comunicaciones electrónicas ⁽¹⁾, la Recomendación de la Comisión, de 11 de febrero de 2003 ⁽²⁾, sobre mercados de productos y servicios pertinentes dentro del sector de las comunicaciones electrónicas incluyó el mercado nacional al por mayor de la itinerancia internacional en redes públicas de telefonía móvil entre esos servicios pertinentes a efectos de su regulación *ex ante*.
- En mayo de 2005 el Grupo de Entidades Reguladoras Europeas ⁽³⁾ señaló que las tarifas al por menor eran muy elevadas sin que ello estuviera claramente justificado; que esta situación parecía deberse tanto a las elevadas tarifas al por mayor percibidas por el operador de red extranjero como, en muchos casos, a los elevados márgenes al por menor aplicados por el operador de red del propio cliente; que las reducciones de las tarifas al por mayor no se traducían a menudo en las consiguientes reducciones de las tarifas al por menor, y que los consumidores carecían a menudo de información clara sobre las tarifas de la itinerancia.

⁽¹⁾ Directiva 2002/21/CE, de 7 de marzo, relativa a un marco regulador común de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas, conocida como «Directiva marco» (DO L 108 de 24.4.2002, p. 33.). Con la misma fecha se aprueban también la Directiva 2002/19/CE relativa al acceso a las redes de comunicaciones electrónicas y recursos asociados y a su interconexión, conocida como «Directiva de acceso» (DO L 108 de 24.4.2002, p. 7); la Directiva 2002/20/CE relativa a la autorización de redes y servicios de comunicaciones electrónicas, conocida como «Directiva de autorización» (DO L 108 de 24.4.2002, p. 21), y la Directiva 2002/22/CE, relativa al servicio universal y los derechos de los usuarios en relación con las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas, conocida como «Directiva de servicio universal» (DO L 108 de 24.4.2002, p. 51). A ellas cabe añadir la Directiva 2002/58/CE, de 12 de julio, relativa al tratamiento de los datos personales y a la protección de la intimidad en el sector de las comunicaciones electrónicas (DO L 201 de 31.7.2002, p. 37).

⁽²⁾ Recomendación de la Comisión, de 11 de febrero de 2003, relativa a los mercados pertinentes de productos y servicios dentro del sector de las comunicaciones electrónicas que pueden ser objeto de regulación *ex ante* de conformidad con la Directiva 2002/21/CE del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a un marco regulador común de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas — C(2003) 497, DO L 114 de 8.5.2003, p. 45. Se identifican 18 mercados que gozan de presunción de haber sido definidos de conformidad con lo establecido en a normativa comunitaria.

⁽³⁾ Véase la Decisión 2002/627/CE de la Comisión, de 29 de julio de 2002, por la que se establece el Grupo de entidades reguladoras europeas de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas (DO L 200 de 30.7.2002, p. 38), modificada por la Decisión 2004/641/CE de la Comisión, de 14 de septiembre de 2004 (DO L 293 de 16.9.2004, p. 30).

- En octubre de 2005 la Comisión llamó la atención sobre el problema de las elevadas tarifas de la itinerancia internacional y sobre la falta de transparencia de los precios poniendo en marcha una página electrónica de información al consumidor que no sólo confirmaba que las tarifas eran en muchos casos manifiestamente excesivas, sino que mostraba una diversidad de precios en la Comunidad imposible de justificar, ya que las llamadas poseían las mismas características.
- El Parlamento Europeo, en Resolución de 1 de diciembre de 2005 sobre la regulación y los mercados de comunicaciones electrónicas en Europa en 2004 ⁽⁴⁾, se felicitó de la iniciativa de la Comisión a favor de la transparencia en el sector de la itinerancia internacional, solicitándole la elaboración de nuevas iniciativas encaminadas a reducir los elevados costes del tráfico transfronterizo de telefonía móvil.
- En diciembre 2005, el Grupo de Entidades Reguladoras Europeas comunicó a la Comisión Europea su temor de que las medidas que estaban adoptando las autoridades nacionales no resolvieran el problema de los precios, señalando que la itinerancia constituía un caso manifiestamente excepcional de perjuicio al consumidor que no quedaba resuelto tampoco por la mera aplicación del mencionado marco regulador europeo.
- En marzo de 2006, el Consejo Europeo dejó constancia de la importancia que tenía para la competitividad la reducción de las tarifas de itinerancia, en el contexto de la necesidad de unas políticas sobre la tecnología de la información y la comunicación (TIC) selectivas, efectivas e integradas tanto a nivel nacional como europeo para poder conseguir los objetivos del crecimiento económico y productividad fijados en la relanzada estrategia de Lisboa ⁽⁵⁾.

2.4 A pesar del claro diagnóstico de las críticas, de las iniciativas de las instituciones europeas, de las medidas adoptadas por algunos Estados miembros e incluso de la reducción de tarifas llevada a cabo por ciertos operadores, hasta el momento no ha sido posible adoptar medidas eficaces y rápidas destinadas a conseguir una reducción sustancial y armonizada de los precios de la itinerancia en la UE.

2.5 Finalmente, tras examinar diferentes opciones reguladoras y sus consecuencias, la Comisión presentó el pasado 12 de julio una propuesta de Reglamento relativa a la itinerancia en las redes públicas de telefonía móvil en la UE que busca limitar el precio que los operadores pueden cobrarse mutuamente por gestionar las llamadas a través de teléfono móvil, así como el precio que se carga al usuario por realizar y recibir dichas llamadas fuera de su país de origen, aunque dentro de la Unión Europea. Este Reglamento vendría a modificar el actual marco regulador de las comunicaciones electrónicas, establecido por la Directiva 2002/21/CE.

⁽⁴⁾ Resolución del PE 2005/2052 (INI).

⁽⁵⁾ Comunicación al Consejo Europeo de Primavera — Trabajando juntos por el crecimiento y el empleo — Relanzamiento de la estrategia de Lisboa, COM(2005) 24 de 2.2.2005 y Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo, 22-23 de marzo de 2005.

3. Propuesta de la Comisión

3.1 Con el Reglamento propuesto, la Comisión pretende establecer una base jurídica armonizada, objetiva, coherente y proporcionada que facilite la realización del mercado interior de las comunicaciones electrónicas; que se ajuste a la estrategia de Lisboa relanzada para el fomento del crecimiento y el empleo a través de una mayor competitividad, y que responda a la iniciativa asociada de la Comisión i-2010.

3.2 Esta base permitiría fijar unas tarifas máximas por minuto aplicables por los operadores de redes móviles terrenales de la Comunidad Europea a la prestación de servicios de itinerancia en llamadas vocales entre Estados miembros, tanto en el caso de las tarifas al por mayor entre operadores de redes como en el de las tarifas al por menor del proveedor de origen. Los límites máximos de los precios habrán de tener en cuenta los distintos elementos que intervienen en la realización de una llamada en itinerancia internacional (incluidos los gastos generales, la señalización y el inicio, tránsito y terminación de la llamada) y las diferencias en los costes subyacentes de la prestación del servicio.

3.3 De acuerdo con el denominado «enfoque del mercado doméstico europeo», se busca garantizar un elevado nivel de protección de los usuarios de las redes públicas de telefonía móvil que se desplazan por la Comunidad, al tiempo que se salvaguarda la competencia entre operadores móviles, permitiéndoles diferenciar sus ofertas y adaptar sus estructuras de precios a las condiciones del mercado y a las preferencias de los consumidores.

3.4 Desde el punto de vista tarifario, las limitaciones de precios quedan establecidas del modo siguiente:

- Los precios al por mayor en el caso de las llamadas efectuadas a un destino situado en el interior del país visitado no podrán superar el doble de la tasa de terminación en móvil media en la Comunidad calculada para los operadores de redes móviles que han sido designados como poseedores de peso significativo en el mercado. La tasa de terminación en móvil media se considera un patrón fiable dado que estas tarifas de terminación están ya sometidas a supervisión reglamentaria de conformidad con el marco regulador de las comunicaciones electrónicas de 2002, y deben determinarse aplicando el principio de orientación por los costes.
- Cuando se trate de llamadas desde el país visitado al país de origen o a un tercer país comunitario, el precio no podrá superar el triple de la tasa media arriba indicada.
- A nivel minorista, para las mismas categorías de llamadas itinerantes el límite se establece en el 130 % del límite aplicable a nivel mayorista, sin incluir el IVA pero sí todos los elementos fijos asociados al suministro de llamadas itinerantes reguladas, tales como los cargos por establecimiento de llamadas o las tasas por adhesión. Los límites de precios previstos en relación con las tarifas al por menor para la realización de llamadas itinerantes reguladas surtirán efecto jurídico a los seis meses de la entrada en vigor de la medida propuesta, con el fin de que los proveedores del servicio puedan llevar a cabo las adaptaciones necesarias.

— La propuesta prevé también un límite del 130 % de la tasa de terminación en móvil media para las tarifas que paguen los clientes itinerantes por la recepción de llamadas cuando se encuentran en un país comunitario distinto del de origen, sin incluir el IVA pero sí todos los elementos fijos asociados al suministro de llamadas itinerantes reguladas, tales como los cargos únicos o las tasas por adhesión.

3.5 La propuesta de Reglamento se ocupa también de la necesidad de transparencia en los precios, imponiendo a los proveedores móviles la obligación de facilitar información personalizada sobre las tarifas de itinerancia al por menor a sus clientes itinerantes, previa solicitud por su parte. La información será gratuita, y los clientes podrán optar por recibir esa información mediante un mensaje corto SMS o verbalmente a través de su teléfono móvil. Además, los proveedores móviles están obligados a facilitar información sobre las tarifas de itinerancia cuando se obtiene un abono, con carácter periódico y en caso de producirse modificaciones importantes de las mismas.

3.6 Las exigencias en materia de precios de la propuesta de Reglamento deben aplicarse con independencia de si los clientes itinerantes tienen un contrato de prepago o de postpago con su proveedor de origen, a fin de garantizar que todos los usuarios de la telefonía vocal móvil puedan beneficiarse de sus disposiciones.

3.7 La propuesta de Reglamento confiere a las autoridades nacionales de regulación las competencias necesarias para garantizar su observancia de acuerdo con sus funciones actuales al amparo del marco comunitario regulador de las comunicaciones electrónicas. Además de ser las que informan de la tasa media de terminación en móvil, que publicará periódicamente la Comisión, se les asigna la tarea de llevar a cabo un seguimiento de la evolución de los precios al por mayor y al por menor referidos a la prestación de servicios de comunicaciones de voz y datos, incluidos el servicio de mensajes cortos SMS y el servicio de mensajes multimedia MMS, a los clientes itinerantes dentro de la Comunidad, en particular en las regiones ultraperiféricas, tanto para valorar la viabilidad e recuperación de costes por parte de los operadores como para aplicar, en su caso, las sanciones derivadas del incumplimiento del Reglamento.

3.8 Las medidas necesarias para la aplicación de la propuesta de Reglamento deben adoptarse de conformidad con la Decisión 1999/468/CE del Consejo, de 28 de junio de 1999, por la que se establecen los procedimientos para el ejercicio de las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión⁽⁶⁾. El período establecido en el artículo 5, apartado 6, de la Decisión 1999/468/CE será de tres meses. La Comisión estará asistida por el Comité de comunicaciones creado por el artículo 22 de la Directiva 2002/21/CE.

3.9 La propuesta prevé la revisión del Reglamento a los dos años. Esto significa que, si en ese momento la evolución del mercado hace innecesario el Reglamento, la Comisión estudiará la posibilidad de proponer su derogación, en consonancia con el principio de legislar mejor.

⁽⁶⁾ DOL 184 de 17.7.1999, p. 23.

4. Observaciones generales

4.1 El Comité reconoce el esfuerzo realizado por la Comisión para establecer una base jurídica que permita adoptar medidas eficaces encaminadas a la reducción de tarifas de los servicios de itinerancia en la telefonía vocal móviles Europa. Debe tenerse en cuenta que la Comisión estima hasta en un 70 % la reducción del precio de las tarifas por itinerancia, con un ahorro para los consumidores de en torno a 5 000 millones de euros.

4.1.1 El Comité considera que la medida propuesta conlleva un elevado nivel de protección de los consumidores, por una parte, de sus intereses económicos al reducir los costes de la itinerancia, y por otra, incrementando la transparencia en los precios al promover el derecho de acceso a la información de los usuarios, por lo que comparte los criterios que han llevado a la Comisión a presentar esta propuesta y la apoya.

4.2 El Comité es consciente también de la dificultad de consensuar estas medidas de abaratamiento de la itinerancia, teniendo en cuenta las reticencias de determinadas autoridades reguladoras y de los propios operadores. En general, se ha criticado que la iniciativa de la Comisión va demasiado lejos en sus medidas reguladoras; que no se ha consultado suficientemente con los agentes implicados; que se aplica de forma muy inmediata o perentoria, sin dar a las empresas capacidad de adaptarse; que debería darse a estas empresas oportunidad de autorregularse; que podría haberse actuado sobre los precios minoristas, pero no sobre las tarifas al por mayor; que dicha iniciativa puede perjudicar especialmente a los operadores de aquellos países especialmente receptores de visitantes, o que puede tener el efecto perverso de generar un incremento en el precio de otros servicios de telecomunicaciones y poner en cuestión futuras necesidades de inversión para el desarrollo de las comunicaciones electrónicas (3G, banda ancha, etc.).

4.3 Frente a ello, cabe señalar que los ingresos de los operadores de telefonía son muy elevados, por lo que incluso con esta reducción en las tarifas de itinerancia su viabilidad económica está asegurada, como los propios estudios sectoriales provenientes de la oferta reconocen.

4.3.1 En cuanto a la vía adecuada para la regulación, y aun reconociendo el esfuerzo de bajada de precios por itinerancia que han llevado a cabo ciertos operadores, la experiencia demuestra que esas iniciativas no garantizan ni el ritmo ni la armonización adecuada que la solución del problema exige.

4.3.2 Considera el Comité que la adopción de un reglamento resulta necesaria, ya que puede ser aplicado directamente por los Estados miembros, siendo una medida preferible — en este supuesto — a la mera autorregulación del mercado y a las medidas que puedan adoptar los propios Estados miembros, dado el carácter transnacional de la itinerancia, por tratarse de un problema transfronterizo ante el que las autoridades reguladoras nacionales no pueden actuar.

4.4 Por otra parte, la posibilidad futura de crear operadores virtuales advierte sobre los peligros de adoptar decisiones diferentes para unos u otros territorios de la UE, que sí podrían comprometer el desarrollo global de las comunicaciones electrónicas en el conjunto europeo.

4.5 Junto a todo lo anterior, el CESE lamenta que las medidas de la Comisión para acabar con el cobro abusivo de ese servicio por parte de las compañías ha quedado finalmente muy por debajo de lo esperado por los usuarios, y por debajo también de las propias medidas que la propia Comisión pensaba inicialmente adoptar.

4.6 El Comité considera que el objetivo hacia el que debe tenderse es la eliminación de las diferencias de tarifas entre Estados miembros asociadas a la itinerancia, sin menoscabo de la competencia que pueda establecerse entre las ofertas de los diferentes operadores. Es decir, que los clientes paguen el mismo precio que en el país de origen independientemente de dónde se encuentren (enfoque denominado «*home pricing principle*»). Y con esta propuesta de Reglamento no se consigue dicho objetivo de equiparación de los precios domésticos y los de itinerancia, a pesar de la reducción de tarifas.

4.7 En cuanto al pago por parte del cliente itinerante de las llamadas recibidas, la propuesta de reglamento establece limitaciones de precio a dicho pago, pero no acaba con el mismo tal y como vienen reclamado desde hace largo tiempo empresas usuarias y consumidores, y como inicialmente se planteó la Comisión. El Comité considera más pertinente que en el futuro se tienda a la implantación del principio de «el que llama paga» («*calling party pays*»), por resultar más equitativo.

4.8 El CESE lamenta que la Comisión no haya evaluado las consecuencias sociales sobre el empleo que la adopción de esta medida pueda tener, y espera que su aplicación no comporte ninguna merma ni en el empleo ni en las condiciones de trabajo del sector, sino que más bien al contrario, se puedan mantener las expectativas creadas por la Agenda Social Europea (7).

4.8.1 El retraso de seis meses para la entrada en vigor de la limitación de tarifas al por menor, es decir, las que pagan los

consumidores finales, se considera excesivo por parte del Comité, teniendo en cuenta la fácil adaptación de los operadores a la nueva situación, y debería suprimirse.

4.8.2 Sin embargo, se considera más razonable la posibilidad de insertar en la propuesta de Reglamento que, durante dicho período de seis meses, pudieran existir unas medidas transitorias que contemplasen medidas correctoras ante los desequilibrios que pudiera causar la puesta en vigor del Reglamento a determinados operadores, especialmente los de los nuevos Estados miembros. Siempre que los consumidores de dichos Estados no resulten discriminados ante dicho régimen transitorio.

4.9 El Comité espera que la aplicación del Reglamento no produzca un reajuste de las tarifas de móviles que comporte que ciertos operadores, ante determinadas circunstancias, intenten recuperar los costes a base de incrementar los ingresos generados por otros servicios. Por ello, se debe velar para que los mecanismos de fijación de las tarifas a los niveles mayoristas y minoristas cubran la totalidad de los costes del servicio.

4.9.1 Sin embargo, ante un mercado tan dinámico como el de las comunicaciones electrónicas, el Comité comparte el criterio de la Comisión de revisar el funcionamiento del Reglamento, a más tardar dos años después de su entrada en vigor, debiendo razonar, en el informe previsto, si sigue siendo necesaria la regulación o es posible derogarla a la vista de la evolución del mercado y en relación con la competencia.

4.9.2 Cuando se proceda a la revisión del funcionamiento del Reglamento deberá evaluarse el impacto que ha tenido sobre el empleo y las condiciones de trabajo y sobre las inversiones de los operadores, para extraer las consecuencias procedentes.

4.10 Por otro lado, el Comité considera que debería aprovecharse la adopción del nuevo marco regulador para solucionar otros problemas asociados a la itinerancia, más allá de los abusos relacionados con las tarifas del servicio, como por ejemplo la activación del servicio de itinerancia de forma igualmente abusiva en el caso de zonas limítrofes entre países de la UE.

Bruselas, 26 de octubre de 2006.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

(7) COM(2005) 33 final. Comunicación de la Comisión sobre la Agenda Social.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la eliminación de controles practicados en las fronteras de los Estados miembros en el transporte por carretera y por vía navegable» (Versión codificada)

COM(2006) 432 final — 2006/0146 (COD)

(2006/C 324/20)

El 27 de septiembre de 2006, de conformidad con el artículo 71 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Comisión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta mencionada.

El 12 de septiembre de 2006, la Mesa del Comité encargó a la Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información que preparara los trabajos en la materia.

Dada la urgencia de los trabajos, en su 430º Pleno del 26 de octubre de 2006, el Comité Económico y Social Europeo ha nombrado ponente general al Sr. SIMONS y a continuación ha aprobado por 133 votos a favor y 3 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El Comité coincide con la Presidencia del Consejo Europeo en destacar la importancia de la codificación, habida cuenta de que proporciona la seguridad jurídica necesaria para determinar el Derecho en un determinado ámbito y momento, fomentando la claridad y accesibilidad del Derecho comunitario en beneficio del ciudadano europeo.

1.2 La propuesta objeto de examen consiste en codificar el Reglamento (CEE) nº 4060/89 del Consejo, de 21 de diciembre de 1989, y el Reglamento (CEE) nº 3356/91 del Consejo que modifica el anterior, relativos ambos a la eliminación de controles practicados en las fronteras de los Estados miembros en el transporte por carretera y por vía navegable. El Comité considera necesario analizar la posibilidad de ampliar la propuesta de codificación a la legislación relativa a otras modalidades de transporte tales como, por ejemplo, el transporte intermodal, el transporte marítimo de corta distancia y el transporte aéreo.

1.3 Aunque suscribe la propuesta de codificación, el Comité estipula como condición que no altere el contenido de los actos legislativos de manera que se limite a reagruparlos introduciendo únicamente aquellas modificaciones formales que la propia operación de codificación requiere.

1.4 Habida cuenta de la trascendencia que reviste para los ciudadanos de la UE disponer de un Derecho comunitario transparente, el Comité insta a la Comisión a analizar la posibilidad de efectuar más codificaciones y, en su caso, en qué grado.

1.5 Los controles, comprobaciones e inspecciones que llevan a cabo los distintos Estados miembros deberían aproximarse o, al menos, deberían intercambiarse los resultados obtenidos para garantizar la fluidez de la circulación, evitándose así que cada Estado miembro efectúe a su vez su propia inspección o control. En materia de tráfico fluvial en las vías navegables interiores, ello no planteará ningún problema dada la existencia de los servicios de información fluvial (*River Information Services*, RIS).

2. Introducción

2.1 En una Unión Europea dotada de una legislación comunitaria profusa y sujeta a continuas modificaciones, le resulta difícil al ciudadano tener una visión de conjunto habida cuenta de que se trata de un ordenamiento caracterizado por un elevado grado de fragmentación.

2.2 La Comisión Europea considera especialmente importante simplificar y aclarar la legislación comunitaria, de manera que resulte más accesible para los ciudadanos.

2.3 Por ello, la Comisión ha encargado a sus servicios que codifiquen todos los actos legislativos como máximo tras su décima modificación.

2.4 En las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo celebrado en Edimburgo en diciembre de 1992 se subraya la importancia de la codificación puesto que determina con seguridad jurídica la ley aplicable a una determinada materia en un momento dado, aumentando así el grado de transparencia.

2.5 Habida cuenta de que no cabe introducir ninguna modificación sustantiva en los actos objeto de codificación, el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión convinieron, mediante un Acuerdo interinstitucional de 20 de diciembre de 1994, un método de trabajo acelerado para la rápida aprobación de los actos codificados.

2.6 La propuesta examinada consiste en codificar el Reglamento (CEE) nº 4060/89 del Consejo, de 21 de diciembre de 1989, sobre la eliminación de controles practicados en las fronteras de los Estados miembros en el transporte por carretera y por vía navegable. El nuevo Reglamento propuesto refunde el contenido del Reglamento (CEE) nº 4060/89 y de sus sucesivas modificaciones.

2.7 La Propuesta de la Comisión no altera el contenido de los textos legislativos y se limita a reagruparlos y a introducir en ellos las modificaciones formales que la propia operación de codificación requiere.

3. Observaciones generales

3.1 Al Comité le sorprende que la propuesta de la Comisión se refiera únicamente a la codificación del Reglamento (CEE) n° 4060/89, es decir a la eliminación de controles practicados en las fronteras de los Estados miembros en el transporte por carretera y por vía navegable, sin considerar las demás modalidades de transporte tales como el transporte ferroviario, intermodal, marítimo de corta distancia y aéreo. Es más, respecto de estas últimas modalidades de transporte ni siquiera se mencionan los controles fronterizos. El Comité estima conveniente considerar asimismo dichas modalidades.

3.2 El Comité quiere dejar claro que el Reglamento (CEE) n° 4060/89 y la propuesta de codificación se refieren a la eliminación de controles practicados sistemáticamente en las fronteras de los Estados miembros. Ello no impide, como establece el artículo 3 de la propuesta de Reglamento, seguir efectuando controles en el marco de los controles normales aplicados de forma no discriminatoria en el conjunto del territorio de un Estado miembro.

Bruselas, 26 de octubre de 2006.

3.3 El Comité considera que la propuesta de codificación que formula la Comisión debe acogerse con satisfacción. En efecto, cuanto más transparente sea el Derecho comunitario, mejor para el ciudadano. El Comité insta por consiguiente a la Comisión a analizar la posibilidad de efectuar más codificaciones y, en su caso, en qué grado.

3.4 Sin perjuicio de que, a tenor del cuarto considerando de la propuesta, con arreglo a la legislación comunitaria en vigor, los Estados miembros son libres de organizar y practicar los controles, comprobaciones e inspecciones antes mencionados donde estimen oportuno, éstos deberían armonizarse o, al menos, deberían intercambiarse los resultados obtenidos para garantizar la fluidez de la circulación, evitándose así que cada Estado miembro efectúe a su vez su propia inspección o control. En materia de tráfico fluvial en las vías navegables interiores, ello no planteará ningún problema dada la existencia de los «River Information Services» (RIS).

4. Observaciones particulares

Ninguna.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Las orientaciones generales de política económica y la gobernanza económica — Condiciones para una mayor coherencia en la elaboración de la política económica en Europa»

(2006/C 324/21)

El 19 de enero de 2006, de conformidad con el apartado 2 del artículo 29 del Reglamento Interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un dictamen sobre «Las orientaciones generales de política económica y la gobernanza económica — Condiciones para una mayor coherencia en la elaboración de la política económica en Europa».

La Sección Especializada de Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen adicional el 7 de septiembre de 2006 (ponente: **Sr. NYBERG**).

En su 430º Pleno del 26 de octubre de 2006, el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 86 votos a favor, 9 votos en contra y 10 abstenciones el presente dictamen.

Síntesis y recomendaciones

En su dictamen anual sobre la política económica, el CESE ha optado por no comentar las orientaciones de política económica trianuales, sino centrarse en los principios formales en los que se basan. La acción de la UE en materia de política económica y monetaria se fundamenta en las disposiciones del Tratado de Maastricht relativas a la moneda única, el Pacto de Estabilidad y Crecimiento y las disposiciones de los Tratados relativas a las orientaciones de política económica. El objetivo es establecer normas que tengan un efecto óptimo para los objetivos globales de estabilidad de los precios, crecimiento y empleo.

Para evitar que uno de estos dos ámbitos políticos imponga limitaciones excesivas al otro, el BCE y el ECOFIN deberían tener en cuenta los mismos objetivos a la hora de poner en práctica sus políticas. Resulta de especial importancia que el grupo del euro del ECOFIN y el BCE adopten la misma línea.

El dictamen está dividido en distintas partes en las que se abordan diversos ámbitos: la política monetaria, el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, las orientaciones de política económica, la formación de los salarios y la relación entre inflación y crecimiento. Hemos optado por presentar nuestras recomendaciones según las tareas que debería llevar a cabo cada instancia, ya sea el ECOFIN, el BCE, la Comisión o los interlocutores sociales.

BCE

- El objetivo de estabilidad de los precios debe fijarse en un objetivo simétrico, p. ej. el 2 % +/- 1 %. Con un objetivo en torno a un punto intermedio también puede ser más fácil determinar en qué medida se acerca uno al objetivo y puede ser importante si se quiere que el BCE reaccione de manera similar a los cambios de la inflación, ya sea debido a un aumento o a una disminución de la demanda.
- A fin de llevar a cabo una política que vincule más claramente las medidas de política monetaria y las de política financiera, parece claro que para medir la inflación conviene utilizar la inflación subyacente. Esta no tiene en cuenta las variaciones del nivel de los precios que el BCE no puede

influcidar y que pueden ser ocasionales, y por consiguiente muestra mejor la tendencia del nivel de los precios. Además, a la hora de evaluar los cambios del nivel de los precios, el BCE debe examinar si pueden depender de eventuales modificaciones fiscales.

- Se deben adaptar los requisitos relativos a la estabilidad de los precios para los candidatos a la moneda única. Formalmente se requiere para ello cambiar el Tratado, pero si se tiene en cuenta que este cambio ni siquiera estaba contemplado en el Tratado constitucional, cabría recurrir a una interpretación flexible del Tratado según la cual las posibilidades de adhesión a la zona euro viniesen determinadas no ya por unos requisitos formulados de una manera específica sino por los objetivos que se pretende alcanzar con ellos. Lo normal sería utilizar los mismos objetivos de estabilidad de los precios que para los miembros de la zona euro.
- La estabilidad y la confianza en la política monetaria no dependen de un nivel de inflación por debajo del 2 %, y utilizar un nivel de referencia algo más elevado no perturbaría la estabilidad, ya que esta depende sobre todo de la certeza de que hay una voluntad y una capacidad de controlar la inflación de modo que puedan cumplirse los objetivos fijados.
- El BCE debería publicar las actas de sus reuniones.

ECOFIN

- Mientras que la capacidad de la economía no llegue al límite en el que empiezan a registrarse tendencias inflacionistas, la aplicación de políticas procíclicas resulta poco probable. El desempleo todavía se sitúa en niveles demasiado elevados y existen recursos importantes para aumentar el índice de empleo. Durante los años de bonanza económica, la política económica debería centrarse principalmente en la planificación con vistas a los futuros problemas económicos derivados del actual desarrollo demográfico. Cuando el desarrollo económico es positivo, no llega con limitarse a los objetivos generales de la UE en relación con el presupuesto y la deuda públicos. Los Estados miembros que ya han alcanzado estos objetivos no pueden cruzarse de brazos.

- El CESE considera que deben conservarse los indicadores relativos al equilibrio presupuestario y la deuda pública, pero que el debate no debe detenerse ahí, sino desarrollarse teniendo en cuenta los verdaderos objetivos de la política económica.
- Las orientaciones económicas trianuales deben tener como principal objetivo un nivel mínimo de crecimiento económico, un ritmo de reducción del desempleo y los porcentajes de empleo establecidos en la agenda de Lisboa. Deben fijarse objetivos nacionales, que no podrán situarse por debajo de los objetivos globales para toda la UE.
- Los ministros de Hacienda deben actuar de manera consecuente, pues no se puede decir una cosa en Bruselas y hacer otra en el plano nacional.

Los interlocutores sociales y el Proceso de Colonia

- Entre las reuniones del proceso de Colonia deben elaborarse estudios comunes sobre las interacciones económicas, el efecto de las diferentes medidas políticas y otras cuestiones similares.
- El proceso de Colonia puede ser el foro adecuado para hacer suficiente hincapié en la necesidad de que todas las partes implicadas cumplan con su deber en materia de estadística económica.
- Antes de cada reunión, el Parlamento debe presentar una resolución sobre la situación económica y la política deseable.
- Tanto el ECOFIN como el Grupo del euro deben hallarse presentes para obtener una representación tanto del conjunto de ministros de hacienda como de los ministros directamente responsables de la política financiera que deberá combinarse con la política monetaria del BCE.

COMISIÓN

- Debe seguir analizándose la inflación subyacente. Un estudio más detallado de las políticas aplicadas en los países que muestran una correlación satisfactoria — una inflación baja en relación con el ritmo de crecimiento— debería poder ofrecer una base para futuros estudios comparativos.
- Puede ser interesante elaborar estudios que examinen, por ejemplo, hasta qué punto los cambios de la productividad han dado lugar a diferencias en el ritmo de crecimiento, en qué medida las diferencias en el aumento de la productividad dependen de diferencias en materias de inversiones e innovación, o qué otros métodos existen para incrementar la productividad. Por ello, el CESE pide a la Comisión que estudie la relación existente entre los objetivos globales de crecimiento y empleo y, por ejemplo, los incrementos de la productividad y los niveles de inflación.

Resumen

Debe mejorarse la coordinación de la política monetaria y la financiera, de modo que todos los responsables de la política económica — el BCE, la Comisión, el ECOFIN, los interlocutores sociales y los Estados miembros— otorguen valor a los objetivos de estabilidad de los precios, crecimiento y empleo. Si todos tienen en cuenta estos tres objetivos como base de sus

propuestas de acción, ello les obliga a ser conscientes de todas las consecuencias que se derivan de dichas propuestas, y el resultado es una política más uniforme, con mejores resultados globales.

1. Introducción

1.1 En la actualidad las Orientaciones generales de política económica de la UE son de carácter trianual, y las de este año se limitan a determinados ajustes respecto de las orientaciones establecidas en 2005.

1.2 Por este motivo, en su dictamen anual sobre la política económica, el CESE ha optado por no detenerse en estos cambios, y ha preferido centrarse en los principios formales que sirven de base a las orientaciones. Un estudio de este tipo no puede limitarse a los temas tratados formalmente en las orientaciones de política económica, sino que también es necesario abordar la política monetaria y los vínculos existentes entre esta y la política financiera.

1.3 La acción de la UE en cuestiones de política económica y monetaria se basa en las disposiciones del Tratado de Maastricht relativas a la moneda única, en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento y en las disposiciones de los Tratados relativas a las orientaciones de política económica. A raíz de los cambios que se introdujeron en 2005, estas orientaciones han pasado a tratarse en el marco del proceso anual de Lisboa.

1.4 El objetivo del presente documento es examinar la interacción entre estas normas y sus efectos en la práctica, tanto a nivel de la UE como a escala nacional. Para que el análisis resulte exhaustivo, se abordará también la cuestión de la formación de los salarios. Para poder impulsar el debate y mejorar la política aplicada, resulta inevitable que un análisis de este tipo sea de carácter bastante teórico. Se pretende examinar si las normas tienen un efecto óptimo para los objetivos globales de estabilidad de los precios, crecimiento y empleo.

1.5 Por este motivo, nuestras recomendaciones no versan únicamente sobre la política actual, sino que abordan también posibles cambios de la normativa que podrían llevarse a cabo de manera inmediata, sobre todo si los responsables políticos cambian de actitud. Solo una de nuestras propuestas requeriría cambios en el Tratado.

2. Maastricht y la política monetaria común

2.1 El objetivo primordial del BCE es la estabilidad de los precios. Las disposiciones del Tratado aprobado en Maastricht fijan un segundo objetivo, a saber, que una vez alcanzada la estabilidad de los precios, el BCE impulsará el crecimiento. En este contexto suele establecerse una comparación con la Reserva Federal de los EE.UU., cuyo objetivo se basa en una visión global que abarca tanto la estabilidad de los precios como el crecimiento y el empleo. Sobre el papel puede parecer una diferencia de grado, pero en la puesta en práctica de la política monetaria las diferencias resultan más claras. La Reserva Federal recurre con mayor frecuencia a la evolución del empleo como motivo para modificar los tipos de interés, mientras que para el BCE, el único motivo que justifica la modificación de los tipos parece que sea la estabilidad de los precios.

2.2 Por ello, además de las medidas aplicadas en el ámbito de la política monetaria, la definición misma de los objetivos influye también en la política económica en su totalidad.

2.3 En una concepción global de la política económica —es decir, que incluya la política monetaria y la política financiera— no es solo la política de tipos de interés la que influye de forma decisiva en la manera en que puede ponerse en práctica la política financiera, sino también la definición de los objetivos de la política monetaria. Así, un ministro de hacienda se plantea con frecuencia la siguiente cuestión: si adopto esta medida, ¿quedará neutralizada por una evolución de los tipos de interés destinada a compensar su efecto? Para evitar que uno de estos dos ámbitos políticos bloquee excesivamente al otro, el BCE y el ECOFIN deberían considerar la posibilidad de establecer el mismo conjunto de objetivos para sus políticas respectivas. Resulta especialmente importante que el grupo del euro del ECOFIN y el BCE sigan la misma línea. El objetivo de la política monetaria debe fijarse a muy largo plazo. El BCE ha indicado, en diferentes contextos, que ha fijado su objetivo del 2 % sobre la base de declaraciones anteriores del ECOFIN. Es probable que los puntos de vista sobre el nivel de inflación hacia el que debe tenderse no difieran mucho, pero todos deben poder respetar tanto el objetivo en sí como las medidas correspondientes.

2.4 Cuando el BCE estableció el objetivo de la estabilidad de los precios, eligió un nivel de inflación inferior al 2 %. En 2003 se modificó este objetivo, para situarlo por debajo del 2 %, pero precisando que no convenía alejarse mucho de este nivel. Así, el objetivo ha pasado a ser más realista, ya que fijar un objetivo de inflación inferior al 2 %, como se había hecho en un principio, podía significar que incluso la deflación resultaba aceptable.

2.5 No obstante, esta definición plantea dos problemas: resulta prácticamente imposible determinar a qué distancia se está de alcanzar el objetivo fijado, y qué distancia resulta aceptable. Un objetivo simétrico permite establecer un intervalo en torno al ritmo de inflación preferible. Teniendo en cuenta que el BCE desea que se alcance un nivel que ronde el 2 %, la mejor solución sería fijar el objetivo en el 2 % +/- 1 %. Este método haría desaparecer la intranquilidad que surge incluso cuando se hacen pequeñas modificaciones del orden del tanto por mil. El CESE considera que todo aboga en favor de que el BCE adopte un objetivo simétrico. También puede ser importante disponer de un objetivo en torno a un punto intermedio si se quiere que el BCE reaccione a los cambios de la inflación, ya sea debido a un aumento o a una disminución de la demanda. Históricamente, los tipos de interés aumentaban rápidamente cuando la economía europea iba bien, antes del cambio de milenio, mientras que un par de años más tarde, durante el periodo difícil, la reducción de los tipos de interés tuvo lugar con bastante mayor lentitud.

2.6 Queda el problema de saber cuál es la inflación que se mide. Para fijar el objetivo formal del BCE se utiliza el IPCA (índice de precios de consumo armonizado), es decir, la medida del nivel de inflación global. De este índice se pueden retirar, por ejemplo, los precios de la energía o de los alimentos, para obtener niveles de inflación sobre los que haya mayor posibilidad de actuar a través de la política monetaria, pues no dependen de factores incontrolables. Se trata sobre todo de escapar a los efectos de los aumentos del precio del petróleo, que son cambios fortuitos que pueden evolucionar en la dirección contraria en muy poco tiempo. Es justamente para evitar que estos cambios fortuitos tengan un efecto directo sobre la

política del BCE para lo que se necesita modificar el índice de precios. Aun en el caso probable de que los precios de la energía aumenten a largo plazo, las variaciones ocasionales del precio del petróleo no pueden en ningún caso combatirse modificando los tipos de interés pues se calcula que esta modificación no surte efecto hasta transcurridos uno o dos años.

2.7 El concepto de lo que comúnmente se denomina «inflación subyacente» está ideado para medir la tendencia interna de la inflación en una economía (la zona euro en el caso del BCE). Más que de cambios del nivel de los precios, se trata de cambios de tendencia, y para el BCE es más importante poder influir sobre estos. Lógicamente, el efecto más directo de una modificación de los tipos de interés sobre la evolución de los precios debería situarse entre esta medida de la inflación y la política del BCE sobre los tipos de interés. Cuando el BCE ha aceptado una inflación que sobrepasa el objetivo fijado, puede verse como un efecto probable del hecho de que, en realidad, también se tienen en cuenta estas series de inflación reducidas. Así, será más fácil para el BCE explicar su política si también hace referencia a la inflación subyacente. Si quiere seguirse una política que vincule más claramente las medidas de política monetaria y las de política financiera, parece claro que conviene utilizar la inflación subyacente como medida de la inflación. De esta manera resultaría más fácil, en el marco de la política económica global, obtener efectos más positivos para el crecimiento y el empleo.

2.8 La comparación entre la inflación oficial según el IPCA y los niveles de inflación subyacente registrados muestran que, la mayoría de los años (según el anexo), las diferencias son pequeñas. Los precios de la energía únicamente han influido de manera apreciable sobre el nivel global de los precios durante 2005. Si se compara la inflación con el objetivo del BCE, solo se ha hecho descender el nivel de inflación subyacente demasiado por debajo del objetivo en 2000 y 2005. Si el objetivo se hubiese fijado sobre la base de la inflación subyacente, la política aplicada en 2005, por ejemplo, debería haber sido menos restrictiva.

2.9 Otro factor que influye en el nivel de inflación, aunque no sea consecuencia directa del nivel nacional de la demanda, lo constituyen los cambios de los impuestos y las tasas. Por ejemplo, si los Estados miembros incrementan el IVA para reducir el déficit presupuestario, la inflación aumenta. Si se utiliza el IPCA como medida de la inflación, esta situación puede llevar al BCE a aumentar los tipos de interés. Pero el aumento del IVA frena la demanda y, visto desde un enfoque global de la política económica, sería más conveniente combinarlo con una reducción de los tipos de interés. Así pues, en situaciones de este tipo, como la que se dará cuando el 1 de enero de 2007 Alemania aumente el IVA del 15 al 19 %, el BCE debería examinar detenidamente cuál es la causa de la inflación y verificar que se trata de un evento aislado que no tiene por consecuencia una tendencia inflacionista. Hay que tener en cuenta que, si el BCE permite que un aumento fiscal de este tipo en un país tenga repercusiones sobre la política monetaria, ello conllevará efectos negativos también para todos los otros países de la zona euro.

2.10 Por lo que se refiere a la adhesión a la moneda única, la regla que sigue aplicándose a aquellos Estados miembros que todavía no participan en ella es que, como establece el Tratado, deben hallarse próximos a, «como máximo, los tres Estados miembros con mejores resultados de estabilidad de precios».

Aquí, «próximos» significa con una diferencia que no exceda del 1,5 %. En este sentido, «mejores resultados» significa que ha logrado la inflación más baja. Hoy por hoy, este objetivo no resulta tan natural como lo era a principios de la década de los noventa. Teniendo en cuenta la situación de los últimos años, esto podría equivaler a una exigencia de que la inflación sea más baja que en los países de la zona euro. Esta exigencia resulta todavía más absurda, ya que está basada en la inflación de la totalidad de los Estados miembros de la UE y no solo en la de los países de la zona euro. En los últimos tiempos han sido países que no participan en el euro quienes han prevalecido entre los tres sobre los que se basa el requisito de la estabilidad de los precios para los países candidatos a entrar en la zona euro. Por este motivo, se deben adaptar los requisitos relativos a la estabilidad de los precios para los candidatos a la moneda única. Formalmente, se requiere para ello modificar el Tratado pero, si se tiene en cuenta que este cambio ni siquiera estaba contemplado en el Tratado constitucional, un cambio de este tipo llevaría tanto tiempo que la mayoría de los países candidatos al euro se verían obligados a intentar cumplir los requisitos actuales. Por este motivo, cabría recurrir a una interpretación flexible del Tratado según la cual las posibilidades de adhesión a la zona euro viniesen determinadas ya no por unos requisitos formulados de una manera específica sino por los objetivos que se pretende alcanzar con ellos. Lo normal sería fijar para ellos los mismos objetivos que para los miembros de la zona euro. Si este objetivo se fijara en el 2 % +/- 1 %, este nivel debería servir también como requisito para los países candidatos al euro.

2.10.1 En los países con un crecimiento económico muy rápido puede ser necesario utilizar un enfoque más flexible en materia de estabilidad de los precios. Una inflación algo elevada es un factor inevitable en la adaptación que conlleva todo crecimiento fuerte de una economía. Irlanda es un buen ejemplo de ello.

2.11 La inflación es una medida estadística que constituye un fundamento necesario para la política económica. Sin embargo, los ciudadanos viven de otra manera el aumento de los precios, pues sienten que el nivel de los alquileres, el precio de los alimentos o de la gasolina, etc. tienen repercusiones sobre su vida. Por otra parte, la mayoría ni siquiera se da cuenta cuando el precio de un producto baja. Más preocupante es el hecho de que la inflación tenga efectos muy diferentes para unas u otras personas. Cuando lo que suben son los precios de los productos de primera necesidad, son los más pobres quienes más sufren los efectos de esta subida. Para ellos, una inflación global del 2 o 3 % puede significar un aumento importante del coste de la vida. Los políticos deben prestar atención a estos efectos y combatirlos mediante diferentes medidas. No se trata aquí del alcance de la política presupuestaria, sino de su contenido concreto.

3. El Pacto de estabilidad y crecimiento de 2005

3.1 ¿Ha cambiado la política de los Estados miembros con la nueva formulación del Pacto de estabilidad y crecimiento? ¿Se han operado cambios en la evaluación de los países elaborada por la Comisión en primer lugar, y en segundo lugar por el Consejo? Lituania parece ser el único país que ha utilizado claramente las explicaciones de déficit del nuevo pacto. Sin embargo, el nuevo pacto ha servido para que todos los Estados miembros

fijen objetivos nacionales a medio plazo en materia de finanzas públicas. Estos objetivos parten de la situación actual en cada país.

3.2 Teniendo en cuenta la evolución de la economía desde la revisión del pacto, es normal que esta no haya tenido efectos visibles. La mayoría de los cambios introducidos tratan de situaciones que se producen en periodos con dificultades económicas importantes. Sin embargo, en la actualidad atravesamos un periodo de reactivación económica con mejoras que incluso han quedado reflejadas en los indicadores del pacto.

3.3 Teniendo en cuenta las previsiones del desarrollo de la economía para 2005 y 2006, y especialmente la evolución positiva de la economía alemana, cabe esperar que, en términos generales, los indicadores del Pacto de estabilidad y crecimiento se respeten en mayor medida. El hecho de que esto ocurra en un periodo con alzas importantes de los precios del petróleo muestra que se trata de mejoras económicas bastante sólidas. Los efectos de las alzas del precio del petróleo pueden tener repercusiones diferentes para distintos países, según el grado en que dependan de las importaciones de crudo. No obstante, incluso en años de «bonanza» económica algunos países todavía se encuentran lejos de cumplir el requisito del equilibrio presupuestario. La evolución en los restantes países de la UE debería servirles de ayuda.

3.4 Sin embargo, con el nivel de crecimiento alcanzado o esperado, la mayoría de los países no ha llegado al nivel en el que debería recomendarse recurrir a la «línea dura» del pacto, que implica la aplicación de medidas presupuestarias. Mientras que la capacidad de la economía no llegue al límite en el que empiezan a registrarse tendencias inflacionistas, la aplicación de políticas procíclicas resulta poco probable. El desempleo todavía se sitúa en niveles demasiado elevados y existen recursos importantes para aumentar el índice de empleo. La interacción entre la política financiera y la política monetaria se ve sometida a nuevas pruebas, en comparación con la situación económica débil de los años precedentes. Durante los años de bonanza económica, la política económica debería centrarse principalmente en la planificación con vistas a los futuros problemas económicos derivados del actual desarrollo demográfico.

3.5 Cuando la situación económica evoluciona positivamente los objetivos generales de la UE no bastan en relación con el presupuesto y la deuda públicos. Los Estados miembros que ya han alcanzado estos objetivos no pueden cruzarse de brazos, sino que resulta fundamental que aprovechen los objetivos nacionales a que se refiere el nuevo Pacto de estabilidad y desarrollo para mejorar también su situación económica.

3.6 Los problemas para respetar los indicadores del pacto se explican fundamentalmente por una situación económica difícil en los años que precedieron a 2005, pero también hay una explicación estadística a la que pocas veces se hace alusión. En una economía con una inflación baja, la deuda pública mantiene su valor, y para reducirla se necesitan medidas concretas. Cuando el crecimiento es importante, la proporción del PIB que representa la deuda pública va disminuyendo de manera automática, y el equilibrio presupuestario mejora. Cuando la inflación es alta, la aportación económica del sector público en porcentaje del PIB disminuye — estadísticamente, el equilibrio presupuestario mejora, al igual que la deuda pública. En una situación de crecimiento económico, los ingresos de las

arcas públicas aumentan sin que sea necesario aumentar formalmente los impuestos. Es decir que, hasta cierto punto, en los últimos tiempos los efectos estadísticos negativos para la deuda pública y el equilibrio presupuestario se han visto reemplazados por efectos estadísticos positivos.

3.7 Otro de los efectos de los años difíciles ha sido el nivel insólitamente elevado del ahorro. A falta de alternativas de inversión en Europa, esta capital se ha desplazado a los EE.UU. Con la llegada de tiempos mejores, la confianza en la economía aumenta, y cabe esperar que ello conlleve una reducción del ahorro. Un incremento de la demanda puede crear una dinámica positiva.

3.8 Por último cabe mencionar que la política financiera a nivel de la UE presenta un problema específico: las personas que la fijan y velan por su puesta en práctica cambian continuamente. En efecto, puede suceder que una cuarta parte de los ministros de hacienda cambie en el curso de un año, y no siempre se toma en consideración la política establecida por ministros anteriores. Por ello, es necesario que el ECOFIN adopte decisiones a más largo plazo, que eviten que un nuevo grupo de ministros tire por tierra una política ya iniciada. El cambio constante de ministros también hace difícil constituir un ECOFIN que pueda forjarse la voluntad política de llevar a cabo una política común.

4. Las orientaciones de política económica y el proceso de Lisboa

4.1 Las Orientaciones Generales de Política Económica existen desde 1993. En un principio se referían únicamente a la política financiera, pero pasaron más tarde a incluir las cuestiones de empleo y desde 2005 se han agrupado con las orientaciones en materia de empleo y la agenda de Lisboa en el marco de un proceso global. En la práctica se trata de políticas nacionales para las que la Comisión y el Consejo ofrecen orientaciones generales, pero no se aplican sanciones como se hace en el marco del Pacto de estabilidad y crecimiento.

4.2 El debate entablado con la creación de la UEM ha estado dominado por el desequilibrio que se establece entre una política monetaria central y una política financiera que sigue siendo de índole nacional. El pacto de estabilidad y crecimiento es un «híbrido» donde también están presentes elementos de política general y de sanciones, mientras que las orientaciones generales de política económica parten de la base de que los Estados miembros pueden optar por seguirlas o no.

4.3 ¿Qué vías existen para desarrollar las orientaciones de política económica? Para encontrar estas vías, es necesario distinguir claramente entre el establecimiento de objetivos para la política económica y los medios utilizados para alcanzarlos.

4.4 Por lo que se refiere al Pacto de estabilidad y crecimiento, en el debate público el equilibrio presupuestario y el porcentaje del PIB correspondiente a la deuda pública han pasado a considerarse como objetivos. Esto es un error, ya que ninguno de ellos constituye, de por sí, un objetivo. Se trata más bien de indicadores que muestran en qué sentido se orienta una política. El equilibrio o el superávit de los presupuestos oficiales están pensados para poder utilizarse en una situación de recesión económica. En este caso, el superávit constituirá una reserva que podrá utilizarse más tarde para estimular la economía. El CESE considera que deben conservarse los indicadores relativos al

equilibrio presupuestario y la deuda pública, pero que el debate no debe detenerse ahí, sino desarrollarse teniendo en cuenta los verdaderos objetivos de la política económica.

4.5 Los objetivos globales de la política económica, tanto monetaria como financiera, son la estabilidad de los precios, el crecimiento y el empleo. Estos objetivos deben definirse. Ya hemos tratado el tema de la estabilidad de los precios. Conviene que las orientaciones de política económica también reposen sobre definiciones a nivel europeo del crecimiento que se desea alcanzar y del pleno empleo. En la práctica, esta tarea plantea problemas importantes. Para que los objetivos resulten realistas deben enmarcarse en la situación económica actual, lo que a su vez implica que puede ser necesario revisarlos con relativa frecuencia y que no pueden formularse a tan largo plazo como el objetivo de estabilidad de los precios.

4.6 Puede discutirse hasta qué punto el crecimiento es una buena medida del desarrollo económico, ya que normalmente los métodos que suelen utilizarse no tienen en cuenta las repercusiones sociales y medioambientales. Si nos centramos exclusivamente en el crecimiento económico, existen dos indicadores bien conocidos: el incremento del PIB real per cápita y este mismo indicador según lo que se denomina «paridad del poder adquisitivo (PPA)». Este segundo indicador se usa para comparar la situación económica real de distintos países. En nuestro caso, el indicador elegido no tiene importancia, ya que lo que queremos determinar es el ritmo de crecimiento y, año tras año, la medición de este con un tipo u otro de PIB no arroja diferencias significativas. Hace algunos años se intentó determinar a partir de qué ritmo de crecimiento empezaba a disminuir el desempleo, con el objetivo de alcanzar al menos un ritmo de este nivel para el PIB (alrededor del 3 %). Sin embargo, este tipo de objetivos de crecimiento puede variar con el tiempo, y diferir de una economía a otra. Pero teniendo en cuenta los problemas que plantea la reducción del desempleo, es difícil imaginar un objetivo de crecimiento que se sitúe por debajo del nivel en que el desempleo empieza a disminuir. Sin embargo, en el curso de los últimos años no son muchos los países que han alcanzado este nivel mínimo de crecimiento.

4.7 Cuando se establecen comparaciones entre países, así como a la hora de escoger una política con el fin de incrementar el ritmo de crecimiento, resulta importante distinguir entre dos métodos para impulsar el crecimiento. Este puede aumentar gracias a un incremento de la producción sin que cambie la técnica, lo que en la mayor parte de los casos significa un aumento de la mano de obra, o hacerlo como resultado de un aumento de la productividad, lo que significa que se produce más con la misma mano de obra. En los años venideros aún podrá recurrirse al primer método pero, a la vista del actual desarrollo demográfico, dentro de unos años solo podrá utilizarse el segundo.

4.8 Por lo que se refiere al empleo, definir un objetivo resulta bastante más complicado, ya que debe incluir dos aspectos. Por una parte, la proporción de la población en edad laboral que participa en el mercado de trabajo (índice de empleo), y por otra la proporción de esta población activa que se encuentra sin empleo. La agenda de Lisboa fija objetivos de empleo para la población activa total (índice del 70 %), para las mujeres (60 %) y para las personas entre 55 años y la edad de la jubilación (50 %).

4.9 Por lo que se refiere al desempleo, no se han fijado objetivos expresados en porcentaje. Un primer aspecto a tener en cuenta es que existen diferentes métodos para determinar cómo contabilizar a las personas desempleadas. No obstante, el motivo por el que resulta necesario tener al menos dos objetivos diferentes es que existe por una parte un desempleo declarado y por otra parte están las personas que participan en algún tipo de medidas de política de empleo. Son muy pocos los países que se aproximan a lo que podría llamarse un nivel de pleno empleo (es decir, un índice muy bajo de desempleo, que existe siempre en una economía dinámica, en la que continuamente tienen lugar cambios), por lo que puede resultar más conveniente fijar como objetivo, durante un periodo prolongado, una reducción porcentual del desempleo.

4.10 La conclusión de este extenso razonamiento es que las orientaciones económicas trianuales deben proponer, en primer lugar, un nivel mínimo de crecimiento económico y un ritmo de reducción del desempleo. Como objetivo para el empleo pueden mantenerse, por el momento, los porcentajes establecidos en la agenda de Lisboa. La política financiera necesita una situación similar a la que hace falta en el ámbito de la política monetaria, con unos objetivos claros que permitan evaluar las políticas empleadas.

4.11 Por consiguiente, las orientaciones de política económica deberían tener más bien como función instar a los Estados miembros a que informen sobre las medidas adoptadas para alcanzar los objetivos fijados, tras lo cual la Comisión y el Consejo podrían juzgar en qué medida los resultados son satisfactorios. Si los objetivos no se alcanzan, la UE debe poder criticar las políticas aplicadas y presentar propuestas tomando como referencia las políticas que han obtenido mejores resultados en otros países. No obstante, todos los países deben ser juzgados en función de sus características específicas y de su situación económica actual.

4.12 Dado que la política financiera sigue siendo competencia nacional, no resulta especialmente justificado hacer hincapié, como se hace en la actualidad, en la situación económica global de la UE cuando se evalúa la política de cada país por separado. Por ello, conviene que en las futuras orientaciones de política económica se fijen objetivos nacionales que correspondan a los objetivos globales, aunque aquellos nunca estarán situados por debajo de los objetivos para toda la UE, y se evalúe a cada país por la manera en que ha cumplido sus objetivos.

4.13 Si se hace mayor hincapié en los logros de cada Estado miembro a partir de su situación económica, y se establece un vínculo con los objetivos de empleo tal como han sido clarificados en la agenda de Lisboa, será posible asociar más estrechamente las orientaciones de política económica a las demás orientaciones establecidas en la agenda. La política económica global puede integrarse de manera más fluida en los programas nacionales de reforma de la agenda de Lisboa, e incrementar así el ritmo de puesta en práctica de la agenda.

5. La formación de los salarios y las orientaciones de política económica

5.1 En 1999 se creó lo que más tarde pasaría a denominarse el «proceso de Colonia». Se trata de un foro anual de debate sobre la política actual en el que participan el ECOFIN, el BCE,

la Comisión y los interlocutores sociales (CES y UNICE) y que es poco conocido. Sin embargo, probablemente haya contribuido de manera valiosa a que los implicados mejoren sus conocimientos mutuos sobre las políticas y opiniones de las demás partes en materia de política económica.

5.2 Los debates tienen lugar en dos niveles, el de los expertos y el del grupo de alto nivel. Las reuniones se celebran sobre un base semestral y tratan de la manera en que cabe analizar la situación económica del momento, así como sobre las políticas que es necesario poner en práctica.

5.3 A partir de los debates de 2005 es posible apuntar cuáles son las diferencias entre las partes tanto en el análisis como en las propuestas de acción. La Comisión hace hincapié en la mejora de la situación económica. El BCE subraya cuán importante resulta aplicar una política salarial moderada, un elemento que, como es lógico, se encuentra también en la contribución de la UNICE. El CEEP habla de la necesidad de inversiones públicas. La UEAPME no solo señala la importancia de que se tome en consideración a las PYME, sino también que quizá sea necesario aceptar una inflación más elevada. La CES destaca la necesidad de estimular de manera global la economía para impulsar la demanda interna, así como el hecho de que los salarios no son únicamente un coste, sino también una condición primordial para la demanda, y que durante años los trabajadores ya han asumido su responsabilidad para frenar la inflación, aceptando aumentos salariales inferiores a los aumentos de la productividad.

5.4 Tras una descripción como esta, cabe preguntarse si no sería necesario relanzar el proceso de Colonia. ¿De qué manera se puede avanzar? Hasta ahora, el diálogo en el marco del proceso de Colonia ha consistido en un encuentro para el intercambio de opiniones. Una evolución posible consistiría en que, entre las reuniones, se elaboren estudios comunes sobre las interacciones económicas, el efecto de las diferentes medidas políticas y otras cuestiones similares. Esto podría contribuir a un acercamiento de las partes en la comprensión de la realidad económica que debe servir de punto de partida. Esta propuesta también puede asociarse a la anterior propuesta del CESE sobre la creación de un órgano de estudios económicos independientes⁽¹⁾.

5.5 Una cuestión que no tiene el mismo carácter ideológico, pero que no obstante reviste una importancia decisiva para el tipo de política que desee seguirse, es la de la fiabilidad de las estadísticas. Debería resultar obvio que todos los Estados miembros deben ser capaces de presentar simultáneamente las estadísticas necesarias. Evaluar el tipo de política que es necesario seguir sobre la base de datos estadísticos erróneos puede resultar catastrófico. Las conversaciones en el marco del proceso de Colonia podrían ser el lugar adecuado para hacer suficiente hincapié ante todos los implicados en la importancia de que cumplan con su deber en materia de estadística económica. El Parlamento Europeo también ha indicado, en repetidas ocasiones, que se necesitan mejores estadísticas.

5.6 También es posible que ciertos cambios en la estructura formal sirvieran para activar el debate. Podría reforzarse el papel del Parlamento Europeo, pasando de una presencia formal a una situación en la que, antes de cada reunión, el parlamento

⁽¹⁾ DO C/2006/88 p. 68, «El refuerzo de la gobernanza económica — La reforma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento».

elabore una resolución sobre la situación económica y la política deseable. Un examen de este tipo podría confrontarse con el informe de tipo más formal que probablemente presente la Comisión. Tanto el ECOFIN como el Grupo del euro deberían hallarse presentes para obtener una representación tanto del conjunto de ministros de hacienda como de los ministros directamente responsables de la política financiera que deberá combinarse con la política monetaria del BCE.

5.7 Aun cuando las diferentes partes implicadas respondan de sus políticas de manera autónoma —el BCE, los ministros de hacienda y los interlocutores sociales— ello no quita para que la necesidad de esta cooperación mejorada que defendemos se haga sentir. Ser autónomo no quiere decir que se rechace participar en el debate general ni que no puedan escucharse los buenos consejos. Tampoco se atenta contra esta autonomía por reconocer todo esto públicamente en vez de repetir constantemente que se procede de manera totalmente independiente y sin dejarse influenciar por nadie. Los ministros de hacienda deben ver claramente que no se puede decir una cosa en Bruselas y hacer otra en el plano nacional. El BCE debería poder actuar como los bancos centrales del Reino Unido y Suecia y publicar las actas de sus reuniones.

6. ¿Un vínculo entre inflación y crecimiento?

6.1 En un documento de 26 de mayo de 2005, el Parlamento Europeo afirmaba, a propósito de las directrices integradas para el crecimiento y el empleo: «Considerando que el crecimiento de la zona euro y el de la Unión Europea-25 no logran alcanzar de forma sostenida su nivel potencial y continúan siendo demasiado débiles, en particular en las cuatro economías principales de la zona euro; que el consumo doméstico es poco constante y las perspectivas económicas para 2005 y 2006 no son satisfactorias, lo que contribuye al mantenimiento de una elevada tasa de desempleo que no disminuirá sino lentamente; que, pese a la aplicación de los tipos de interés más bajos desde la Segunda Guerra Mundial, la tendencia a la inversión sigue siendo débil».

6.2 En la literatura económica, el par opuesto clásico son la inflación y el desempleo. Parece que, estadísticamente, buenos resultados en uno de los polos implican malos resultados en el otro. En nuestro análisis hemos preferido, sobre la base de consideraciones como las del Parlamento, por ejemplo, intentar encontrar la relación existente entre la inflación y el crecimiento.

6.3 En una situación económica determinada es posible comparar el crecimiento en países con baja inflación y en países con una inflación elevada. También es posible observar cómo el crecimiento varía en un país cuando la inflación varía. Nuestros cuadros quizá no puedan considerarse científicos, pero nos indican claramente la importancia de conocer la relación entre estos dos factores para poder aplicar las dosis correctas a la hora de poner en práctica una política.

6.4 Si observamos que hay por una parte países con una inflación y un crecimiento relativamente elevados, y por otra otros con una inflación y un crecimiento relativamente bajos, resulta natural preguntarse si hay una relación entre inflación y crecimiento distinta de la puramente estadística. Para examinar si la relación existente es verdaderamente una relación de causa-efecto, es necesario en primer lugar llevar a cabo una

«limpieza» que permita hacer abstracción de las diferentes situaciones económicas y, sobre todo, los diferentes niveles de desarrollo (PIB). También se necesita examinar si se ha llevado a cabo algún tipo de política económica específica que podría haber causado ya un crecimiento alto, ya uno bajo, incluso con niveles de inflación diferentes. Por este motivo, con frecuencia es necesario estudiar el caso de determinados países y quizá no se pueda sacar conclusiones en torno a una posible relación generalizada entre la inflación y el crecimiento.

6.5 El ritmo de crecimiento plantea un auténtico problema, al menos para los 15 «antiguos» Estados miembros. Las estadísticas de la Comisión permiten ver que el crecimiento de estos países ha sido tan bajo que han ido perdiendo aproximadamente un 0,5 % del PIB por año, en comparación con otros países industrializados (1995-2005) ⁽²⁾. Durante el mismo periodo, la demanda interna en estos países ha acusado una caída de aproximadamente un 1 % respecto de los demás países industrializados. La situación relativamente buena de los años tras el cambio de milenio dependía completamente de un aumento de la demanda de productos europeos en otros países. Para poder encontrar, en el futuro, una política más adecuada, deben analizarse los motivos que explican esta evolución casi catastrófica del ritmo de crecimiento.

6.6 Esta descripción de los «costes» de una inflación baja puede compararse con otra descripción de los costes de una inflación elevada que figura en una carta del Presidente del BCE, Sr. Duisenberg, al Parlamento: *«La definición cuantitativa que da el BCE de la estabilidad de los precios se basa en criterios económicos sanos y comúnmente aceptados. Al consentir únicamente una tasa débil de aumento de los precios, permite minimizar los costes de la inflación, que son bien conocidos del público en general y que están extensamente documentados en la literatura».*

6.7 Cuando se busca el objetivo óptimo de la inflación, se debe tomar en consideración no solo que es necesario evitar los costes que pueden resultar de una inflación elevada, sino también los costes que se derivan de las dificultades para impulsar suficientemente el crecimiento. Asimismo, es necesario darse cuenta de que la inflación no es, en sí misma, ni la solución ni el problema. Se trata más bien de la flexibilidad que un cierto grado de inflación ofrece a una economía, por una parte, o de las consecuencias catastróficas que puede tener una inflación elevada en términos de confianza, planificación a largo plazo y reparto de la riqueza, por otra.

6.8 En el anexo figuran datos sobre la inflación (IPCA e inflación subyacente) y el crecimiento (incremento real del PIB) en los Estados miembros de la UE. Las cifras cubren un periodo que comienza el mismo año en que el BCE comenzó sus actividades.

6.8.1 En líneas generales ha sido un periodo de baja inflación y bajo crecimiento. El ritmo de crecimiento ha sido casi aceptable únicamente en 2001 y 2002 y, para algunos países, a partir de 2004. Para la casi totalidad de estos países, la inflación y el crecimiento van a la par. Tras los niveles de crecimiento de los años iniciales (1999-2000), que se debían a una importante demanda externa, la demanda interna europea no ha podido

⁽²⁾ Base de datos AMECO de la Comisión Europea (http://ec.europa.eu/economy_finance/indicators/annual_macro_economic_database/ameco_en.htm). «EU15 GDP growth in comparison to a reference group of industrial countries (comprising the US, Canada, Japan, Korea, Australia, New Zealand, Norway and Switzerland)» (El PIB de la UE-15 en comparación con un grupo de referencia de países industrializados (EE.UU., Canadá, Japón, Corea, Australia, Nueva Zelanda, Noruega y Suiza)).

originar un nivel de crecimiento suficiente. La inflación no ha superado apenas el 2 % ni en el curso de esos dos años ni con ocasión de la mejora registrada en los últimos tiempos.

6.8.2 Podríamos comentar la situación de todos los países, pero nos limitaremos a unos cuantos.

La mayoría de los países presentan niveles de inflación y crecimiento bajos, aunque algunos divergen de esta situación. Irlanda, que ha tenido niveles de crecimiento e inflación elevados, ha sido capaz de mantener un ritmo de crecimiento importante y de frenar el ritmo de la inflación. Grecia combina un crecimiento fuerte con una inflación elevada. En Portugal e Italia, la inflación es algo más alta de lo debido y el crecimiento prácticamente nulo. En el caso de España, que muestra un crecimiento satisfactorio, la inflación supera el 2 %. En el debate público en este país es posible ver que los ciudadanos se fijan en el crecimiento, mientras que el elevado nivel de la inflación solo preocupa a los economistas. Un resultado extremo es el de Finlandia, cuyos elevados niveles de crecimiento en 2004 van acompañados de una inflación casi inexistente (debido, en parte, a la reducción del impuesto sobre las bebidas alcohólicas). En Eslovenia se ha conseguido reducir progresivamente el ritmo de la inflación y conservar al mismo tiempo un crecimiento elevado. Lituania presenta un crecimiento elevado, mientras que la inflación es baja pero tiende a aumentar. Chequia ha mejorado su crecimiento evitando un incremento de la inflación, mientras que en Estonia, el crecimiento ha seguido aumentando, aunque al precio de una aceleración del ritmo de la inflación. Por su parte, el ritmo de crecimiento de Letonia se ha situado en el nivel más alto de la UE, pero al mismo tiempo el ritmo de la inflación ha aumentado de manera extrema. 6.8.3 Si se considera la inflación como medida del nivel general de la demanda de una economía, cabe deducir que, con excepciones contadas, tanto una como otra han sido demasiado bajas. Dadas las dificultades encontradas para desencadenar cambios suficientes en la economía cuando la evolución global de los precios es demasiado baja, puede decirse que la inflación ha frenado el crecimiento. Esta idea ha sido mal aceptada, aun cuando todos sabemos que toda economía dinámica necesita un cierto nivel de inflación para el buen funcionamiento de su engranaje. En la economía global propia de nuestro tiempo, los cambios dinámicos se han convertido en una condición imprescindible para hacer frente a la competencia internacional.

6.8.4 La estabilidad y la confianza en la política monetaria no dependen de un nivel de inflación inferior al 2 %, y el hecho de fijar un nivel algo más alto como medida de la estabilidad de los precios no afectaría a la estabilidad. Más importante resulta saber que hay voluntad y capacidad de controlar la inflación, de modo que pueda cumplirse el objetivo fijado.

6.9 Es posible continuar el análisis con series temporales para la inflación subyacente. Por regla general, excepción hecha de 2005, la diferencia entre el índice de precios al consumo y la evolución de los precios, los de la energía excluidos, es bastante pequeña. Un estudio más detallado de las políticas aplicadas en

los países que muestran una correlación satisfactoria –una inflación baja en relación con el ritmo de crecimiento– debería poder ofrecer una base para futuros estudios comparativos.

6.10 El anexo ofrece también datos sobre la productividad por hora de trabajo. Las cifras no muestran la evolución en cada país por separado, sino en relación con la productividad media en la UE-15. Así pues, lo que nos permite ver el cuadro es si un país se ha acercado o no a la media.

6.10.1 Lo normal es que la situación de cada país respecto de los demás no haya podido cambiar rápidamente en el curso de seis años, y es el caso para la mayoría de ellos. No obstante, hay algunas excepciones. Grecia parte de un nivel de productividad bajo pero se va acercando rápidamente a los demás. Irlanda se sitúa por encima de la media y sigue aumentando su productividad. Durante el mismo periodo, Italia ha ido quedándose atrás. Lo mismo puede decirse de Portugal, que además estaba ya a un nivel muy bajo al inicio del periodo contemplado.

6.10.2 Puede ser interesante elaborar estudios que examinen, por ejemplo, hasta qué punto los cambios de la productividad han dado lugar a diferencias en el ritmo de crecimiento, en qué medida las diferencias en el aumento de la productividad dependen de diferencias en materias de inversiones e innovación, cómo las diferencias entre los sistemas educativos influyen en el grado de innovación o qué otros métodos existen para incrementar la productividad. Por este motivo, el CESE insta a la Comisión a que examine la relación existente entre los objetivos globales de crecimiento y empleo y, por ejemplo, el incremento de la productividad y los niveles de inflación.

6.11 Una de las conclusiones preliminares que pueden sacarse, ya en este estadio, de las estadísticas sobre la inflación y el crecimiento es que debe mejorarse la coordinación de la política monetaria y la financiera, de modo que todos los responsables de la política económica –el BCE, la Comisión, el ECOFIN, los interlocutores sociales y los Estados miembros– otorguen valor a los objetivos de estabilidad de los precios, crecimiento y empleo. Si todas las instancias implicadas tienen en cuenta estos tres objetivos como base de sus propuestas de acción, ello les obligará a ser conscientes de todas las consecuencias que se derivan de dichas propuestas. Una medida puede ser excelente para alcanzar la estabilidad de los precios en una situación económica determinada, pero resultar totalmente equivocada en una situación diferente. En determinadas situaciones puede impulsar el crecimiento y el empleo, mientras que en otras puede tener el efecto contrario.

6.12 El boletín mensual del BCE de febrero de 2004 nos ofrece un nuevo enfoque, que puede servir de punto de partida para una nueva política global. En él se mencionan los factores esenciales para poner en marcha las inversiones: una rentabilidad suficiente, suficientes posibilidades de acceder a la financiación y unas condiciones que garanticen la demanda.

Bruselas, 26 de octubre de 2006.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo, al Comité de las Regiones y al Banco Central Europeo — Tercer informe sobre los preparativos prácticos para la futura ampliación de la zona euro»

COM(2006) 322 final

(2006/C 324/22)

El 13 de julio de 2006, la Comisión Europea decidió consultar, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta mencionada.

El 4 de julio de 2006 la Mesa del Comité encargó a la Sección Especializada de Unión Económica y Monetaria, Cohesión Económica y Social la preparación de los trabajos del Comité sobre este tema.

Dada la urgencia de los trabajos, el Comité Económico y Social Europeo designó ponente general a la Sra. ROKSANDIĆ en su 430º Pleno, celebrado el 26 de octubre de 2006, y aprobó el presente dictamen por 102 votos a favor, 1 en contra y 4 abstenciones.

1. Síntesis

1.1 El CESE constata que el informe de la Comisión presenta de una manera conveniente y detallada el proceso de preparación al acceso al euro en que se halla inmersa Eslovenia así como los progresos realizados en los diez Estados miembros llamados a adoptar el euro cuando cumplan las condiciones y suscribe, por tanto, este texto.

1.2 El CESE insta a la Comisión a que medite detenidamente y, en la medida de lo posible, tenga en cuenta sus observaciones a la hora de elaborar sus futuros informes y recomendaciones.

2. Contenido del informe de la Comisión

2.1 El documento de la Comisión es el tercero de los informes publicados anualmente desde 2004 sobre los progresos realizadas por los once Estados miembros ⁽¹⁾ que están llamados, si respetan los criterios correspondientes en la materia, a adoptar el euro y entrar en la zona euro. El informe objeto de estudio se ha publicado con antelación con respecto a los anteriores, habitualmente publicados en noviembre, debido a que está previsto que la zona euro se extenderá a Eslovenia el 1 de enero de 2007 ⁽²⁾; presta especial atención a los preparativos en curso en el mencionado Estado miembro. Se centra asimismo en los preparativos efectuados a escala nacional en los diez países restantes.

2.2 En el marco del proceso de ampliación de la zona euro, que depende de la responsabilidad política y económica de los Estados miembros, la Comisión destaca la importancia que revisten una planificación rigurosa y unos preparativos prácticos que sean sólidos y exhaustivos y a los cuales conviene asociar los sectores tanto público como privado, al igual que la población. En sus observaciones finales describe las medidas complementarias que debe adoptar Eslovenia, así como la necesidad de acelerar los preparativos en los otros Estados miembros, y de

reforzar la mayoría de los planes nacionales de transición al euro.

3. Observaciones generales

3.1 Es la primera vez que el CESE examina un informe de la Comisión sobre los preparativos prácticos para la futura ampliación de la zona euro, si bien se trata del tercero de los que se publicaron desde la instauración de la zona euro en 2002. No obstante, parece importante destacar que conviene no abordar y considerar el paso al euro como un simple proyecto técnico, sino más bien como un cambio importante, que tendrá consecuencias significativas desde un punto de vista económico, monetario y social.

3.2 Aunque indiscutiblemente los Estados miembros serán los responsables del éxito de la transición al euro, es necesario hacer hincapié en la indispensable cooperación de todas las organizaciones de la sociedad civil que representan grupos particulares de población y su participación activa en este proceso en todos los Estados miembros que entrarán en la zona euro. La ampliación actual de la zona euro se efectúa país por país, y no simultáneamente en doce Estados como sucedió con el lanzamiento del euro en 2002. En 2001 el CESE observaba que este proceso se había beneficiado no sólo de numerosos medios sino también del compromiso de todos los protagonistas interesados y del alto grado de preparación e implicación de la población ⁽³⁾. Es especialmente importante e indispensable garantizar tal acompañamiento en la República de Eslovenia, que se encuentra a menos de tres meses del paso al euro.

3.3 Según los sondeos ⁽⁴⁾, la opinión pública de Eslovenia era la mejor informada con respecto al euro de todos los Estados miembros destinados a integrar la zona euro, y la campaña de información llevada con medios nacionales y comunitarios contribuyó en gran parte a este resultado. Existe sin embargo otro hecho más preocupante: si hemos de creer la

⁽¹⁾ Los diez países que se adhirieron a la Unión Europea el 1 de mayo de 2004 son Estados miembros objeto de una excepción «con arreglo al artículo 4 del Tratado de adhesión.» Suecia se beneficia de esta cláusula desde mayo de 1998.

⁽²⁾ Decisión del Consejo 2006/495/CE y Reglamento (CE) del Consejo nº 1086/2006, ambos de 11 de julio de 2006.

⁽³⁾ DO C 155 de 29.5.2001.

⁽⁴⁾ Anexo al tercer informe de la Comisión, documento de trabajo, SEC (2006) 785, p. 25.

última encuesta del Eurobarómetro de abril de 2006, la opinión pública eslovena es la que se muestra más reservada de todas en cuanto al impacto de la transición al euro en la inflación y en la subida de los precios en el país, superando incluso sobre este punto lo que se ha podido constatar en los países más escépticos ⁽⁵⁾.

3.4 Supervisar los precios de los bienes y servicios –en particular, los del sector público–, antes de la transición al euro y durante algún tiempo después, puede contribuir en gran medida a atenuar el escepticismo de la población en cuanto a los inconvenientes de la moneda única e impedir que los precios aumenten de manera injustificada y se produzcan redondeos inexactos en la conversión monetaria. La Resolución del Parlamento Europeo sobre la ampliación de la zona euro ⁽⁶⁾ aborda problemas similares.

3.5 Se acoge favorablemente la voluntad de cooperar que existe entre las organizaciones de consumidores y los comerciantes, si bien no es suficiente. En el momento en que el país se encuentra en vísperas del lanzamiento del euro, todo indica que la publicación trimestral de los resultados de la supervisión de los precios de los bienes no puede por sí misma reducir al mínimo estricto posible las consecuencias negativas del paso al euro a ojos de la población.

Bruselas, 26 de octubre de 2006.

4. Observaciones específicas

4.1 El Comité propone a la Comisión que recomiende a los Estados miembros que, en los preparativos para la entrada en la zona euro, presten una atención especial a que, independientemente de la necesaria campaña de información sobre el lanzamiento del euro, todos los grupos de población participen en este proceso con la asistencia de las organizaciones de la sociedad civil. Para ello, los Estados miembros y la UE deberán asignar medios económicos con el fin de proporcionar a los distintos grupos de población la capacidad y la preparación requeridas para trabajar y vivir con la nueva moneda que constituye el euro.

4.2 Convendría prever seriamente la posibilidad de instaurar una vigilancia de los precios de los servicios del sector público así como un seguimiento mensual de la subida de los precios de los bienes y servicios, muy especialmente durante los seis meses precedentes a la introducción del euro y el año que lo sigue. Así, los Estados miembros podrían evitar que la introducción del euro vaya acompañada de las carencias constatadas en el lanzamiento del euro en 2002 y durante la extensión posterior de la zona euro.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

⁽⁵⁾ Ibid, p. 31.

⁽⁶⁾ Resolución del Parlamento Europeo sobre la ampliación de la zona euro del 1 de junio de 2006, apartado 12.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se adoptan las normas de aplicación del Reglamento (CE) nº 883/2004 sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social»

COM(2006) 16 final — 2006/0006 (COD)

(2006/C 324/23)

El 24 de febrero de 2006, de conformidad con el artículo 149 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta mencionada.

La Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 6 de septiembre de 2006 (ponente: Sr. GREIF).

Habida cuenta de la renovación del Comité, la Asamblea ha decidido examinar el presente dictamen en el pleno de octubre y, de conformidad con el artículo 20 del Reglamento Interno, nombrar ponente general al Sr. GREIF.

En su 430º Pleno de los días 25 y 26 de octubre de 2006 (sesión del 26 de octubre de 2006), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 118 votos a favor, ningún voto en contra y 3 abstenciones el presente Dictamen.

1. Síntesis del mensaje político del CESE

1.1 El CESE acoge favorablemente la presentación del reglamento de aplicación del nuevo Reglamento nº 883/2004 sobre la coordinación de los sistemas nacionales de seguridad social por considerar que se trata de una importante medida encaminada a mejorar la libre circulación en la Unión Europea.

1.2 El CESE estima conveniente exhortar a los Estados miembros, en particular en el marco del actual «Año Europeo de la movilidad de los trabajadores», a que impulsen una entrada en vigor lo antes posible del reglamento de aplicación objeto de la propuesta. En efecto, sólo entonces se podrá aplicar también el nuevo Reglamento nº 883/2004 y surtirán efecto las mejoras y simplificaciones que lleva aparejadas.

1.3 Una rápida aprobación sería mucho más que una señal, puesto que de lo que realmente se trata es de establecer un instrumento concreto para que los ciudadanos europeos tengan mayor movilidad. La aplicación del Reglamento nº 883/2004 y del reglamento de aplicación objeto de examen aportaría a todos los usuarios y a los que han de aplicarlo numerosas simplificaciones, aclaraciones y mejoras en el ámbito de la coordinación de los derechos sociales.

1.4 El CESE valora en particular la ampliación del ámbito de aplicación personal y material, así como todas las disposiciones destinadas a mejorar la cooperación entre las instituciones de seguridad social.

1.5 El CESE pide a la Comisión que adopte lo antes posible las medidas necesarias para adaptar todos los reglamentos y acuerdos que amplían el ámbito de aplicación de la coordinación de los sistemas de seguridad social alEEE, Suiza, Groenlandia y a los nacionales de terceros países afectados. Todos esos reglamentos y acuerdos contienen una referencia al Reglamento nº 1408/71 y a su reglamento de aplicación nº 574/72. Los cambios necesarios asociados al nuevo Reglamento nº 883/2004 deberán llevarse a cabo antes de que se empiece a aplicar el reglamento.

1.6 Respecto a la aplicación de procedimientos más rápidos y eficaces para el intercambio de información, el CESE reconoce

el potencial en términos de ahorro de costes administrativos y las ventajas asociadas a la agilización de los procedimientos para los asegurados en casos transfronterizos. No obstante, el CESE señala también que la mera aceleración de la transmisión de la información no supondrá que se haya logrado el objetivo perseguido. En efecto, solo se podrá considerar que se ha conseguido la eficacia deseada en los plazos de tramitación si al mismo tiempo las instituciones responsables de la seguridad social en los Estados miembros garantizan recursos humanos suficientes y debidamente cualificados, así como los correspondientes recursos técnicos.

1.7 En el contexto de la transmisión de información, que en el futuro se realizará principalmente por medios electrónicos, el CESE destaca además sus reparos, por tratarse de una serie de datos personales de naturaleza muy delicada (entre otros, salud, incapacidad laboral, desempleo). Por lo tanto, es indispensable garantizar que estos datos se protegerán debidamente y no podrán caer en malas manos.

1.8 Además, el CESE pide que se aproveche la experiencia adquirida en la aplicación de la tarjeta de seguro de enfermedad europea, incluidos los fallos existentes en su aplicación práctica en los distintos Estados miembros. El CESE pide a los Estados miembros que adopten las medidas pertinentes para que los ciudadanos europeos, en particular en el ámbito del seguro de enfermedad, puedan aprovechar plenamente las ventajas de las nuevas reglamentaciones.

1.9 El CESE se felicita expresamente de todas las medidas del reglamento de aplicación encaminadas a aumentar la seguridad jurídica y la transparencia para todos los usuarios del nuevo reglamento de coordinación, ya que en el pasado se ha dado el caso de que deudas resultantes de las compensaciones entre las instituciones de los Estados miembros quedaban pendientes de pago durante muchos años. El CESE espera que la práctica de pago entre Estados miembros mejore significativamente. Sigue existiendo, sin embargo, un déficit de aplicación en la recaudación de deudas pendientes entre las instituciones de la seguridad social.

1.10 El CESE se pregunta si las disposiciones del reglamento y del reglamento de aplicación –en particular las relativas a la incorporación de personas económicamente inactivas en el ámbito de aplicación personal– no podrían desencadenar un proceso en el que se debiliten sistemas sociales sólidos de la UE e inducir una tendencia a la reducción de prestaciones. En este contexto, el CESE considera necesario adoptar medidas para ofrecer datos comparables e relevantes sobre las prestaciones sanitarias y sociales transfronterizas, actuales y futuras, en la UE. Son particularmente interesantes los cambios asociados a la aplicabilidad del Reglamento n° 883/2004.

1.11 El CESE, finalmente, pide a la Comisión y a los Estados miembros que refuercen las medidas ya existentes para que todos los posibles usuarios del reglamento estén bien informados de las normas y ventajas de la coordinación de los sistemas de seguridad social. El Comité estima que será necesario iniciar inmediatamente los preparativos indispensables a tal fin.

2. Introducción

2.1 Las disposiciones comunitarias para la coordinación de los distintos sistemas de seguridad social están reguladas actualmente por el Reglamento (CEE) n° 1408/71 y su Reglamento de aplicación (CEE) n° 574/72. Ambos reglamentos han sido modificados y actualizados varias veces en el transcurso de los años. El Reglamento (CE) n° 883/2004 del Parlamento Europeo y el Consejo, adoptado el 29 de abril de 2004, sustituirá al Reglamento (CEE) n° 1408/71 del Consejo.

2.2 Estos reglamentos destinados a la coordinación de los sistemas nacionales de seguridad social tienen por objetivo adoptar las medidas que necesitan las personas cubiertas para viajar, permanecer o residir en otro Estado miembro sin perder sus derechos a la seguridad social. Para preservar esos derechos, los Reglamentos prevén distintas disposiciones que responden a las necesidades específicas de las diferentes ramas de la seguridad social, así como los principios generales que permiten que funcione la coordinación. Se trata, pues, de una coordinación, no de una armonización de los sistemas de seguridad social.

2.3 El artículo 89 del nuevo Reglamento (CE) n° 883/2004 dispone que sus normas de aplicación se fijarán en otro Reglamento. Sólo cuando entre en vigor dicho reglamento de aplicación –cuya propuesta (COM(2006) 16 final) se publicó el 31 de enero de 2006 y es objeto del presente dictamen del CESE– podrá entrar en vigor y aplicarse el nuevo Reglamento n° 883/2004. Hasta que entre en vigor dicho acto, el Reglamento n° 1408/71 y su reglamento de aplicación n° 574/72 siguen vigentes.

2.4 La división entre reglamento de base y reglamento de aplicación ha demostrado ser válida en el tratamiento que el Derecho comunitario hace de la coordinación de los sistemas de seguridad social en los Estados miembros. El reglamento de base establece los principios generales; el reglamento de aplicación, los principios «técnicos».

2.4.1 Por tanto, el proyecto de reglamento de aplicación, objeto de examen, puede considerarse como una especie de «manual de instrucciones» del Reglamento (CE) n° 883/2004. Es decir, se trata de aclarar todas las cuestiones pendientes de tipo administrativo y procedimental, así como determinados aspectos de la coordinación a nivel comunitario que requieren un procedimiento específico.

2.4.2 En el ámbito de las pensiones de vejez, por ejemplo, debe especificarse qué trámites ha de realizar un asegurado para pedir la liquidación de su pensión, ante qué institución debe presentar su solicitud cuando ha trabajado en varios Estados miembros, de qué manera van a intercambiar información las instituciones para tomar en consideración la totalidad de su carrera y cómo van a calcular, cada una por su parte, la pensión que le abonen.

2.5 No obstante, la división entre «general» y «técnico» no es en la práctica tan clara. En el reglamento de aplicación objeto de examen hay algunos puntos que realmente deberían incluirse en el Reglamento de base n° 883/2004.

2.5.1 Las negociaciones para el Reglamento n° 883/2004, que duraron más de seis años, finalizaron afortunadamente en abril de 2004 con resultados satisfactorios, antes de la última ronda de ampliación en la UE, con lo que se evitó un nuevo aplazamiento. Por esta razón, hay partes del Reglamento n° 883/2004 inacabadas (por ejemplo, anexos sin contenido, en especial el anexo XI). Por ello, algunos aspectos materiales que en realidad deberían incluirse en el Reglamento n° 883/2004 deben regularse ahora también en el nuevo reglamento de aplicación. En particular, se trata de aspectos de la compensación financiera entre las instituciones de seguridad social. En lo que respecta a los derechos de los ciudadanos no hay aspectos materiales pendientes.

2.5.2 El CESE prestará especial atención a los mencionados aspectos materiales en el marco del presente dictamen.

3. Síntesis del Reglamento de aplicación

3.1 Las disposiciones del Reglamento de aplicación persiguen los siguientes objetivos:

- Simplificar y modernizar las normas jurídicas y administrativas;
- Clarificar los derechos y obligaciones de todos los que intervienen en la coordinación de los sistemas de seguridad social (instituciones de seguridad social, autoridades competentes, empleadores y asegurados, trabajadores por cuenta ajena y por cuenta propia);
- Mejorar y agilizar los métodos de coordinación entre las instituciones de seguridad social, para evitar que las cargas administrativas recaigan principalmente en los asegurados;

- Agilizar los trámites para los asegurados para el reembolso o la prestación de servicios en los casos transfronterizos y acortar los plazos de respuesta y tramitación;
- Mejorar y agilizar los procedimientos de intercambio de datos (especialmente fomentando el empleo de procedimientos electrónicos para el intercambio de información y el trabajo con documentos electrónicos);
- Ahorrar costes administrativos (entre otros, mediante un reembolso eficiente de los créditos entre las instituciones de seguridad social);
- Avanzar en la lucha contra los fraudes y abusos (mediante mecanismos efectivos para el cobro transfronterizo de créditos).

3.2 El nuevo Reglamento de aplicación se diferencia significativamente en su estructura del Reglamento 574/72 por el que se establecen las modalidades de aplicación del Reglamento 1408/71. Esto se debe sobre todo al hecho de que el nuevo Reglamento de aplicación se basa en el nuevo Reglamento de base nº 883/2004, que se diferencia sustancialmente del Reglamento de base nº 1408/71 en una serie de aspectos. En este sentido cabe señalar principalmente las diferencias en el ámbito de aplicación personal y material, que es más amplio en el nuevo Reglamento nº 883/2004 que en el Reglamento nº 1408/71 hasta ahora vigente. Además, en el nuevo Reglamento nº 883/2004 la atención se centra en las disposiciones y definiciones generales, a diferencia de las disposiciones especiales incluidas en los capítulos sobre las distintas ramas del seguro del Reglamento nº 1408/71.

3.2.1 El Reglamento nº 1408/71 fue concebido originalmente sólo para trabajadores y los miembros de sus familias. A principios de los años ochenta se amplió el ámbito de aplicación personal a los trabajadores por cuenta propia. A finales de los años noventa se amplió a funcionarios y estudiantes.

3.2.2 La condición para ser incluido el ámbito de aplicación personal era tener la nacionalidad de un Estado miembro o ser residente en un Estado miembro en calidad de apátrida o refugiado. También están incluidos los miembros de la familia y los supervivientes.

3.2.3 Se incluye también a los supervivientes siempre que tengan la nacionalidad de un Estado miembro, en cuyo caso la nacionalidad de la persona de la que se derivan los derechos no es relevante.

3.2.4 El Reglamento nº 883/2004 se aplica ahora a todos los ciudadanos de la UE que están asegurados en virtud de la legislación nacional, porque también los no activos están plenamente cubiertos.

3.2.5 El ámbito de aplicación material también es más amplio con respecto al Reglamento 1408/71: en el nuevo Reglamento 883/2004, además de las disposiciones ya existentes se incluyen también prestaciones de jubilación anticipada y prestaciones de paternidad asimiladas a las de maternidad. Sin embargo, a diferencia de lo que ocurre en el Reglamento nº

1408/71, los anticipos sobre pensiones alimenticias no se incluyen ya en el ámbito de aplicación del Reglamento nº 883/2004.

3.2.6 El Reglamento 883/2004 se aplica ahora a todas las legislaciones que se refieren a las ramas siguientes de la seguridad social: a) prestaciones de enfermedad; b) prestaciones de maternidad y de paternidad asimiladas; c) prestaciones de invalidez; d) pensiones de vejez; e) pensiones de supervivencia; f) prestaciones de accidentes de trabajo y de enfermedad profesional; g) subsidios de defunción; h) prestaciones de desempleo; i) Prestaciones de prejubilación; j) prestaciones familiares.

3.3 La ampliación del ámbito de aplicación requiere ciertas normas y procedimientos específicos para las personas afectadas. Por ejemplo, se incluyen las disposiciones destinadas a definir la legislación aplicable para el cómputo de los períodos ocupados en la educación de los hijos por parte de personas que nunca han ejercido una actividad por cuenta ajena o por cuenta propia en los distintos Estados miembros en los que han residido.

3.4 La estructura del Reglamento de aplicación objeto de examen sigue la estructura del Reglamento de base 883/2004: En el título 1 se tratan las disposiciones generales; en el título 2, la determinación de la legislación aplicable; en el título 3, las disposiciones particulares aplicables a las distintas categorías de prestaciones, seguido de las disposiciones financieras (título 5) y de las disposiciones transitorias y finales. En sus observaciones particulares sobre los distintos artículos del reglamento, el Comité se concentrará en las disposiciones generales y en las disposiciones jurídicas aplicables, prestando menor atención a los aspectos específicos de los distintos tipos de prestaciones.

3.4.1 Los anexos del Reglamento de aplicación actualmente están vacíos de contenido y deben completarse. Contienen disposiciones de aplicación relativas a los acuerdos que se siguen manteniendo en vigor y nuevas disposiciones de aplicación para los convenios (anexo 1), regímenes especiales aplicables a los funcionarios (anexo 2), Estados miembros que reembolsan a tanto alzado los costes de las prestaciones (anexo 3) y lista de las autoridades competentes e instituciones de seguridad social ya mencionada (anexo 4).

3.5 Por otra parte, muchas medidas y procedimientos del Reglamento pretenden ofrecer más transparencia con respecto a los criterios que deben aplicar las instituciones competentes de los Estados miembros en el marco del Reglamento nº 883/2004.

3.5.1 Así, por ejemplo, se recogen numerosas definiciones en las disposiciones generales del título 1 del Reglamento nº 883/2004 que en el Reglamento nº 1408/71 estaban repartidas en distintas ramas de la seguridad social, y en ocasiones reguladas de manera no uniforme. Se hace más hincapié en las definiciones generales y menos en los distintos capítulos por separado. Por tanto, el nuevo Reglamento no trata cada categoría de seguro como «un mundo aparte» en el que deben aplicarse diferentes disposiciones.

3.5.2 El artículo 5 (asimilación de los hechos) representa también un avance importante. Tal equiparación de los hechos significa que es necesario tratar las circunstancias o los hechos que suceden en otro Estado miembro como si se hubieran producido en el propio territorio.

3.6 Los contenidos del Reglamento de base y del Reglamento de aplicación tienen que ver sólo con casos transfronterizos entre al menos dos Estados miembros. Sólo en estos casos se establecen requisitos adicionales para los asegurados o los empleadores, como, por ejemplo, la notificación a las instituciones de seguridad social competentes en caso de envío de un trabajador a otro Estado. Cualesquiera otras obligaciones específicas que tengan los asegurados o los empleadores en el Estado miembro correspondiente seguirán siendo competencia de los Estados miembros y no se verán afectadas por el Reglamento de base o el Reglamento de aplicación.

4. Observaciones generales

4.1 El CESE acoge favorablemente la presentación del Reglamento de aplicación del nuevo Reglamento nº 883/2004 destinado a coordinar la aplicación de los sistemas nacionales de seguridad social. Esta propuesta es un avance para mejorar las condiciones de la libre circulación en la Unión. No contiene problemas significativos para los diferentes usuarios de las disposiciones administrativas y legales sobre la coordinación de la seguridad social en los Estados miembros, ni tampoco normas que puedan causar problemas a los asegurados.

4.2 Antes bien, el proyecto de Reglamento contiene numerosas simplificaciones, clarificaciones y mejoras. El CESE valora en particular la ampliación del ámbito de aplicación personal y material y todas las disposiciones destinadas a mejorar la cooperación entre las instituciones de seguridad social.

4.2.1 El ámbito de aplicación personal ampliado tiene repercusiones considerables en lo que respecta al número de personas cubiertas en los países en los que la protección del seguro va unida al lugar de residencia. En los países en los que la protección del seguro depende de la actividad realizada, las repercusiones son menos importantes, y apenas se incluyen nuevos grupos de personas.

4.3 Por ello, el CESE reitera su petición, dirigida a los Estados miembros y ya formulada en anteriores dictámenes, de que se emprenda cuanto antes el examen del proyecto de Reglamento de aplicación y se procure que la entrada en vigor se haga cuanto antes. El nuevo Reglamento de coordinación, con las mejoras y simplificaciones que lo acompañan, debe entrar en vigor lo antes posible. ⁽¹⁾

4.4 El actual proyecto por el que se establecen las modalidades de aplicación del Reglamento nº 883/2004 llega con un retraso de cerca de año y medio desde la aprobación de este último. Está en fase de debate desde principios de 2006.

⁽¹⁾ Dictamen del CESE sobre la «Seguridad social de los trabajadores por cuenta ajena y por cuenta propia» (ponente: Sr. Rodríguez García-Caro), DOC 24 de 31.1.2006.

Teniendo en cuenta la complejidad y el alcance de los asuntos que han de examinarse, así como también las numerosas cuestiones pendientes, es indudable que será necesario cierto tiempo hasta que puedan clarificarse todas las cuestiones detalladas sobre la aplicación y sobre los procedimientos en los distintos Estados miembros e instituciones al nivel del Consejo y en las comisiones administrativas.

4.4.1 Está previsto que este Reglamento de aplicación entre en vigor a principios de 2008. Como se estipula en el artículo 91, el Reglamento entrará en vigor a los seis meses de su publicación en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas. Este plazo parece necesario, y también suficiente, para adaptar los sistemas a las nuevas normas. En cualquier caso, debe evitarse la ampliación del plazo de seis meses entre la publicación y la entrada en vigor.

4.4.2 Por tanto, en interés de una rápida aplicación del Reglamento de base, el CESE pide a los Estados miembros que ya desde ahora provean a las instituciones de la seguridad social de los recursos humanos y técnicos necesarios para hacer posible su rápida adaptación. Se deberán utilizar los instrumentos existentes de los actores y usuarios al nivel nacional –en particular las redes TRESS ⁽²⁾, que agrupan al nivel de los Estados miembros a las esferas y actores interesados–, para evaluar debidamente la aplicación práctica del reglamento después de su entrada en vigor en los distintos Estados miembros. El CESE pide a la Comisión que apoye estas medidas. En cualquier caso, debe evitarse la ampliación del plazo de seis meses entre la publicación y la entrada en vigor.

4.5 Asimismo se sigue trabajando en el propio Reglamento nº 883/2004. Al respecto cabe mencionar especialmente el Anexo XI. Este Anexo quedó vacío con la súbita aprobación del Reglamento en 2004, y ahora se examinar en el Grupo de trabajo del Consejo al mismo tiempo que el proyecto de Reglamento de aplicación.

4.5.1 El Anexo XI no solo se refiere al Reglamento nº 883/2004, sino también al Reglamento de aplicación. No pueden considerarse por separado los dos textos. El Anexo XI trata de las «disposiciones particulares para la aplicación de las legislaciones de los Estados miembros». El Parlamento Europeo y el Consejo fijan de común acuerdo el contenido del Anexo. El contenido del Anexo debe determinarse antes de la entrada en vigor del Reglamento de aplicación.

4.5.2 En este Anexo pueden definirse procedimientos sobre cómo deben aplicarse determinadas legislaciones. Con tal motivo, los Estados miembros intentan mantener algunas disposiciones nacionales. Puesto que su volumen de disposiciones será probablemente importante, el Anexo XI es una parte especialmente delicada del reglamento. Inmediatamente después del presente dictamen, el CESE dará a conocer al respecto su posición específica.

⁽²⁾ Training and Reporting on European Social Security (véase igualmente: <http://www.tress-network.org>).

4.6 La búsqueda de intereses particulares no debe obstaculizar –sobre todo ante la proclamación de 2006 como Año de la movilidad de los trabajadores por parte de la Comisión– la entrada en vigor del nuevo Reglamento de coordinación nº 883/2004 y en consecuencia la aplicación de todas las mejoras ya decididas. La adopción rápida sería más que un símbolo, ya que se trata realmente de un acto concreto para dar a los ciudadanos europeos mayores posibilidades de movilidad (³).

4.7 El CESE señala que el Reglamento nº 1408/71 y su Reglamento de aplicación nº 574/72 siguen teniendo vigencia para determinados grupos de personas aun en caso de que entre en vigor el Reglamento de aplicación y la aplicabilidad implícita en el mismo del Reglamento nº 883/2004, siempre que no se modifiquen otros reglamentos o acuerdos (véase el artículo 90 del Reglamento de base y el artículo 90 del Reglamento de aplicación).

4.7.1 El ámbito de aplicación de las disposiciones de coordinación de la seguridad social en el Reglamento nº 1408/71 se fue ampliando a otros grupos de personas en el transcurso de los años. Pero esta ampliación no quedó reflejada en el Reglamento nº 1408/71 o en el Reglamento nº 574/72, sino que se hizo por medio de reglamentos específicos o acuerdos.

4.7.2 Por una parte, esto afecta a la aplicación de las normas de coordinación para los ciudadanos de terceros países, sus familiares y supervivientes, que está regulada en el Reglamento nº 859/2003. Desde el 1 de junio de 2003, los ciudadanos de terceros países que residen legalmente en un Estado miembro están cubiertos por las normas de coordinación de igual modo que los ciudadanos de la UE. Cabe señalar que la inclusión de los ciudadanos de terceros países en el ámbito de aplicación sólo se refiere a las cuestiones transfronterizas que afectan a los asegurados entre al menos dos Estados miembros de la UE, no a las cuestiones transfronterizas entre su país de origen y un Estado miembro de la UE.

4.7.3 Por otra parte, las disposiciones del Reglamento nº 1408/71 y del Reglamento nº 574/72 se aplican a los Estados miembros del EEE y a los ciudadanos del EEE desde 1994. El Acuerdo sobre la libre circulación de personas de 1 junio de 2002 suscrito con Suiza, vigente desde el 1 de junio de 2002, también incluye a Suiza en las normas de coordinación. Con el Reglamento nº 1661/85 se amplió a Groenlandia y sus ciudadanos.

4.7.4 Todo esto ha supuesto que se amplía también el ámbito de aplicación geográfico para los ciudadanos de la UE. Los países del EEE y Groenlandia se equiparan con los ciudadanos de la UE. Esta equiparación debe mantenerse en virtud de la igualdad de trato en el ámbito social entre los nacionales comunitarios y los nacionales de terceros países. Es necesario efectuar las modificaciones correspondientes en estos reglamentos para que la ampliación del ámbito de aplicación sea válida también para el Reglamento nº 883/2004.

4.8 En este sentido, el CESE pide que se modifiquen lo más rápidamente posible, en cualquier caso antes de que se empiecen a aplicar las nuevas disposiciones de coordinación, todos los reglamentos y acuerdos correspondientes que se refieran al Reglamento nº 1408/71. En adelante se deberá poder aplicar

también el Reglamento nº 883/2004 con el mismo ámbito de aplicación territorial y personal ampliado. De otro modo, los nacionales de los terceros países afectados no quedarían cubiertos, al igual que los ciudadanos del EEE, Suiza y Groenlandia. Asimismo, en determinados casos transfronterizos, los ciudadanos de la UE posiblemente se verían en situación de desventaja con respecto a estos países. Para estos casos se seguiría aplicando el Reglamento nº 1408/71.

4.8.1 El CESE pide a la Comisión que adopte cuanto antes las medidas necesarias. Por un lado, se trata de un tratamiento desigual de diversos ciudadanos con residencia en la Unión Europea. Por otro lado, para las instituciones de seguridad social de los Estados miembros también supone una carga adicional excesiva tener que aplicar al mismo tiempo dos reglamentos tan complejos.

4.8.2 Además hay que tener en cuenta que, aunque el Reglamento nº 1408/71 y su Reglamento de aplicación nº 574/72 sigan estando vigentes, ambos reglamentos deberán adaptarse continuamente y deberán adoptarse las modificaciones pertinentes, aunque sólo sean aplicables a un reducido grupo de beneficiarios. Esto supone una carga inaceptable para la administración de la UE y también para todos los usuarios de los Reglamentos.

4.9 El Reglamento nº 883/2004 prevé también la mejora de los procedimientos por lo que se refiere a un intercambio de datos más rápido y fiable entre las instituciones de seguridad social de los Estados miembros. En particular, esto debe hacerse fomentando el empleo de procedimientos electrónicos de intercambio de información y el trabajo con documentos electrónicos.

4.9.1 Aunque hasta ahora estaba previsto únicamente trabajar con documentos de papel y el tratamiento electrónico era opcional, previo acuerdo mutuo entre dos Estados miembros, el intercambio de datos entre las instituciones desde ahora se hace por lo general de modo electrónico.

4.9.2 De esta manera, a la vez que se ahorran gastos de administración, también se prevén ventajas, en particular en lo que respecta a agilizar los trámites y abreviar los plazos de respuesta y tramitación, así como acelerar los reembolsos o la prestación de servicios transfronterizos.

4.9.3 De todas formas, la propuesta de Reglamento no establece en ningún caso que una institución deba comunicarse electrónicamente con otra institución en la UE. Basta con que haya, por lo menos, un «punto de acceso» en una institución por Estado miembro que esté equipado para recibir y enviar datos de seguridad social electrónicos y que garantice la transmisión a las instituciones nacionales competentes. No obstante, de acuerdo con el artículo 83, para identificar a los interlocutores debe crearse una base de datos accesible al público. Esta debe incluir a las «autoridades competentes», las «instituciones competentes», las «instituciones del lugar de residencia», las «instituciones del lugar de estancia», así como el «punto de acceso» y el «organismo de enlace», según se definen. Este acceso posibilita sustituir los anteriores anexos del Reglamento de acuerdo con las listas actualizadas de las instituciones.

(³) Véase igualmente el proyecto de dictamen sobre la «Modificación del Reglamento nº 1408/71» (SOC/213, CESE 920/2006, ponente: Sr. Rodríguez García-Caro, punto 5).

4.9.4 A este respecto, el CESE pide que se aproveche la experiencia adquirida en la aplicación de la tarjeta de seguro de enfermedad europea, incluidos los fallos existentes en su aplicación práctica en los distintos Estados miembros. En particular se debería examinar en qué medida se pueden usar las bases de datos correspondientes a las instituciones del seguro de enfermedad. Incumbirá a la Comisión administrativa identificar los datos necesarios que son esenciales para la comunicación. Además, se debería instar a los Estados miembros a que adopten las medidas pertinentes para que los ciudadanos europeos, en particular en el ámbito del seguro de enfermedad, puedan aprovechar plenamente las ventajas de las nuevas reglamentaciones.

4.10 El CESE reconoce que la transmisión electrónica de datos permite acelerar los procedimientos, lo que redundará en interés de los asegurados. En este sentido acoge favorablemente esta modificación. Al mismo tiempo, no obstante, el CESE pide que se tenga en cuenta que se trata de datos personales sensibles (entre otras cosas relativos a la salud, la incapacidad laboral, el desempleo). Por lo tanto, es preciso garantizar plenamente que estos datos están asegurados adecuadamente y no pueden caer en manos ajenas.

4.10.1 En este contexto son válidas todas las garantías que ofrecen las disposiciones comunitarias en vigor relativas a la protección de las personas físicas en el tratamiento de datos personales y en la libre circulación de datos. Estos están regulados en el artículo 84 del Reglamento nº 1408/71 y en el artículo 77 del Reglamento nº 883/2004. No obstante, dado que la transmisión electrónica de datos se ha convertido ahora en la norma entre las instituciones competentes de los Estados miembros, el CESE pide que se señale expresamente en el Reglamento de aplicación la sensibilidad de los datos y la necesidad de encontrar mecanismos adecuados para garantizar su seguridad.

4.10.2 En cualquier caso, el CESE echa en falta una formulación similar a la del artículo 84 (5) b) del Reglamento nº 1408/71, que prohíbe expresamente utilizar los datos con otros objetivos ajenos a los de la seguridad social. Debería incluirse explícitamente una disposición similar en el artículo 4 del Reglamento de aplicación.

4.11 Sin embargo, no deberían sobrestimarse las ventajas que ofrece el empleo de medios electrónicos para el intercambio de datos entre las instituciones de seguridad social. No hay duda de que la transmisión de datos es más rápida y para ello en muchos casos es necesario reestructurar las instituciones nacionales.

4.11.1 Cabe cuestionar, no obstante, si la aceleración de la transmisión ofrece ventajas verdaderamente adecuadas para los asegurados. El tiempo de la transmisión es en general muy breve en relación con el tiempo total necesario para gestionar un trámite. Determinados casos, debido a la complejidad de los hechos (sobre todo en el sector de las pensiones de jubilación: prestaciones transfronterizas, prorrateos, etc.), seguirán precisando una tramitación específica y seguirán sin poder resolverse con programas de procesamiento electrónico de datos, o sólo con un gasto desproporcionado. Aquí será necesario que esos expedientes sigan siendo gestionados por trabajadores especializados.

4.11.2 La mera aceleración de la transmisión de datos y expedientes, en opinión del CESE, no mejorará los resultados. Sólo se podrá considerar que se ha conseguido la eficacia deseada en los plazos de tramitación si al mismo tiempo las instituciones responsables de la seguridad social en los Estados miembros garantizan recursos humanos suficientes y debidamente cualificados, así como los correspondientes recursos técnicos.

4.11.3 El CESE, por tanto, pide a los Estados miembros que preparen desde ahora al personal de las instituciones de seguridad social sobre las nuevas disposiciones del Reglamento de base y del Reglamento de aplicación. Es imprescindible proporcionar formación al personal. El CESE pide a la Comisión que, en el marco de sus competencias, adopte las iniciativas necesarias para respaldar a los Estados miembros en este ámbito. En particular, el CESE pide que se pongan a disposición recursos comunitarios para programas de formación y, en su caso, se participe también en las medidas de formación profesional.

4.12 Dado que los sistemas de seguridad social cubiertos por el Reglamento nº 883/2004 se basan en la solidaridad de todos los asegurados, han de establecerse mecanismos para hacer más eficaz el cobro de créditos derivados de prestaciones indebidas o de cotizaciones no abonadas por los asegurados o por los responsables del pago de las prestaciones.

4.12.1 El CESE suscribe la opinión de la Comisión de que, para preservar la confianza en los intercambios, es esencial adoptar procedimientos más radicales para reducir los plazos de pago de los créditos entre las instituciones de los Estados miembros.

4.12.2 Así pues, el Reglamento de aplicación prevé la fijación de plazos comunes para cumplir determinadas obligaciones o definir determinadas fases administrativas, que deberán contribuir a establecer unas relaciones claras y estructuradas entre las personas aseguradas y las instituciones de seguridad social.

4.12.3 Además –siguiendo la línea de lo dispuesto en la Directiva 76/308/CEE del Consejo, de 15 de mayo de 1976, sobre la asistencia mutua en materia de cobro de los créditos correspondientes a determinadas exacciones, derechos, impuestos y otras medidas– se prevén procedimientos de asistencia mutua entre las instituciones. Asimismo se imponen intereses de demora por los retrasos en las cotizaciones, con lo que se fomentará la disposición al pago.

4.12.4 El CESE acoge favorablemente todas estas medidas que se establecen en el Reglamento de aplicación con el fin de proporcionar más seguridad jurídica y transparencia a todos los usuarios del nuevo Reglamento de coordinación, ya que en el pasado ha sucedido que, por ejemplo, las deudas resultantes de las compensaciones entre las instituciones de los Estados miembros quedaban pendientes de pago durante muchos años. El CESE espera que la práctica de pago entre Estados miembros mejore significativamente. Sigue existiendo, sin embargo, un déficit de aplicación en la recaudación de deudas pendientes entre las instituciones de la seguridad social.

4.13 El CESE acoge también favorablemente la mayor flexibilidad del nuevo Reglamento de aplicación con relación al Reglamento nº 574/72 de aplicación del Reglamento nº 1408/72, ya que permite a los Estados miembros efectuar una mejor transposición bilateral que el Reglamento de aplicación, siempre que los intereses de los beneficiarios y el funcionamiento de la coordinación no se vean amenazados. No obstante, con respecto a esta prioridad de que la flexibilidad no debe ir en detrimento de los beneficiarios, el CESE se pronuncia a favor de formular el artículo 9 con una expresión más estricta que la actual «no vulneren los derechos de los beneficiarios». En particular, debería señalarse explícitamente que si se aplica el reglamento de modo diferente, ello no debería entrañar una ampliación de los plazos o trámites oficiales suplementarios.

4.14 El CESE pide a la Comisión y a los Estados miembros que refuercen las medidas que permitan mejorar la información de todos los usuarios del reglamento sobre las normas y ventajas de la coordinación de los sistemas de seguridad social, incluidos los cambios derivados de la aplicabilidad del Reglamento nº 883/2004. Se deberá enviar la información a las empresas y a todos los asegurados, en particular los trabajadores activos en todas las modalidades de empleo, empezando por los asalariados y acabando con el sector informal. El Comité estima que será necesario iniciar inmediatamente los preparativos indispensables para ello.

4.15 El Reglamento nº 883/2004 prevé que los procedimientos deben reflejar la necesidad de un reparto equilibrado de las cargas entre los Estados miembros. No obstante, en este contexto, el CESE plantea la cuestión de si la separación entre reglamento de base y reglamento de aplicación no podría desencadenar un proceso que ponga en peligro sistemas sociales bien desarrollados en la UE y genere una tendencia a reducir prestaciones. El CESE señala, especialmente en lo que respecta a la inclusión de personas económicamente no activas en el ámbito de aplicación personal del Reglamento y a la libre circulación de las personas dentro de la Unión, que el esfuerzo de coordinación no debe llevar a una nivelación a la baja de las medidas ni a una reducción de las condiciones sociales.

4.15.1 En este contexto, el CESE considera necesario adoptar medidas para ofrecer datos comparables y relevantes que muestren las prestaciones sanitarias y sociales transfronterizas, actuales y futuras, en la UE. Son particularmente importantes los cambios derivados de la aplicación del Reglamento nº 883/2004.

5. Observaciones específicas sobre los artículos

5.1 Artículo 2: Alcance y modalidades de los intercambios entre instituciones

El CESE pide que se establezcan plazos claros para las respuestas y tramitaciones. En el caso de que se sobrepasen los plazos, y si ello genera daños, los asegurados deben recibir una indemnización. Deberá garantizarse el ejercicio de los derechos de los

asegurados y se deberán crear a tal fin las vías de recurso correspondientes. Los posibles perjuicios que se generen no deben repercutir en los asegurados. Los daños deben ser compensados por la institución de seguridad social en cuyo ámbito de aplicación recaiga la responsabilidad del daño causado. Convendrá insertar un texto de tal tenor en el artículo 2 del Reglamento de aplicación.

5.2 Artículo 3: Alcance y modalidades de los intercambios entre beneficiarios e instituciones

Apartado 4 del artículo 3: Con el fin de acelerar los procedimientos, deben establecerse incentivos para la expedición de los documentos, especialmente la expedición de los acuses de recibo con formato electrónico. Los formularios en papel sólo deben utilizarse excepcionalmente.

5.3 Artículo 4: Formato y modo de los intercambios de datos

Por lo que se refiere a la comunicación electrónica, es necesario garantizar también, además de la protección de los datos mencionada en el punto 3.10.2, que la posible comunicación electrónica con el beneficiario tenga lugar sólo con su previo acuerdo. Entre los beneficiarios de los seguros de pensión en particular, muchas personas han vivido toda su vida sin utilizar las comunicaciones electrónicas y no se les puede obligar ahora a ello. Muchas tampoco tienen acceso a medios electrónicos. También se deberá prestar la debida atención a otros grupos sociales con menos posibilidades, o con dificultades, para acceder a los recursos electrónicos (por ejemplo, las personas con discapacidad). Es preciso fomentar un acceso público y, en la medida de lo posible, universal a las correspondientes tecnologías.

En este sentido, el CESE propone que en el artículo 4.2 del reglamento se incluya el siguiente texto: «Todas las medidas y modalidades del intercambio electrónico de datos deberán obedecer a las exigencias de la accesibilidad general». Además, el CESE considera problemática la formulación del artículo 4.3, que establece que, en sus comunicaciones con los beneficiarios, las instituciones competentes utilizarán preferentemente técnicas electrónicas. El CESE pide al respecto que se añada «siempre que los beneficiarios declaren estar de acuerdo con ello».

5.4 Artículo 5: Valor jurídico de los documentos y justificantes emitidos en otro Estado miembro

Apartado 2 del artículo 5: En este apartado se estipula que una autoridad nacional puede dirigirse a la institución de otro Estado miembro que ha expedido algún documento para obtener una aclaración sobre el mismo. Si se trata, como se señala en el apartado 1, de un documento emitido por una autoridad fiscal, ¿deben entonces los servicios de la seguridad social de un Estado ponerse en contacto con las autoridades fiscales de otro Estado para obtener una aclaración? Este procedimiento parece impracticable y lento.

¿Para qué sirven los «organismos de enlace»? El CESE propone que se refuercen las capacidades de asistencia e información de los organismos de enlace para que éstos puedan ejercer el papel que les corresponde. De este modo, las instituciones sólo tendrán que dirigirse a estos organismos para solicitar la aclaración de las cuestiones que precisen.

Apartado 3 del artículo 5: Dejar a la comisión administrativa seis meses de tiempo para mediar entre dos o más instituciones de dos o más Estados no parece que contribuya a la simplificación y mejora de la coordinación entre los sistemas de seguridad social. Este plazo es exageradamente largo. El CESE pide que el examen de una solicitud, incluyendo todas las comunicaciones de servicio entre las instituciones, no pueda exceder de tres meses en total.

5.5 Artículo 8: Acuerdos administrativos entre dos o más Estados miembros

Este artículo autoriza a los Estados miembros a celebrar acuerdos de modo conjunto, siempre que no vulneren los convenios y derechos de los beneficiarios. En interés de la transparencia y la seguridad jurídica de los beneficiarios, el CESE pide que estos convenios se notifiquen a la Comisión y se depositen ante ella. La inclusión de una lista de los convenios en un anexo del Reglamento de aplicación aportaría mayor seguridad jurídica.

5.6 Artículo 11: Elementos necesarios para la determinación de la residencia

En el apartado 1, letras a) — e), se enuncian elementos de hecho objetivamente apreciables como criterio de decisión para establecer el lugar de residencia, incluido el de la voluntad de la persona. El CESE considera que la determinación del domicilio debe realizarse ante todo en función de hechos objetivamente apreciables. Sólo en caso de que ello no sea posible podrá tenerse en cuenta también la voluntad manifestada por la persona, por lo que este debe ser un criterio secundario mencionado en el apartado 2.

Por otro lado, el CESE expresa sus dudas sobre si el hecho de investigar las razones individuales del cambio de residencia no debe considerarse una injerencia inadmisibles en la vida privada de los ciudadanos.

5.7 Artículo 12: Totalización de los períodos

En el apartado 3 se establece que en caso de que coincida un período de seguro obligatorio en un Estado miembro con un período de seguro voluntario en otro Estado miembro, sólo se computará el período de seguro obligatorio. Eso, en opinión del CESE, no podrá nunca tener como consecuencia que las posibles cotizaciones abonadas al seguro voluntario queden sin valor. En tales casos el Reglamento de aplicación debe prever la devolu-

ción de las contribuciones al beneficiario con su valor garantizado.

5.8 Artículo 16: Procedimiento para la aplicación del artículo 12 del Reglamento (CE) nº 883/2004

En este artículo se exige que al enviar a algún trabajador a otro Estado miembro, el empleador informe previamente a la institución competente «cuando sea factible». El CESE pide que se suprima la expresión «cuando sea factible», puesto que permite un margen de interpretación demasiado amplio.

Es necesario garantizar que, como norma general, la institución será informada de antemano, a fin de crear seguridad jurídica para los beneficiarios desplazados y evitar que tengan problemas en caso de contingencia durante el periodo de desplazamiento si no se informa a la institución del Estado miembro al que se ha enviado al trabajador.

5.9 Artículo 21: Obligaciones del empleador

El artículo 21 permite que el trabajador pueda abonar las cotizaciones obligatorias a la seguridad social siempre que el empleador no esté establecido en el Estado miembro cuya legislación se aplica al trabajador. El empleador debe acordar esta opción con el trabajador.

Para el CESE es importante en cualquier caso que se mantenga la responsabilidad del empleador. Así pues, la posibilidad de transferir las cotizaciones obligatorias no puede tener por consecuencia que algunas cotizaciones del empleador puedan imputarse al trabajador, reduciendo así su remuneración neta. El trabajador debe ser compensado íntegramente por el pago de cualquier cotización que corresponda al empleador.

El CESE pide que el acuerdo recogido en el artículo 21.2 sea obligatoriamente estipulado por escrito para evitar toda inseguridad jurídica. En opinión del CESE, es preciso formular más estrictamente que el empleador debe comunicar obligatoriamente ese acuerdo a la institución competente. La información debe comunicarse de inmediato (en un plazo breve que debe determinarse) y por escrito.

5.10 Artículo 25: Estancia en un Estado miembro distinto del Estado miembro competente

En el artículo 25 A.1 se exige para la estancia en otro país distinto del de residencia oficial un documento acreditativo del derecho a las prestaciones en especie. El CESE estima que se debería aclarar que la tarjeta de seguro de enfermedad europea cumple estos requisitos, por lo que no se debe exigir ningún otro documento acreditativo. Si en el futuro se adoptase otra modalidad de acreditación, siempre será posible modificar este artículo.

La formulación del artículo 25 B es imprecisa y no se sabe si el asegurado tiene derecho a elegir entre solicitar el reembolso a la institución del lugar de estancia o a la institución competente.

5.11 *Artículo 26: Cuidados programados*

El CESE estima que la formulación del apartado B del artículo 26 «Cobertura financiera de las prestaciones en especie en el marco de cuidados programados» puede inducir a interpretaciones erróneas y debería completarse. Para reflejar las intenciones de la Comisión, el CESE propone el siguiente comienzo para el apartado: «En caso de que se autorice un cuidado y el asegurado haya desembolsado los gastos del tratamiento, la institución competente asumirá los costes según la tarifa más elevada y reembolsará esta cantidad al asegurado (...)».

En caso contrario se podría interpretar que la institución competente reembolsará los costes a la institución que realice el cuidado y que, después, el asegurado podría reclamar el pago de la posible diferencia. (Esto no es lo que se pretende conseguir con la cobertura financiera de las prestaciones en especie en el marco de los cuidados programados).

Bruselas, 26 de octubre de 2006.

5.12 *Artículo 88: Modificación de los anexos*

Tal como se indica en el punto 4.5, paralelamente al Reglamento de aplicación, actualmente negociado en el Consejo, se debate y negocia también el Anexo XI, aún vacío de contenido, en el que se definen procedimientos sobre cómo deben aplicarse las legislaciones nacionales específicas por parte de los Estados miembros. Con tal motivo, los Estados miembros intentan mantener algunas disposiciones nacionales. Puesto que su volumen de disposiciones será probablemente importante, el Anexo XI es una parte delicada del Reglamento 883/2004.

El CESE propugna que los contenidos de dicho anexo se limiten a lo que es estrictamente necesario. El CESE emitirá un dictamen separado sobre este asunto.

5.13 *Artículo 91: Disposiciones finales*

Dada la importancia que tiene para los ciudadanos la transposición rápida del Reglamento de aplicación, el CESE pide a los Estados miembros que –tal como se expone en el punto 4.4– fijen claramente un plazo para finalizar las negociaciones en el Consejo sobre dicho reglamento de aplicación. Tal plazo, acordado políticamente, resultó también útil y viable en el contexto de la tarjeta europea del seguro de enfermedad. El Reglamento de base nº 883/2004 deberá entrar en vigor lo antes posible.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

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: Una nueva estrategia marco para el multilingüismo»

COM(2005) 596 final

(2006/C 324/24)

El 22 de noviembre de 2005, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Comisión decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta mencionada.

La Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 6 de septiembre de 2006 (ponente: Sra. LE NOUAIL MARLIÈRE).

En vista de la renovación del mandato del Comité, la Asamblea Plenaria ha decidido someter el presente dictamen a votación en su Pleno de octubre y ha nombrado ponente general a la Sra. LE NOUAIL MARLIÈRE de acuerdo con el artículo 20 del Reglamento Interno.

En su 430º Pleno del 26 de octubre de 2006, el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 105 votos a favor, 1 en contra y 5 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones

1.1 El Comité recomienda que:

- la Comisión instruya a los *Estados miembros* indicándoles con mayor precisión cuáles son los *vínculos o complementos de acción que hay que aplicar en los planes nacionales* solicitados y explicita que el multilingüismo, o el plurilingüismo, es una posible contribución a la integración política y cultural de la UE, así como un vector de comprensión e inclusión social;
- *el alcance de la oferta* de enseñanza se acuerde al nivel europeo si se quiere obtener un resultado duradero, y que la reserva potencial de competencias no se limite a un número restringido de lenguas;
- se fomenten y respalden todas las prácticas multilingües en los ámbitos profesional, cultural, político, científico y social;
- *los expertos con los que se colabora no sean únicamente especialistas en disciplinas sociales y científicas, sino también* lingüistas, intérpretes, traductores, profesores y profesionales de las lenguas;
- *las generaciones actuales* de adultos jóvenes y no tan jóvenes se tengan debidamente en cuenta y de mejor modo en las orientaciones objeto de examen, a través *de la formación a lo largo de la vida y de sus derechos culturales* cuando la Comisión entre en la fase de programas;
- la Comisión no sólo se base en los trabajos universitarios, sino también en las acciones de las *asociaciones activas* en este ámbito, y respalde las iniciativas populares en red de la sociedad civil.

2. Introducción: síntesis de la Comunicación de la Comisión

Se trata de una Comunicación de la Comisión en la que se define una nueva estrategia marco para el multilingüismo y se reafirma el compromiso de dicha institución con el multilingüismo. La Comisión la califica de «primera Comunicación de su historia sobre este tema». La comunicación explora diversas facetas de las políticas europeas en este ámbito y propone medidas específicas.

La Comisión insta a los Estados miembros a desempeñar el papel que les corresponde en el fomento de la enseñanza, el aprendizaje y el uso de las lenguas. Sienta el precedente de crear un nuevo portal *web* al que puede accederse en las veinte lenguas oficiales.

La Comisión presenta, en este primer documento político sobre el multilingüismo, una nueva estrategia marco con propuestas de medidas específicas en los ámbitos de la sociedad, la economía y las relaciones con los ciudadanos. La Comisión persigue tres objetivos: fomentar el aprendizaje de idiomas y la diversidad lingüística en la sociedad, promover una economía multilingüe sana y, por último, permitir el acceso de los ciudadanos a la legislación, los procedimientos y la información de la Unión Europea en su propia lengua. Recordando que el Consejo Europeo de Barcelona había subrayado en 2002 la necesidad de promover la enseñanza de al menos dos lenguas extranjeras, la Comisión pide a los Estados miembros que adopten planes de acción para promover el multilingüismo, mejoren la formación de los profesores de idiomas, movilicen los recursos necesarios para el aprendizaje de lenguas a una edad temprana e impartan más asignaturas escolares en una lengua extranjera. Recordando que las empresas europeas deben tener conocimientos de las lenguas de la Unión Europea y también de las de otros socios comerciales al nivel internacional y que las «industrias relacionadas con las lenguas» se están desarrollando rápidamente en la mayoría de los países europeos, la Comisión propone diversas acciones a fin de reforzar el aspecto multilingüe de la economía de la Unión. En lo que se refiere a su política de comunicación

multilingüe, la Comisión prevé mejorar el carácter multilingüe de sus numerosos sitios *web* y publicaciones mediante la creación de una red interna que vele por la coherencia de las prácticas lingüísticas de sus servicios. Propone, por ejemplo, crear un grupo de alto nivel sobre multilingüismo compuesto de expertos independientes que la ayude a analizar los avances de los Estados miembros, celebrar próximamente una conferencia ministerial sobre el multilingüismo para que los Estados miembros puedan compartir los avances que hayan logrado hasta entonces y, por último, preparar una nueva comunicación en la que propondrá un planteamiento global sobre el multilingüismo en la Unión Europea.

3. Observaciones generales

3.1 El Comité suscribe la iniciativa y señala que la Comisión califica el marco estratégico de «nuevo» y considera que la Comunicación es el «primer documento político sobre multilingüismo». En este sentido, las numerosas referencias al antiguo marco estratégico ⁽¹⁾ no bastan para hacerse una idea clara del balance. El Comité opina que sería útil que la Comisión realizara un resumen de la aportación prevista en cuanto al valor añadido de este nuevo marco y su impacto comparado. ¿Existirá un estudio de impacto como el que se define en el acuerdo interinstitucional entre la Comisión y el CESE ⁽²⁾, así como en el marco de simplificación legislativa y de gobernanza? El Comité estima que es probable que sólo con la Comunicación no se pueda aportar la visibilidad necesaria a los Estados miembros para que aprueben programas que, por lo demás, no son vinculantes. Aunque la estrategia marco ha sido pedida por el Consejo, implica una necesaria armonización para optimizar los recursos eventualmente asignados por los Estados miembros o por la propia Unión Europea. Dicha armonización solamente podrá llevarse a cabo teniendo un conocimiento claro de las acciones ya adoptadas por los Estados miembros o la UE.

3.2 La Comisión «reafirma su propio compromiso»: el Comité, por tanto, deduce que existe un compromiso previo. El Comité señala que la situación de las prácticas internas de la Comisión en materia de multilingüismo no es objeto de satisfacción unánime, ni en los servicios de la Comisión ni en sus relaciones con el exterior.

3.3 El Comité destaca el descontento y la falta de igualdad de trato entre, por un lado, las instituciones y, por otro, la sociedad civil europea en todos sus componentes (diálogo social autónomo y diálogo civil). Todas las notas, estudios y documentos útiles y necesarios para la elaboración, consulta y debate de la propia legislación europea se realizan y son accesibles, en su gran mayoría, en inglés. Es éste cada vez más el caso de reuniones internas u organizadas por la Comisión. Así, por ejemplo, para ser experto de la Comisión es necesario de hecho hablar inglés, y para representar a la sociedad civil en Bruselas, también. Asimismo, los estudios estadísticos o cualitativos a los que se ha hecho referencia en el marco del presente dictamen sólo están disponibles en su mayoría en inglés ⁽³⁾.

3.4 Algunos documentos no están siempre disponibles en la lengua de los ponentes institucionales o de los agentes a los que se consulta normalmente, lo cual muestra que el consenso en torno a las tres lenguas de trabajo pivote de las instituciones de la UE está lejos de respetarse, tanto en la comunicación institucional como en la informal. Cabe añadir que de esta forma es fácil apartar a ciertos interlocutores de un número cada vez mayor de debates. De ahí que no resulte sorprendente que, en diversos estudios estadísticos presentados, las personas encuestadas prefieran hacer sus estudios en inglés, puesto que es la lengua que más beneficios les puede reportar en un número cada vez mayor de situaciones decisivas. Es éste justamente el motivo que ha movido a muchas generaciones de padres y de gobiernos a la «elección preferente» de aprendizaje en inglés y el que ha conducido a la situación actual.

3.5 El anexo de la Comunicación, por lo demás, especifica que la lengua «extranjera» más hablada en la UE no es la del mayor número de habitantes que la poseen como lengua materna. Esta lengua la habla en principio («en principio», porque Eurostat no precisa la definición utilizada en lo relativo al nivel o el número de palabras conocidas a partir del cual una lengua puede considerarse «hablada») un 47 % de la muestra de población encuestada, aunque sólo sea la lengua materna de un 13 % de dicha población.

3.6 A juicio del Comité, esto representa un verdadero obstáculo al ejercicio democrático de participación directa e indirecta de los ciudadanos y de sus representantes –Parlamento y Comités (CESE y CDR)– en la elaboración de la legislación que les afecta. En la práctica, cuando se consulta a los ponentes de las instituciones y a los representantes de la sociedad civil en el marco de las instancias o instituciones democráticas y legales, suele ocurrir que no puedan hacerse una idea de lo que informa la Comisión si no realizan un esfuerzo, o bien sólo gracias a una aproximación impropia. ¿Cómo se puede ignorar el hecho de que el ciudadano no ha tenido en ningún momento anterior un verdadero acceso a la información? Esto resulta particularmente incoherente en el marco de una Comunicación sobre el asunto. Abandonar tal incoherencia colectiva, intelectual y cultural, y su correspondiente dependencia económica –que es perjudicial para una correcta participación– requiere medios y voluntad política.

El Comité, por consiguiente, observa con satisfacción que la Comisión pretende paliar esos inconvenientes creando un portal más eficaz, pero tal portal afecta sólo al multilingüismo y no al conjunto de su comunicación. En su Comunicación, los fines perseguidos por la Comisión en el capítulo «Las relaciones de la Comisión con los ciudadanos» no están muy claros: la Comunicación objeto de examen podría resultar una simple prolongación del Plan D. Comunicar en veinte lenguas oficiales no cambia la naturaleza de la comunicación institucional –que se produce *a posteriori*, tras decisiones en las que el ciudadano no interviene– ni refuerza en sí la participación ciudadana.

3.7 Un gran número de observadores señala que las primeras páginas de los portales o sitios institucionales pueden albergar documentos aparentemente multilingües, pero que, una vez profundizada la consulta, no ofrecen más que documentos en inglés.

⁽¹⁾ COM(2002) 72/ COM(2003) 449/ COM(2005) 24 de 2.2.2005 / 2005/29/EC/ COM(2005) 356/ COM(2005) 229 y 465.

⁽²⁾ «Protocolo de cooperación entre la Comisión Europea y el Comité Económico y Social Europeo» (noviembre de 2005).

⁽³⁾ Notas [2], [12], [17], [19], [24], [25], [26], [30], [31], [32], [37], etc. de la Comunicación COM(2005)596.

3.8 El Comité subraya que toda lengua es legítima por su pertenencia al patrimonio humano cultural y señala que la lengua inglesa podría sufrir las consecuencias de un uso intensivo mal controlado –por cuanto obligado– al nivel técnico y de una menor valorización desde el punto de vista cultural. Véanse al respecto las observaciones particulares abajo formuladas sobre los estatutos y los usos.

3.9 El Comité observa un desequilibrio en el enfoque adoptado, basado en el aspecto económico (consumo, información, profesiones e industria, sociedad de la economía del conocimiento) del multilingüismo, y que podría reequilibrarse en beneficio de aspectos humanos, sociales, sociológicos, culturales y políticos. Si el elemento más diferenciador entre el ser humano y el animal, como se declaró en la conferencia de prensa en la que se presentó la Comunicación de la Comisión, es el lenguaje y el intercambio al que da lugar entre las personas, la Comunicación debería considerar que los intercambios humanos no son únicamente comerciales ni se refieren solamente a las relaciones de defensa de un territorio o de los recursos que existen en él. Por ello, si se basara en los trabajos de la Unesco en la materia, la Comisión podría formular recomendaciones positivas en la Comunicación (4).

3.10 El Comité suscribe el vínculo establecido entre la Estrategia de Lisboa, su aplicación, la Estrategia Europea para el empleo y el nuevo marco estratégico, pero sugiere que la Comunicación estudie con más detenimiento las disposiciones concretas necesarias (con una colaboración más coherente entre los servicios internos y las direcciones generales (empleo, cultura, etc.) de la Comisión). El Comité recomienda a la Comisión que instruya a los Estados miembros indicándoles con precisión cuáles son los vínculos o complementos de acción que hay que aplicar y explicita que el multilingüismo, o el plurilingüismo, es una posible contribución a la integración política y cultural de la UE y un vector de comprensión e inclusión social. Un estudio de impacto sectorial debería incluir el número y la calidad de los empleos preservados o creados y el efecto real que se espera en los salarios.

El Comité apoya la petición realizada a los Estados miembros de que «establezcan planes nacionales para dar forma, coherencia y orientación a acciones de promoción del multilingüismo», pero observa que la extensión de la oferta debe coordinarse al nivel europeo si se quiere obtener un resultado duradero, con una reserva potencial de competencias que no se limite a un determinado número de lenguas.

En el marco de la «estrategia para la economía europea del conocimiento más competitiva del mundo», parece oportuno pensar globalmente en el número de lenguas a que se puede recurrir en la Unión Europea, para que supere el número de lenguas disponibles y practicadas dentro del mercado interior si la UE no quiere sentirse prisionera de sus barreras lingüísticas.

(4) Declaración Universal de la Unesco sobre la diversidad cultural de 2 de noviembre de 2001 y Convención sobre la protección y promoción de la diversidad de las expresiones culturales, de 10 de diciembre de 2005, que recuerdan la necesaria diversidad lingüística y los medios de expresión para aplicar la diversidad y el pluralismo cultural como derechos inalienables, universales, indivisibles e interdependientes. Cabe citar igualmente la Declaración Universal de los Derechos Lingüísticos, proclamada en Barcelona con motivo de la Conferencia mundial de los derechos lingüísticos celebrada los días 6-8 de junio de 1996, que firmaron 66 organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales y redes de juristas.

El derecho de los inmigrantes a aprender la lengua del país de acogida debería ir acompañado del derecho a conservar su lengua y cultura de origen (5). La Unión Europea debería considerar estas lenguas como un recurso humano suplementario en su camino hacia la «competitividad mundial». Algunas empresas ya han pensado en ello, pero cabe recordar que en estas reflexiones debería tenerse en cuenta a los trabajadores y a sus representantes sindicales, así como a las organizaciones de consumidores a las que se dirigen. También habría que apoyarse en los entes locales que han emprendido acciones concretas como, por ejemplo, la acogida de inmigrantes, con fines de integración, en las lenguas más habladas entre los que han llegado recientemente.

3.11 Otro ámbito de la economía que merecería ser objeto de estudio en la Comunicación es el de las necesidades y motivaciones de los trabajadores en el ejercicio de sus profesiones o en las instancias de consulta, como los comités de empresa europeos. El Comité considera lamentable que la Comunicación pueda prever la defensa de programas armonizados que no tengan en cuenta estas necesidades particulares. En una Comunicación de tal envergadura se deben proponer temas que ofrezcan perspectivas y medios a las empresas y trabajadores para ser los principales motores de la «economía del conocimiento más competitiva del mundo», en el pleno respeto de las competencias del diálogo social y de los derechos fundamentales (6).

3.12 El Comité reconoce la especificidad multilingüe europea (7). Europa, sin embargo, no es el único continente, país o conjunto político donde se hable una gran diversidad de lenguas.

4. Observaciones particulares

4.1 Los debates y la Carta Europea de Lenguas Regionales o Minoritarias del Consejo de Europa (8) no deben hacer olvidar otros aspectos importantes, tales como:

- a) El estatuto de las lenguas: una lengua puede ser oficial, de trabajo, comunitaria, minoritaria, dominante, de intercambio cultural, científica o comercial, institucional, diplomática y de uso común o profesional (sanidad, enseñanza, construcción, industria en general, industria y artes de la moda, etc.). El respeto de la diversidad lingüística que preconiza y defiende la Unión Europea exige que se prevea también la conveniencia de proponer soluciones diversas y proporcionadas ante ese conjunto de situaciones y necesidades en el que una propuesta única que tratara de reducir la cuestión lingüística

(5) Dictamen del CDR 33/2006 aprobado en su 65º Pleno, celebrado el 14 de junio de 2006; ponente Sr. MURRAY, punto 1.10.

(6) El artículo 21 de la *Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea* condena las discriminaciones por motivos de lengua; el artículo 22 dispone que la UE respeta la diversidad cultural, religiosa y lingüística. Ya se pueden citar nuevos litigios de situaciones de trabajo en las que no se respetan estos derechos garantizados por el derecho nacional. (*General electric medical systems GEMS*, Sentencia del Tribunal de Apelación de Versalles, de 2 de marzo de 2006, Francia).

(7) Punto IV.2 de la Comunicación.

(8) Carta Europea de Lenguas Regionales o Minoritarias de 5 de noviembre de 1992, ratificada por 21 miembros del Consejo de Europa, trece de los cuales son miembros de la UE.

a una lógica «enseñanza-salidas-empleo» o incluso «técnicas de lenguas-mercado de nuevos productos-mercado interior» no permitiría alcanzar el objetivo de que cada ciudadano de la UE hable dos lenguas extranjeras, además de la materna, y podría causar incluso el efecto contraproducente de que se redujera el número de lenguas realmente conocidas o habladas en el espacio cultural europeo. El Comité recomienda que se permita y fomente todo uso profesional, cultural, político, científico, etc., en su entorno particular y apoya las numerosas iniciativas populares que se han originado en la sociedad civil. Toda comunicación verbal o escrita permitida y apoyada por las lenguas originales aumenta el espacio público de las libertades, sin que su finalidad sea necesariamente la de traducirse o interpretarse. La cuestión, por tanto, del número de lenguas en uso no está subordinada al coste de su traducción-interpretación o de su enseñanza.

- b) Un determinado poder social va unido a la capacidad de utilizar tal lengua o varias lenguas; el acceso y la distribución de los recursos de aprendizaje multilingüe determinan en cierto modo la exclusión o inclusión social y la pobreza material o cultural, ya que el conocimiento de una lengua da acceso a redes sociales profesionales, pero, sobre todo, culturales y de solidaridad. El hecho de pertenecer a una red contribuye a aumentar la autonomía de las personas y al mismo tiempo es un factor de integración en la sociedad contemporánea. Se excluiría a determinados sectores de población si desde ahora no se previera la garantía de esta ambición multilingüe en todos los niveles pertinentes de la sociedad, incluidos los grupos vulnerables o desfavorecidos.
- c) La democracia: el Comité suscribe la ambición de ver a cada ciudadano hablar o practicar dos lenguas extranjeras, además de su lengua materna, pero a día de hoy ¿cuántos ciudadanos tienen verdaderamente todas las posibilidades para hacer realidad en vida tal ambición? Para las «elites» profesionales, políticas, económicas de la generación adulta actual, esta ambición supondrá ya un objetivo difícil de mantener en el marco del *Plan de acción 2004-2006 «Promover el aprendizaje de idiomas y la diversidad lingüística»* y del *programa Cultura 2007-2013* ⁽⁹⁾, tanto en las instituciones europeas como nacionales, pero si se mantiene el ambicioso objetivo de «cada ciudadano», el Comité es consciente del alcance de la empresa. Se sabe, por ejemplo, cuál es la lengua extranjera no materna que se ha impuesto en el nivel más precoz de comienzo de una lengua extranjera. Las lenguas denominadas raras o menos corrientes ⁽¹⁰⁾ las conoce un número menor de personas, ya que se empiezan a enseñar más tarde en los programas escolares o universitarios. Por ello, el Comité apoya la recomendación de ofrecer la posibilidad de aprender una lengua extranjera a una edad temprana, con la condición de que la elección de las *lenguas propuestas* se aborde en un marco global que debería constituir el centro de la Comunicación. Se trata del futuro y de la sociedad que se lega a las generaciones futuras.
- d) La supervivencia de las lenguas como patrimonio lingüístico europeo: no es lo mismo querer que un gran número de ciudadanos hable una segunda o tercera lengua que querer que conviva un elevado número de lenguas europeas en Europa o en el mundo. No son objetivos contrarios, sino

que requieren dos enfoques y aplicaciones diferentes. En este sentido, en la iniciativa de la Comisión sobre la labor normativa para que el uso de lenguas sea compatible con las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación se debería considerar el riesgo de empobrecimiento en caso de que los esfuerzos se concentrasen de forma desproporcionada en este ámbito particular ⁽¹¹⁾. El Comité recomienda que los expertos con los que se colabora no sean únicamente especialistas en disciplinas sociales y científicas, sino que se incluya a lingüistas, intérpretes, traductores, profesores y profesionales de las lenguas. Las declaraciones y convenios de la Unesco arriba mencionados indican claramente, por ejemplo, que hay un número insuficiente de lenguas en Internet desde el punto de vista del patrimonio mundial y que ese uso limitado repercute en la calidad y el número de lenguas todavía existentes.

- e) El mantenimiento del uso de las lenguas minoritarias, regionales o locales en Europa no debería considerarse con arreglo a su coste de enseñanza. La flexibilidad intelectual que permite su enseñanza a una edad temprana, no sólo favorece —tal como se reconoce en la actualidad en una abundante bibliografía— el desarrollo de capacidades cognitivas útiles para el aprendizaje futuro, sino que posibilita la creación de puentes entre lenguas hermanas o próximas. De este modo, con vistas al futuro, no basta con favorecer el mantenimiento del patrimonio transmitiéndolo a una edad temprana o rehabilitándolo en la esfera privada o pública, también habrá que considerar que para que una lengua viva, debe hablarse y encontrarse en un entorno que favorezca su existencia pública y —por tanto— social, ya que no sirve de nada aprender lenguas en primaria si luego se abandonan en secundaria por falta de continuidad en la enseñanza disponible ⁽¹²⁾. La dinámica económica podrá tenerse en cuenta en los sistemas de enseñanza si se crean los «puentes» necesarios hacia otras lenguas y el aprendizaje de una lengua minoritaria o regional puede valorizarse más tarde en el programa escolar como apoyo a la hora de aprender una segunda lengua. El estudio del parentesco lingüístico es, en este sentido, tan crucial como la contabilización del número de lenguas habladas ⁽¹³⁾.
- f) La proximidad no sólo consiste en permitir el acceso a los textos oficiales o institucionales en Internet, sino también en permitir a los ciudadanos europeos de países geográficamente próximos conocerse y conocer mejor sus respectivas lenguas, así como realizar un intercambio, dado que la lengua constituye tanto un canal de comunicación como una representación del mundo. La lengua comparte esta cualidad con otros vectores: pintura, música, grafismo, mímica, danza, artes plásticas, etc. Es necesario que a dichos ciudadanos se les permita conocer e intercambiar en sus propias lenguas, aunque éstas pertenezcan a grupos lingüísticos diferentes, en el respeto de las culturas y de las identidades constitutivas de

⁽⁹⁾ COM(2004) 469 final.

⁽¹⁰⁾ De menor difusión.

⁽¹¹⁾ *Les processus de modernisation dans l'enseignement des langues pour adultes* (El proceso de modernización en la enseñanza de lenguas para adultos), Tesis de Judith BARNA, Universidad Charles de Gaulle — Lille 3, Francia, 2005.

⁽¹²⁾ Dictamen del Consejo Económico y Social Regional (CESR) de Aquitania, Francia, aprobado por su asamblea plenaria el 14 de diciembre de 2005: *Langues et cultures d'Aquitaine (Lenguas y culturas de Aquitania)*, ponente Sr. JAVALOYES.

⁽¹³⁾ Conclusiones del Consejo sobre el indicador europeo de competencia lingüística (DO 2006/C 172/01).

la identidad o de valores europeos. El Comité insiste en el papel positivo de los intercambios y hermanamientos a los que hace referencia el Comité de las Regiones ⁽¹⁴⁾ y subraya que, independientemente de la estrategia en materia de aprendizaje de lenguas, la demanda es tan necesaria como la oferta. Por ello, la motivación para aprender lenguas debería considerarse desde otros puntos de vista, aparte del utilitario (economía y empleo).

- g) Las necesidades en materia de cohesión e identidad europea no son sólo comerciales o por razones de identidad. Existen verdaderas necesidades de comprensión mutua por parte de personas que pertenecen a zonas geográficas, sociales y culturales caracterizadas por una evolución a veces común y a veces diferente. Se requiere un estudio de impacto en lo referente a la consideración de aspectos, incluso de menor importancia, que puedan resultar trascendentes a largo plazo. Ahora bien, el tiempo necesario desde el punto de vista de la oferta y de la demanda en materia de formación lingüística se contabiliza en años y generaciones.

De forma más general, la Comunicación no estructura su compromiso con respecto al tiempo: pasado, futuro a corto plazo, futuro a medio plazo, compromiso con las generaciones futuras.

Lo mismo ocurre con los aspectos humanitarios, culturales, de asilo e inmigración, las necesidades y el papel de los entes territoriales locales en la materia, y los aspectos sociales profesionales. Los agentes socioeconómicos (la UNICE, el CEEP y la CES), las ONG activas en los ámbitos de los derechos humanos, sociales y culturales, los universitarios y las administraciones deberían ser objeto de consulta de forma igualitaria, es decir, no se debería aplicar una estrategia decidida sin ellos, sino con ellos y para ellos. Sería la mejor garantía de una consideración a gran escala, necesaria para el éxito de esas ambiciosas orientaciones. La aplicación y el éxito de la estrategia del Consejo «1+2» ⁽¹⁵⁾ necesitan medios que vayan más allá del marco institucional y requieren que el mayor número posible de ciudadanos y residentes de la Unión Europea participe, se sienta implicado y solicitado.

El Comité suscribe el marco de acción en favor de la enseñanza y del aprendizaje de lenguas, y observa que su éxito dependerá de la adhesión de las personas principalmente interesadas, es decir, los propios profesores, por un lado, y los estudiantes, por otro.

Por consiguiente, antes de emprender nuevas acciones, la Comisión y el Consejo deberían estabilizar su estrategia, dando a conocer mejor ante la sociedad y a los jóvenes las razones explícitas que les han llevado a elegir esta diversificación particular, en vez de fomentar la práctica de una única lengua común, ya sea viva o antigua, moderna o artificial.

Las razones profundas pueden resumirse brevemente y esquemáticamente de la siguiente forma:

- la promoción de la práctica y la difusión del uso único de una lengua viva hegemónica da lugar a ventajas económicas injustas para el principal país de origen y puede conducir a la reducción de los derechos culturales y del patrimonio universal;
- el coste de aprendizaje y generalización de una lengua europea creada científicamente y artificialmente, como el esperanto, sería menor (en términos de duración del aprendizaje y de conversión del existente) ⁽¹⁶⁾ que el de una lengua viva existente, pero las condiciones políticas y culturales que prevalecen en la Unión Europea no se han dado hasta este siglo ⁽¹⁷⁾;
- el supuesto intermedio: *el aumento del número de lenguas conocidas y practicadas en la zona geográfica y política europea precisa estabilidad mediante el incremento del número de personas que hablan y utilizan realmente más de una lengua.*

Por estas razones, el Comité recomienda que en las orientaciones objeto de examen se tenga debidamente en cuenta y en mejor consideración a las generaciones actuales de adultos jóvenes y no tan jóvenes, a través de la formación a lo largo de la vida y de sus derechos culturales cuando la Comisión entre en la fase de los programas.

Los jóvenes deberían estar sensibilizados y motivados para ejercer las profesiones que ofrece la comunicación del siglo XXI en un entorno multilingüe o plurilingüe ⁽¹⁸⁾. Las profesiones que requieren el conocimiento profesional y profundo de lenguas (lingüistas, intérpretes, traductores y profesores de lenguas) deberían valorizarse más; un primer paso para ello sería reconocer su papel social haciendo participar a los actuales profesionales.

⁽¹⁶⁾ *L'enseignement des langues étrangères comme politique publique* (La enseñanza de las lenguas extranjeras como política pública), François GRIN, 2005.

⁽¹⁷⁾ Grin, 2005, op. cit., notas 59 y 84: «Todos han olvidado que, en la época de la SDN (Sociedad de Naciones), muchos Estados apoyaban la adopción del esperanto como lengua internacional, o que la Asamblea General de la Unesco aprobó en 1954 y 1985 resoluciones a favor del esperanto. En aquel entonces (septiembre de 1922) Francia bloqueó el asunto, país que prohibiría su enseñanza y difusión al considerarlo un vector peligroso de internacionalismo y perjudicial para el papel de la lengua francesa en el mundo». Cabe citar también a Umberto ECO (titular en 1992 de la cátedra europea en el Collège de France, París) en su lección magistral «La quête d'une langue parfaite dans l'histoire de la culture européenne» (La búsqueda de una lengua perfecta en la historia de la cultura europea).

En este sentido, el Comité sostiene que poco a poco se han ido dejando de enseñar las lenguas antiguas denominadas muertas, cuando (dejando de lado la búsqueda de saber qué *lingua franca* (lengua común) sería eventualmente la más adecuada para el modo de vida europeo contemporáneo) éstas llevaban en su interior el germen de una comprensión mutua facilitada entre los europeos, en la medida en que están en el origen de un gran número de lenguas europeas (repartidas entre el grupo indoeuropeo y el grupo finougrijo) y que su conocimiento permite el rápido aprendizaje de otras lenguas.

⁽¹⁸⁾ Existen diversas definiciones de plurilingüismo y multilingüismo. Para algunos, el plurilingüismo es la capacidad individual de hablar varias lenguas y el multilingüismo, el entorno social en una zona geográfica donde se practican diversas lenguas (Jornadas Europeas de Plurilingüismo, 2005). Para otras personas, sería justo lo contrario (GRIN, 2005). A juicio de la Comisión, el multilingüismo abarca los dos aspectos de las capacidades individuales y del entorno colectivo.

⁽¹⁴⁾ Dictamen arriba citado, CDR 33/2006.

⁽¹⁵⁾ *Una lengua materna y dos lenguas extranjeras vivas*, Consejo Europeo de Barcelona, 15-16 de marzo de 2002, Conclusiones de la Presidencia, parte I, artículo 43.

El aprendizaje precoz, tal como recomienda la Comisión, precisa (como por lo demás también reconoce) recursos y personal formado de manera adecuada, e igualmente la adhesión de los padres a la orientación que se les propone, a saber, diversificación en las opciones.

El Comité reconoce también el carácter positivo del papel de la familia en el proceso de facilitación del aprendizaje precoz, y destaca la contribución cultural de las familias de culturas «mixtas» (por ejemplo, cuando los padres proceden de países diferentes). Esas familias transmiten un espíritu de apertura y tolerancia a varias generaciones, como lo confirman diversos estudios europeos o canadienses.

- h) En el capítulo de los traductores e intérpretes, el Comité subraya que las necesidades no son únicamente institucionales, o profesionales y económicas, y que debe escucharse a otros interlocutores como parte interesada. Las necesidades sociales y culturales deben considerarse tanto en lo que se refiere a los derechos humanos como a la consecución del mercado interior.

Por ejemplo, por lo que se refiere al recurrente comentario de que las necesidades en traducción e interpretación no pueden cubrirse, ya sea por escasez de intérpretes y traductores o por razones financieras, el Comité sugiere que se reflexione acerca de la responsabilidad de los Estados miembros y de la UE: formación insuficiente, diversificación de lenguas, coste de la formación, salarios y estatus. El Comité se remite a todos los aspectos arriba mencionados, y añade que este sector no es el único en el que faltan profesionales disponibles y que el déficit demográfico no puede constituir la causa de todas las penurias. El equilibrio entre la oferta y la demanda de este segmento del mercado laboral no se ha anticipado lo suficiente, cuando la construcción europea, las sucesivas ampliaciones y la globalización de los intercambios habrían dado motivos suficientes para aprender la lección de experiencias pasadas.

Bruselas, 26 de octubre de 2006.

En resumen, el Comité recomienda que los Estados miembros contribuyan activamente a la organización del futuro en la materia y apoya a la Comisión en este aspecto.

4.2 Por último, el Comité desea que la Comisión organice los conocimientos de que dispone o pueda disponer en materia de seguimiento de las políticas lingüísticas anteriores de los Estados miembros, a fin de poder evaluar las acciones que la Comisión pide a los Estados miembros.

4.3 El Comité toma nota de los esfuerzos de la Comisión y suscribe su iniciativa innovadora, apoya la diversidad lingüística como vector de diversidad y de pluralismo cultural, social y político, y es consciente del riesgo contraproducente de institucionalizar en mayor medida aún el uso de un número reducido de lenguas. El Comité espera que la próxima Comunicación anunciada sobre el asunto se base en una consulta más amplia de la sociedad civil.

4.4 El Comité suscribe la iniciativa de la Comisión de intensificar el apoyo a los trabajos de investigación universitaria de la enseñanza superior, en el marco del VII Programa marco de investigación, y recomienda basarse no solamente en los trabajos universitarios, sino también en las acciones de las redes de asociaciones activas en este ámbito ⁽¹⁹⁾.

El Comité cita detalladamente en anexo al presente dictamen los trabajos de las «Jornadas Europeas de plurilingüismo», organizadas en noviembre de 2005 por asociaciones de la sociedad civil organizada ⁽²⁰⁾, y que también contaron con la intervención del Foro de Institutos Culturales ⁽²¹⁾. Estas jornadas condujeron a la elaboración de una «Carta del plurilingüismo», que se muestra y somete a debate en el sitio de la asociación Asedifres, la cual se propone presentarla a los representantes parlamentarios europeos e institucionales. El Comité, en su papel de «puente entre la sociedad civil y las instituciones», respalda y fomenta esta iniciativa como «buena práctica».

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

⁽¹⁹⁾ Como, por ejemplo, Lingua Mon, Casa de les llengües, proyectos de «Maison des langues en danger» (Casa de lenguas en peligro), linguamon@linguamon.cat; red asociativa Babel de intérpretes y traductores voluntarios que trabajan en foros sociales mundiales y regionales; o incluso ASEDIFRES (www.europe-avenir.com), asociación coorganizadora de las «Jornadas Europeas de Plurilingüismo» de noviembre de 2005.

⁽²⁰⁾ Participantes, resultados y actas completas de los trabajos en el sitio citado en la nota 21.

⁽²¹⁾ Los miembros de este foro son los siguientes: Alianza Francesa, Centro Cultural Sueco, Centro de Lengua y Cultura Italianas, Instituto de la Universidad de Londres en París, Instituto Camoes, Instituto Cervantes, Instituto Finés, Instituto Goethe, Instituto Húngaro e Instituto Neerlandés (<http://www.forumdeslangues.net>).

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el «Libro Verde — Iniciativa europea en favor de la transparencia»

COM(2006) 194 final

(2006/C 324/25)

El 12 de mayo 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 el «Libro Verde — Iniciativa europea en favor de la transparencia».

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

Habida cuenta de la renovación del mandato del Comité, la Asamblea decidió pronunciarse sobre el presente Dictamen en su Pleno de octubre y nombró ponente general a la Sra. SÁNCHEZ MIGUEL, de conformidad con el artículo 20 del Reglamento Interno.

En su 430º Pleno de los días 25 y 26 de octubre de 2006 (sesión del 26 de octubre), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 132 votos a favor, 7 en contra y 12 abstenciones el presente dictamen.

1. Antecedentes

1.1 La Comisión Europea es consciente de la necesidad de establecer un marco que mejore la promoción de la transparencia entre las Instituciones de la UE y los grupos de presión, a la vez que se mejora la información al público sobre los beneficiarios de los fondos que en sus diferentes políticas reparte la UE.

1.2 En este contexto la Comisión puso en marcha la «Iniciativa europea en favor de la transparencia», si bien es cierto que esta preocupación ya se definió en el Libro Blanco sobre la gobernanza europea, concretado posteriormente en:

- Reglamento 1049/2001, de 30 de mayo de 2001, sobre el acceso a los documentos del Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión.
- Registro especial para los documentos relacionados con el trabajo de los Comités.
- Bases de datos que proporcionan información sobre los órganos consultivos y los grupos de expertos asesores en la Comisión.
- Código de buena conducta administrativa de la Comisión, que establece las normas para su relación con los particulares.

1.3 En esta línea el Libro Verde plantea tres elementos a tener en cuenta, para un debate público, sobre la transparencia en la actuación de las instituciones de la UE, y que se concretan en:

- la necesidad de establecer un marco más estructurado para las actividades de los grupos de interés,
- la información de retorno en relación con la aplicación de normas mínimas para consulta de la Comisión,
- la obligación de divulgar la información de los beneficiarios de fondos de gestión compartida con la UE.

2. Resumen de los objetivos del Libro Verde

2.1 Transparencia y representación de intereses.

2.1.1 La Comisión considera que, para mejor valorar los resultados de las normas establecidas, a fin de conseguir una

mayor transparencia en su relación con los grupos de presión, o con cualquier otro ciudadano que acuda ante las instituciones europeas, debe existir una clara definición de lo que se entiende por «miembro» y «actividad» de los grupos de presión.

2.1.2 El marco básico de relación entre las instituciones y los grupos de presión debe, según la Comisión, guardar unos elementos esenciales, que, partiendo de su legitimación para dicha actuación, favorezca la transparencia en la relación. Así, no debería admitirse ninguna influencia cuestionable ni ninguna presión económica en la toma de decisiones, ni ofrecer ayuda financiera, material o personal en cualquier circunstancia. Es preciso impedir la difusión de informaciones dudosas, deliberadamente ambiguas o falsas. En todo caso, se debe garantizar el interés general de la Comunidad frente a los intereses particulares de los grupos de presión.

2.1.3 Ante todo, se debe considerar como ilegal cualquier práctica de presión que pueda originar fraude o corrupción, o que pueda tener un contenido engañoso, tanto en la información que estos facilitan, como en la legitimidad de sus miembros. Un tema importante es la representatividad de estos grupos.

2.1.4 Las medidas actualmente existentes, especialmente las referidas al control externo, pueden facilitar la transparencia de la relación entre las instituciones y los grupos de presión. Para ello se establecieron unos «Principios generales y normas mínimas de consulta» que facilitan la comunicación mediante la base de datos CONECCS sobre organizaciones de la sociedad civil europea, figurando los datos necesarios que reconozca su representatividad.

2.1.5 En todo caso, parece necesario plantear un refuerzo del control externo, si bien es cierto que algunas de las medidas que propone la Comisión para su consecución ya están vigentes en muchos Estados miembros. En primer lugar se plantea una actuación sobre la información que facilitan los grupos de presión, que se vería reforzada mediante un cuestionario único en la página web de la Comisión.

2.1.6 La herramienta más importante es el registro voluntario en Internet, que facilitaría la información requerida para valorar los objetivos perseguidos, así como sus fuentes de financiación. Aquí cabe destacar que muchas Direcciones Generales de la Comisión Europea tienen un sistema de reconocimiento de las organizaciones legitimadas a fin de facilitar la relación con las mismas.

2.1.7 Otro tema a destacar es el de los códigos de conducta, que afectará por igual a todos los grupos de presión, lo mismo que a sus representantes, con independencia de la categoría de estos. Se entiende que estos códigos, aceptados de manera voluntaria, tendrían unos requisitos mínimos comunes, con independencia de su elaboración por dichos grupos.

2.2 Información de retorno respecto a las normas mínimas de consulta.

2.2.1 Conviene señalar que la Comisión, en el marco de sus Programas anuales de trabajo, ha establecido unas normas mínimas para la consulta, a fin de mejorar la calidad de las propuestas legislativas; de ahí el interés que tienen los resultados finales para la evaluación de impacto. No obstante, hay una serie de decisiones que quedan fuera de esta consulta, cual es el caso del procedimiento de comitología, y el diálogo social, tal y como se reconoce en los artículos 137 a 139 Tratado CE, a los que nos referiremos más adelante.

2.2.2 Desde que se estableció este procedimiento los resultados han sido satisfactorios para la Comisión, no solo por el número de propuestas consultadas, sino por los resultados de las mismas, especialmente a través del portal de Internet.

2.3 Divulgación de la identidad de los beneficiarios de los fondos comunitarios.

2.3.1 Hasta hoy, la mayoría de los Estados miembros disponen de canales informativos para hacer públicas las listas de los beneficiarios de fondos comunitarios, que se financian en asociación con ellos. El ejemplo más destacado es la publicación de los beneficiarios de la PAC. No obstante, las diferencias entre los datos que se facilitan varían de unos países a otros, así como la información para la utilización de fondos en políticas directamente financiadas por la UE.

2.3.2 El planteamiento que se hace es el de facilitar, centralizadamente, esta información por la Comisión. La cuestión es la complejidad que reporta la categoría de los diversos beneficiarios, así como el coste administrativo que podría conllevar. Parece que una solución sería establecer, en base a las normas sobre protección de datos, unos requisitos mínimos de información.

3. Preguntas más importantes que se formulan en el Libro Verde

3.1 En relación con el primero de los temas planteados, transparencia y representación de intereses, se realizan las siguientes preguntas:

3.1.1 Medidas tendentes a reforzar la transparencia de las actividades de los grupos de presión.

3.1.2 Los grupos de presión ¿han de ser consultados automáticamente si figuran en un registro?

3.1.3 El registro ¿ha de ser público, sin reservas? ¿Quién gestionaría dicho registro?

3.1.4 Los códigos de conducta actualmente en vigor ¿deben modificarse?

3.1.5 ¿Se debería controlar el cumplimiento de los códigos de conducta, con la posibilidad incluso de poder imponer sanciones?

3.2 Respecto al retorno de la información recibida en la consulta, hay una sola pregunta:

3.2.1 ¿La Comisión ha aplicado los principios generales y las normas mínimas para la consulta de manera satisfactoria?

3.3 La divulgación de la identidad de los beneficiarios de los fondos comunitarios plantea las siguientes preguntas:

3.3.1 ¿Debe obligarse a todos los Estados a informar sobre los beneficiarios de fondos?

3.3.2 Si se considera positivo, ¿se debe hacer a escala nacional con un contenido determinado?

4. Observaciones generales

4.1 El CESE acoge favorablemente la presentación, por parte de la Comisión Europea, del Libro Verde sobre la transparencia. La existencia de un gran número de intereses que tratan de influir en la política comunitaria exige por parte de la Comisión el establecimiento de unas normas que regulen, por un lado, las condiciones en que se ha de producir dicha influencia, y por otro, los requisitos que han de guardar las personas e instituciones que representan dichos intereses.

4.2 No obstante, y con carácter previo, conviene definir, de manera inequívoca, qué se entiende por «grupos de presión» y cuál es el contenido que se ha de dar a su relación con la Comisión:

4.2.1 La definición que se hace en el Libro Verde ⁽¹⁾ de los «miembros de los grupos de presión» es como mínimo confusa, en cuanto que se enuncian a las organizaciones profesionales, ONGs, asociaciones profesionales, etc., en tanto «realicen actividades con el objetivo de influir en los procesos de elaboración de políticas y de toma de decisiones en las instituciones europeas». El CESE ya ha elaborado el concepto de «organizaciones de la sociedad civil» ⁽²⁾ con el ánimo de diferenciar éstas de los grupos de presión. Por otro, lado los artículos 137 a 139 TCE, establecen las condiciones de los «interlocutores sociales» para desarrollar el diálogo social ⁽³⁾. Las organizaciones que actúan como grupos de presión en la UE se diferencian en gran

⁽¹⁾ Libro Verde II. 1. p. 5.

⁽²⁾ Véanse, en particular, los dictámenes del Comité: «El papel y la contribución de la sociedad civil organizada en la construcción europea», de 23 septiembre de 1999 (DO C 329 de 17 de noviembre de 1999), «La sociedad civil organizada y la gobernanza europea — Contribución del Comité a la elaboración del Libro Blanco», de 26 de abril de 2001 (DO C 193 de 10 de julio de 2001), «La gobernanza europea — Un Libro Blanco», de 21 de marzo de 2002 (DO C 125 de 27 de mayo de 2002), «La representatividad de las organizaciones europeas de la sociedad civil en el contexto del diálogo civil», de 14 de febrero de 2006 (DO C 88 de 11 de abril de 2006).

⁽³⁾ Conviene tener en cuenta la Constitución Europea, en cuanto que el art. I-48 establece la función de los interlocutores sociales y el diálogo social autónomo, separándolo de la consulta de las llamadas partes interesadas en la consulta de los artículos precedentes.

medida por sus objetivos, sus estructuras y por su forma de representación. Las federaciones industriales, las organizaciones empresariales y sindicales que representan los intereses de millares o millones de empresas o trabajadores europeos no deberían asimilarse a organizaciones que actúan como grupos de presión, que tienen intereses puramente comerciales o de otro tipo, porque aquellas representan intereses diversos, colectivos y públicos, y promueven el desarrollo de la industria y de la actividad económica, así como el progreso económico y social. Estas organizaciones no tienen ánimo de lucro. Sus actividades, destinadas al interés general, son vistas de modo favorable por la ciudadanía, la prensa habla ampliamente de ellas y ellas mismas desean dar a conocer sus actividades en la mayor medida posible. Estas organizaciones son interlocutores sociales que, junto con las instituciones del Estado, participan en el diálogo social a nivel europeo.

4.2.2 Sería conveniente, por consiguiente, que se aclarara con precisión a quiénes va a comprender el concepto «grupos de presión», y sobre todo que se reconociera que su existencia forma parte de la democracia participativa de la UE.

4.2.3 En el proyecto de Tratado Constitucional, el art. I-46.3, al objeto de garantizar el principio de democracia participativa, establece que: «Todo ciudadano tiene derecho a participar en la vida democrática de la Unión. Las decisiones serán tomadas de la forma más abierta y próxima posible a los ciudadanos». Y el art. I-47.3, reconoce que «Con el objeto de garantizar la coherencia y transparencia de las acciones de la Unión, la Comisión mantendrá amplias consultas con las partes interesadas.»

4.2.4 Respecto al contenido de la actuación de los «grupos de presión» habría que distinguir entre el acceso a la información y a la consulta. La información es un derecho que tienen todos los ciudadanos de la UE, y forma parte de la transparencia que deben de tener todas las instituciones comunitarias. La consulta está limitada a aquellos que tengan un interés legítimo en las políticas comunitarias.

4.2.5 La Comisión adoptó las «normas mínimas para la consulta» (*) que pretendían crear un marco general transparente y coherente, a la vez flexible, que permitiría el trabajo de consulta para las políticas en áreas concretas, especialmente en aquellas que requieren una evaluación de impacto. El Libro Verde replantea y mejora alguna de las condiciones que se deben dar en la participación y consulta de las partes interesadas, de forma que se vea reflejado un resultado transparente de la misma.

5. Observaciones particulares a las preguntas del Libro Verde

5.1 **Registro.** El requisito de inscripción registral se debe considerar como una obligación para la adquisición de un derecho, cual es el de la consulta obligatoria de las partes interesadas en los asuntos que les conciernen. A este respecto, el CESE considera que la exigencia de una obligación de registro es un requisito mínimo para la transparencia en la que debe de desarrollarse la consulta en las políticas comunitarias, y sobre todo velar por que esta no se realice para conseguir beneficios contrarios al interés general.

5.1.1 El carácter público de cualquier registro es incuestionable. Asimismo, este registro debería gestionarlo la Comisión, ya que su carácter público excluye cualquier otro medio de

gestión. Por último, sea cual sea el sistema de registro obligatorio elegido, el alcance de las informaciones que deben proporcionar las partes interesadas deberá ser proporcional al objetivo que se persigue, a saber, posibilitar que los ciudadanos estén informados sobre los grupos de interés que pretenden influir en las políticas y decisiones de la Unión.

5.1.2 En esta perspectiva, debe estar claro qué contribución aportan los grupos de presión a los órganos e instituciones de la UE, a quién representan, qué objetivos persiguen y cómo se financian. Como mínimo, las informaciones deberían incluir, además del nombre y de la sede de la organización, su razón social, en el sentido de qué objetivos persigue la organización en cuestión, el nombre de las personas habilitadas para representarla y pronunciarse en su nombre, así como todas las informaciones pertinentes que permitan conocer sus estatutos y sus cuentas financieras revisadas.

5.2 **Código de conducta.** La existencia de un código de conducta debe relacionarse con el cumplimiento de unas condiciones mínimas para la adquisición de un estatus determinado, profesional o político. Esta condición ha de ser considerada como un instrumento conexo a la obligación de Registro, de forma que su cumplimiento, por parte de aquellos grupos de interés que soliciten la inscripción, garantice su consulta por parte de la Comisión y demás organismos comunitarios.

5.2.1 El CESE considera que sería una buena idea que la Comisión adoptara un Código de conducta vinculante, **para garantizar así la igualdad de trato, tanto jurídico como fáctico, de todas las partes interesadas** unido a un sistema de registro obligatorio, similar al establecido por el Parlamento Europeo (‡), adaptando su contenido a la función de consulta perseguida, y muy especialmente en cuanto a las consecuencias derivadas de su incumplimiento.

(‡) Reglamento del Parlamento Europeo, Anexo IX. Art. 3 Código de conducta

1. En el marco de sus relaciones con el Parlamento, las personas que figuren en el registro previsto en el apartado 4 del artículo 9 habrán de cumplir las disposiciones siguientes:
 - a) respetar lo dispuesto en el artículo 9 y en el presente Anexo;
 - b) declarar el interés o los intereses que representan en sus contactos con los diputados al Parlamento, el personal que trabaja para ellos o los funcionarios de la institución;
 - c) abstenerse de cualquier acción tendente a obtener información deshonestamente;
 - d) no pretender, en todo trato con terceros, que tienen cualquier tipo de relación oficial con el Parlamento;
 - e) no difundir a terceros, con fines lucrativos, copias de documentos obtenidos del Parlamento;
 - f) respetar estrictamente lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 2 del Anexo I;
 - g) asegurarse de que toda asistencia prestada en el marco de las disposiciones del artículo 2 del Anexo I sea consignada en el registro correspondiente;
 - h) respetar lo dispuesto en el Estatuto de los funcionarios en caso de que contraten a antiguos funcionarios de las instituciones;
 - i) respetar cualquier norma establecida por el Parlamento sobre los derechos y las responsabilidades de antiguos diputados;
 - j) obtener, con el fin de evitar posibles conflictos de intereses, la autorización previa del diputado o de los diputados en cuestión por lo que se refiere a todo vínculo contractual o de empleo con un asistente de un diputado y, posteriormente, asegurarse de que ello se ha consignado en el registro mencionado en el apartado 4 del artículo 9.
2. Toda inobservancia del presente Código de conducta podrá suponer la retirada de la tarjeta de acceso expedida a las personas interesadas y, en su caso, a su empresa.»

(*) COM(2002) 704 final — 11 de diciembre de 2002.

5.3 Información de retorno sobre las normas mínimas para la consulta. Es una obligación de cada DG realizar una evaluación de impacto de la consulta, acompañada de la lista de los consultados, pero solamente referida a las propuestas estratégicas de la Comisión. El CESE considera que esta evaluación o retorno de la información debe de realizarse en todas las propuestas en las que se efectúe una consulta pública. Para un mejor desarrollo de las consultas, la Comisión debería hacer frente a algunas cuestiones de gran importancia, tales como:

- idiomas en las que se realizan
- neutralidad en las preguntas
- la distinta importancia de las posturas y observaciones formuladas por las organizaciones consultadas, en función de su representatividad.

5.3.1 Entendemos que no es suficiente la información sobre una consulta de forma general, sino que cada organización consultada debe recibir informaciones específicas sobre la misma, así como el establecimiento de periodos amplios que permitan el debate dentro de las propias organizaciones. Si se efectuaran consultas por Internet de demasiada envergadura, se correría el riesgo de prestar igual atención a los puntos de vista expresados por individuos o estructuras no representativas que

a los de aquellas organizaciones cuya posición refleja una opinión compartida por las organizaciones miembros procedentes de distintos países.

5.4 Divulgación de los beneficiarios de los fondos comunitarios. El CESE propone que al igual que se realiza la divulgación de los fondos gestionados por la Comisión, se realicen los de todas las instituciones europeas, y también en todos los Estados miembros los fondos de gestión compartida, ya que estos, en su distribución, son los competentes.

5.4.1 Algunos Estados miembros son ejemplares en lo que respecta a la obligación de publicar vigente, entre otros, en el ámbito de las ayudas agrarias de la U; otros lo son menos. El CESE aboga por que se imponga a todos los Estados miembros la obligación de divulgar todas las informaciones referentes a los beneficiarios en el marco de los fondos de gestión compartida con la UE y de publicar dichos datos también en Internet.

5.5 **El CESE** quisiera que la Comisión considerara la conveniencia, de que cualquier control que se ejerza sobre el resultado del procedimiento de consulta, se aplicara también a los miembros de la Comisión que ejerzan esas funciones, tal y como se regula en el Art. 213, 2 TCE, así como el estricto cumplimiento de los artículos 11 y 16 del Estatuto de los Funcionarios. La consideración de todas las partes en un procedimiento de consulta y decisión, se hace necesaria para la transparencia y un correcto funcionamiento de las instituciones.

Bruselas, 26 de octubre de 2006.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un programa de acción para la aduana en la Comunidad (Aduana 2013)»

COM(2006) 201 final — 2006/0075 (COD)

(2006/C 324/26)

El 22 de junio 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.

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

Dada la urgencia de los trabajos, en su 430º Pleno, celebrado el 26 de octubre de 2006, el Comité Económico y Social Europeo decidió nombrar ponente general al Sra. BATUT y aprobó por 108 votos a favor y 4 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1 En todos los países, la aduana protege los intereses económicos nacionales y tradicionalmente bloquea las mercancías que circulan con arreglo a procedimientos basados en la intervención inmediata. Después de la instauración del arancel exterior común en los años sesenta, la creación del mercado interior en 1993 suprimió los controles fronterizos entre los Estados miembros de la UE e hizo posible la libre circulación de bienes y servicios. El comercio intracomunitario de mercancías, cuyo volumen se ha visto casi duplicado desde la supresión de las fronteras interiores, constituye la parte más importante del comercio de cada uno de los Estados miembros.

1.2 Durante años, las administraciones aduaneras nacionales de la Comunidad Europea prácticamente no evolucionaron. La organización de las estructuras y del personal aduanero de cada uno de los Estados miembros era enteramente nacional.

1.3 Sin embargo, la Unión Europea, la revolución digital y las redes desmaterializaron en parte la actuación aduanera ya que estas últimas no conocen fronteras. Mediante su Propuesta «Aduana 2013», la Comisión promueve una mayor integración de las prácticas aduaneras en cumplimiento de los objetivos de Lisboa, sin encaminarse hacia la integración de las administraciones cuya función nacional sigue siendo fundamental. No obstante, los intereses que se han de proteger son los de la Unión Europea en su conjunto y los de los ciudadanos y consumidores que habitan en su territorio.

2. El contexto de la Propuesta de decisión

2.1 Aduana 2000

2.1.1 Efectivamente, **ya en 1995**, la Comisión Europea propuso el programa quinquenal **Aduana 2000**, al que sucedió otro denominado **Aduana 2002**. A largo plazo, las aduanas nacionales debían poder actuar «como una sola administración» en materia de procedimientos: la creación de un «espacio comercial sin fronteras aduaneras interiores entre los quince Estados miembros de la Comunidad requiere que, en todos los lugares del territorio aduanero, se tramiten uniformemente las

formalidades aduaneras para transacciones equivalentes». Los medios propuestos eran la cooperación; la aplicación uniforme del Derecho aduanero en el interior y, en el perímetro de las fronteras de la Unión, una red de comunicaciones accesible a los agentes económicos; el perfeccionamiento de las administraciones aduaneras y de sus funcionarios, así como el desarrollo de la informatización y del despacho aduanero informatizado ⁽¹⁾.

2.2 Aduana 2002

2.2.1 **Aduana 2002** instauró un Grupo de política aduanera y un Comité Aduana 2002 que centralizan los enfoques de los representantes de la Comisión y de los Estados miembros sobre métodos, medidas, evaluaciones, inversiones, plataformas informáticas, modernización de procedimientos, normas de control, cooperación contra las falsificaciones, apoyo a los países candidatos e intercambios de funcionarios.

2.2.2 El CESE aprobó entonces la creación de un sistema informatizado de comunicación aduanera a escala de la Unión con «la participación activa de los medios profesionales —empresas afectadas, asociaciones, comité consultivo aduanero y CES— en los procesos de adopción de decisiones administrativas» que «promoverá además el entendimiento mutuo y evitará que se produzcan dificultades de aplicación innecesarias». Puso de relieve las posibilidades de simplificación que ello aportaría. El Comité consideró conveniente en aquel momento analizar la posibilidad de que la Comisión centralizara la información, mediante la creación, a medio plazo, de un «servicio europeo comunitario de represión del fraude (Euroaduanas, a imagen de la Europol)» así como «la exigencia de una formación uniforme para los funcionarios de aduanas de los Estados miembros en el ámbito de la legislación y los procedimientos aduaneros» teniendo «en cuenta, además del principio de subsidiariedad, los diferentes tipos de carreras de los funcionarios de aduanas ⁽²⁾». Las instituciones implicadas no tomaron en consideración la propuesta del Comité.

⁽¹⁾ DOL 33 de 4.2.1997 y DOL 13 de 19.1.2000.

⁽²⁾ DOC 174/14 de 17.6.1996.

2.3 Aduana 2007

2.3.1 Posteriormente se aprobó un nuevo programa quinquenal denominado **Aduana 2007** ⁽³⁾ que prorroga y amplía el precedente. Su ámbito no sólo abarca el comercio y la actividad aduanera sino también la protección necesaria de los intereses financieros de la Unión Europea y la creación de un entorno estable y sin riesgos para sus ciudadanos. La globalización de la economía mundial avanza y con ella las convulsiones que supone. Así, debe desempeñarse una importante tarea consistente en regular el entorno comercial. La aceleración numérica exponencial permitió alcanzar el objetivo consistente en integrar los procedimientos aduaneros. Con Aduana 2007 se pretende que la legislación comunitaria sobre política aduanera se aplique de manera coherente y profesional en todos los Estados miembros. Por ello, las buenas prácticas, los intercambios de funcionarios y seminarios así como las acciones ocupan un lugar destacado junto con la intensificación de la informatización.

2.3.2 Por su parte, el Comité considera que «la Comisión debería desempeñar un papel más proactivo en la supervisión de las normas de control en los Estados miembros» y que «esto podría llevarse a cabo, por ejemplo, mediante el nombramiento de inspectores de aduanas a nivel comunitario ⁽⁴⁾».

2.3.3 El CESE reconoció a continuación en su dictamen que la mejora de los servicios aduaneros puede desembocar en la mejora del entorno competitivo para la actividad empresarial y el fomento del empleo, y el apoyo a las actividades comerciales legales. Consideraba necesario disponer de un instrumento para supervisar la ejecución del programa durante sus etapas iniciales al objeto de tomar medidas correctivas si fuera necesario. Su propuesta fue acogida favorablemente ⁽⁵⁾.

2.3.4 **El informe provisional** puso de manifiesto que los operadores y agentes estaban globalmente satisfechos del programa Aduana 2007, pero que seguía siendo necesario conciliar los requisitos de seguridad con la pretensión de la Unión Europea de facilitar el comercio y que existía cierta inquietud en cuanto al papel de informatización de las aduanas. El programa contribuye significativamente al objetivo de las organizaciones aduaneras nacionales de trabajar como una sola administración.

2.4 El año 2006

2.4.1 **En 2006 los tres principales textos comunitarios** en materia de aduanas son los siguientes:

- la propuesta de Reglamento «Código aduanero modernizado»,
- la propuesta relativa a un «Entorno sin soporte papel en las aduanas y el comercio»,
- y la presente sobre la que se pronuncia el CESE.

2.4.2 **El Código aduanero comunitario**, que será modernizado por un Reglamento del Parlamento y el Consejo, sobre el cual el CESE se pronunció en su dictamen de 5 de julio de 2006, es otro documento marco fundamental para comprender

el programa Aduana 2013 mediante el que se pretende adecuar los textos a la evolución registrada por los mercados y la tecnología así como a las sucesivas ampliaciones de la Unión. La informatización avanza, la administración *deberá* actuar en línea; el nuevo código declara *obligatorios* los procedimientos informatizados hasta entonces *opcionales*, facilitando la tarea de los grandes operadores y penalizando quizá los pequeños. Por otra parte, las medidas no arancelarias, por ejemplo en materia de lucha contra la falsificación, seguridad, control de la inmigración clandestina, blanqueo de capitales y tráfico de estupefacientes, higiene, salud, medio ambiente y protección de los consumidores, así como las medidas relativas a la percepción del IVA y de los impuestos especiales sobre el consumo adquirieron especial relieve. Los Estados miembros siguen actuando como pivotes del dispositivo; asumen los costes, en particular, de la interoperatividad informática; pese a que sus autoridades aduaneras pueden efectuar todos tipo de controles, la Comisión refuerza sus propias competencias normativas (artículo 196 de la Propuesta de Reglamento) de los sistemas aduaneros, de los Estados miembros y los acuerdos internacionales. El Código modernizado redefine las funciones y el estatuto de todos los que intervienen en el procedimiento aduanero.

2.4.3 La obligación de actuar en línea desemboca obviamente **en la supresión del soporte papel**.

2.4.3.1 La Propuesta de Decisión sobre las aduanas electrónicas prevé una serie de medidas y plazos para que los sistemas aduaneros electrónicos de Estados miembros pasen a ser compatibles entre ellos, y crear así un portal de información único y compartido. La comunicación entre los operadores y las autoridades aduaneras será más eficaz, los intercambios con dichas autoridades más rápidos. Las versiones en papel deben convertirse en la excepción. La Comisión prevé también la instauración de una *ventanilla única* que permita a los operadores considerados *fiabiles* (participantes y *operadores económicos autorizados* — artículos 2, 4, 13 y 16 de la Propuesta de Reglamento por el que se establece el Código aduanero modernizado) tener que tratar sólo con un organismo único en lugar de, como es el caso actualmente, con distintas autoridades de control fronterizo. Así, la información, en particular, la relacionada con las aduanas, se transmitirá una sola vez. En ese caso, las mercancías se someterían a un control por parte de las autoridades aduaneras y demás (policía, guardia de fronteras o autoridades veterinarias y medioambientales) en el mismo momento y mismo lugar, con arreglo al principio del «acceso único».

2.4.4 En su dictamen de 13 de septiembre de 2006, el CESE afirma que la gestión comunitaria de las aduanas debería figurar entre los objetivos a largo plazo de la Unión: «*este tipo de gestión presenta ventajas desde el punto de vista de la simplicidad, de la fiabilidad y de los costes, así como de las posibilidades de interconexión con otros sistemas de la UE y de terceros países.*»

3. El programa Aduana 2013

3.1 Interoperatividad, reducción de costes, mejores prácticas: el programa Aduana 2013 objeto de examen constituye la prolongación de los programas precedentes ya citados y es el sucesor del programa Aduana 2007. En un contexto en que se aprecia que los elementos dispersos presentan una fuerte coherencia, su objetivo es contribuir a aplicar las modalidades de la aduana moderna que tienen el fin de aumentar la rapidez de

⁽³⁾ COM(2002) 26 final — 2002/0029 (COD).

⁽⁴⁾ DO C 241/8 de 7.10.2002.

⁽⁵⁾ Véase nota a pie de página 4.

circulación de las mercancías, la simplificación de los intercambios y la libertad de comercio, manteniendo al mismo tiempo los controles. La Comisión Europea ⁽⁶⁾ considera que la aduana es el único instrumento que posee una visión global y transversal de la economía. La situación es mucho más compleja que antes, y en la actualidad los flujos de personas y mercancías interactúan recíprocamente. Gestionar esta complejidad exige, según sus representantes, flexibilidad de respuesta y de instrumentos, a fin de garantizar la competitividad de las empresas de la UE tanto en el mercado interior como en el mercado mundial.

3.1.1 El nuevo programa estará vigente desde el 1 de enero de 2008 al 31 de diciembre de 2013, periodo de seis años establecido con el fin de ajustar su duración a la del marco financiero plurianual.

3.1.2 Los objetivos del programa, recogidos en el artículo 4.1 de la propuesta, mediante la asistencia prestada a sus destinatarios, son los siguientes:

- a) garantizar que las actividades aduaneras satisfacen las necesidades del mercado interior, incluida la seguridad de la cadena de suministros;
- b) lograr que las administraciones aduaneras interactúen y desempeñen sus funciones con tanta eficacia como si fueran una única administración;
- c) ofrecer la protección necesaria de los intereses financieros de la Comunidad;
- d) aumentar la protección y la seguridad de los ciudadanos;
- e) prepararse para la ampliación, incluida la puesta en común de experiencia y conocimientos con las administraciones aduaneras de los países de que se trate.

3.1.3 Los medios: acciones comunes y plena informatización.

Los medios puestos al servicio del programa (artículo 2) recogen y profundizan los establecidos por el programa Aduana 2007 y movilizan dos vías, la material (*hardware* y *software*) y la humana (acciones comunes y formaciones):

- a) sistemas de comunicación e intercambio de información;
- b) análisis comparativos;
- c) seminarios y talleres;
- d) grupos de proyecto y grupos directores;
- e) visitas de trabajo;
- f) actividades de formación;
- g) acciones de seguimiento;
- h) cualesquiera otras acciones necesarias para alcanzar los objetivos del programa.

Así pues, tienden a la creación de una aduana informatizada y paneuropea.

3.1.4 Los **destinatarios** de las acciones (artículo 3) son, en primer lugar, los Estados miembros y, más allá de éstos y en diverso grado, gracias al papel que desempeña la acción de las

aduanas en la economía internacional, los países candidatos a ingresar en la Unión, los países candidatos potenciales, los países vinculados a la UE por la política europea de vecindad (PEV) y los terceros países.

3.1.5 Los distintos **agentes** se definen en varios artículos de la propuesta.

3.1.5.1 El considerando 6 ⁽⁷⁾ señala que es preciso llevar a cabo «un refuerzo de las relaciones entre las **administraciones aduaneras** de la Comunidad (...) y los **círculos empresariales, jurídicos y científicos** o los demás **operadores** que participan en el comercio exterior». El programa 2013 debe ofrecer a las personas que representen a esos círculos o entidades la posibilidad de participar en sus actividades cuando sea conveniente.

3.1.5.2 Los agentes serán, en primer lugar, las administraciones nacionales (artículo 2), definidas en el segundo párrafo como «los poderes públicos y otras entidades de los países participantes responsables de la gestión de las aduanas y las actividades relacionadas con las aduanas»; a continuación, a escala comunitaria, la **Comisión, asistida por el Comité Aduana 2013 (artículo 19)**, y el **Grupo de Política Aduanera**, integrado por los responsables nacionales; después, y conforme al artículo 14, los «**representantes de organizaciones internacionales, administraciones de terceros países y operadores económicos y sus organizaciones**» podrán participar en las actividades organizadas en el marco del programa «cuando sea esencial para conseguir los objetivos del programa» (artículos 4 y 5); finalmente, «la Comisión podrá poner los sistemas de comunicación e intercambio de información a disposición de **otros servicios públicos** con fines aduaneros o no aduaneros, siempre que se pague una contribución financiera al presupuesto del programa» (artículo 7.6). En total, precisamente gracias al papel que desempeña la aduana como instrumento regulador del comercio internacional, un gran número de agentes.

3.1.5.3 Por último, en el futuro la Comisión se reserva la posibilidad de estudiar la conveniencia, en lo que respecta a la realización del programa comunitario, de «encomendar algunas de las tareas de dicha realización a una agencia ejecutiva» o a «proveedores de servicios, mediante contratos de asistencia técnica y administrativa» ⁽⁸⁾. Esta posibilidad no dejaría de plantear problemas de organización administrativa en algunos Estados miembros.

3.1.6 *El presupuesto*

3.1.6.1 La interoperatividad permitirá el intercambio de información entre las administraciones de los distintos países; mediante interfaces con los operadores comerciales, Aduana 2013 contribuye a la aplicación de las dos decisiones: «Código aduanero modernizado» y «Aduana sin soporte de papel». Cuando sea plenamente operativo, el nuevo sistema informatizado constituirá la plena realización del mercado interior unificado, cuyas únicas fronteras serán externas. El programa 2013 tiene en cuenta la dimensión global de los mercados y la relación con los terceros países que pueden ser «países participantes» y candidatos a las ayudas.

⁽⁶⁾ Audiencia del día 18.09.2006 de TAXUD — A/2 — Dirección de Fiscalidad y Unión Aduanera de la Comisión Europea.

⁽⁷⁾ COM(2006) 201 final, p. 10.

⁽⁸⁾ Exposición de motivos, punto 4 — Repercusiones presupuestarias.

3.1.6.2 La realización del programa es ante todo responsabilidad de los países participantes (considerando 11). La suma total con cargo al presupuesto comunitario asciende a 323,8 millones de euros (exposición de motivos, punto 4 y artículo 16.1), pero esta cantidad no representa el coste total, que será sufragado en gran parte por los Estados miembros. La ayuda aportada por el programa Aduana 2013 representaría en teoría 2 millones de euros por Estado miembro de la Unión y por año durante seis años, pero los «países participantes» serán más numerosos que los 27 Estados miembros.

3.1.6.3 La distribución entre la Unión y los países participantes se hace de la siguiente manera: (artículo 17):

— «2. La Comunidad sufragará lo siguiente:

- a) gastos de adquisición, concepción, instalación y mantenimiento, así como los gastos de funcionamiento corriente, de los componentes comunitarios de los sistemas de comunicación e intercambio de información mencionados en el artículo 7, apartado 3;

así como los gastos de organización de las reuniones que requieran las acciones comunes;

— 6. Los países participantes sufragarán lo siguiente:

- a) *gastos de concepción, adquisición, instalación y mantenimiento, así como los gastos de funcionamiento corriente, de los componentes no comunitarios de los sistemas de comunicación e intercambio de información mencionados en el artículo 7, apartado 4;*
- b) *gastos de formación inicial y continua de sus funcionarios, incluida la formación lingüística.*».

3.1.7 Personal

3.1.7.1 La propuesta hace hincapié en la **necesidad de una formación sólida** y de competencias para que el conjunto funcione. Es en esta dimensión en la que el artículo 12 de la propuesta toma en consideración al personal de las aduanas nacionales. La cooperación «estructurada» entre los organismos nacionales de formación de las aduanas producirá una reacción en cadena: se elaborarán programas a escala comunitaria y se establecerán «requisitos de formación» con el fin de «*crear una base común de formación de los funcionarios que abarque todas las normas y procedimientos aduaneros, de modo que los funcionarios puedan adquirir las cualificaciones y conocimientos profesionales necesarios*» (artículo 12.1 a)). El acceso de los cursos que se organicen podrá ampliarse a los funcionarios de otros países (artículo 12.1 b)). Asimismo, las autoridades aduaneras nacionales deberán integrar los programas y la infraestructura comunes en sus programas nacionales de formación (artículo 12.2) y, por supuesto, velarán también por que «*sus funcionarios reciban la formación inicial y permanente necesarias para adquirir las cualificaciones y conocimientos profesionales comunes*», así como la formación lingüística necesaria, todo ello a su cargo (artículo 12.2).

3.1.7.2 Así pues, la escuela no será comunitaria pero sus contenidos sí lo serán. La Comisión elige una forma arbores-

cente sin descartar, «*cuando proceda*», la «*creación de la infraestructura y los instrumentos necesarios para la formación aduanera común y la gestión de la formación aduanera*» (artículo 12.1 c)).

3.1.7.3 Por otra parte, con un deseo de complementariedad que ya había manifestado el CESE por su parte, la propuesta menciona el «*estudio de las posibilidades de desarrollar actividades de formación con otros servicios públicos*» (artículo 12.1 d)). Por lo tanto, el programa podrá financiar los gastos de adquisición, concepción, instalación y mantenimiento de sistemas y módulos de formación, en la medida en que sean comunes a todos los países participantes (artículo 17.2 d)).

3.1.8 El papel de la Comisión

3.1.8.1 La Comisión es el núcleo de la estructura arborescente. No hay estructura comunitaria, pero la Comisión está en el centro de los agentes. Es ella la que determinará quiénes son los operadores autorizados en los casos en que aún no se hayan precisado los criterios (artículo 196 del Código aduanero comunitario modernizado — CDCM), qué otros servicios públicos aparte de las aduanas podrán acceder con fines no aduaneros (exposición de motivos sobre el artículo 7) a datos seguros y a la formación, y qué nuevos operadores del sector privado (medios jurídicos y científicos) podrían participar.

4. Observación generales del Comité

4.1 El Comité lamenta que, pese a que los temas mencionados guarden una relación evidente, y revistan gran importancia tanto para las administraciones como para las mujeres y hombres que los gestionan, la Comisión los haya presentado a lo largo del año 2006 de modo disperso, cuando en realidad tratan de cuestiones que no son ni urgentes ni totalmente novedosas, pero que sin embargo están muy imbricadas entre sí.

4.2 En consecuencia, lamenta todavía más que para preparar el presente dictamen haya tenido que trabajar con urgencia, por razones que guardan relación con el calendario de la preparación presupuestaria en curso, cuando en realidad se trata, como se ha dicho, de una propuesta que constituye un elemento dentro de un amplio contexto cuyas repercusiones en relación con este procedimiento eran completamente previsibles.

4.3 El CESE opina que la Unión Aduanera, que ha sido la punta de lanza de la integración económica europea, hoy en día no podría quedarse atrás sin resultar perjudicada en el mundo del comercio internacional que en principio debe regular y que está en constante transformación. Las herramientas informáticas, naturalmente, forman parte de su propia panoplia de medios, y las posibilidades exponenciales que ofrecen deben ponerse al servicio tanto de los operadores como de las autoridades de control. En consecuencia, el Comité aprueba el programa Aduana 2013 y el aumento presupuestario que permite continuar la concesión de ayudas a los países participantes, en particular, para modernizar sus herramientas, dotar de responsabilidades a los agentes y formar a sus funcionarios.

4.4 Conocimientos compartidos, actividades comunes, acciones de seguimiento: todos estos aspectos son beneficiosos, tanto para el buen funcionamiento de la interoperabilidad como para el conocimiento mutuo de los agentes, pero quedarán reservados a un número reducido de agentes de las administraciones aduaneras.

4.5 El CESE, tal como había preconizado anteriormente con respecto a los programas precedentes, observa que se ha establecido un proceso de evaluación, lo cual aprueba, si bien lamenta que por el momento no se facilite ninguna pista sobre los indicadores que se seleccionarán.

4.6 No obstante, el Comité formula algunas reservas:

4.6.1 «Es necesario que las acciones en materia aduanera concedan prioridad a mejorar las inspecciones y la lucha contra el fraude, minimizar los costes de cumplimiento de la legislación aduanera soportados por los operadores económicos, garantizar una gestión eficaz de la inspección de las mercancías en las fronteras exteriores y proteger a los ciudadanos comunitarios en lo que respecta a la seguridad de la cadena internacional de suministros.» (considerando 3).

4.7 El CESE considera no obstante:

4.7.1 que proponer el objetivo de «garantizar un nivel equivalente de protección a los ciudadanos y operadores económicos comunitarios en cualquier punto del territorio aduanero de la Comunidad» (considerando 2) es un propósito encomiable pero insuficiente para el contribuyente, para el operador y, en general, para el ciudadano, si la «equivalencia» no es sinónimo de «excelencia» del más alto nivel. La seguridad es, por ejemplo, que un oso de peluche que ha sido sometido a controles conforme a las normas comunitarias, puede entrar en la Comunidad porque el aduanero ha comprobado que no se le pueden quitar los ojos y un niño no se atragantará con ellos. El texto de la propuesta plantea en principio el objetivo del control y la seguridad sin detallarlo más; debería ser equivalente en todo del territorio, y además, ser el mejor posible;

4.7.2 el objetivo de reducción de las cargas administrativas y de automatización de las tareas gracias a sistemas informáticos de coste elevado, cuando va unido a la obligación que tienen las autoridades presupuestarias de los Estados miembros de respetar los niveles de déficit y endeudamiento públicos autorizados por los Tratados, pueden llevar a que los gestores de las administraciones nacionales reduzcan sus efectivos –de manera independiente unos en relación con otros, dificultando la cooperación– o a que externalicen sus costes mediante un cierto grado de privatización, lo que puede generar en operadores y ciudadanos una incertidumbre jurídica ante la acción de servicios dotados de un poder considerable;

4.7.3 que facilitar los intercambios podría provocar un aumento de los índices de fraude (mercancías comerciales legales) y de tráfico (mercancías ilícitas), frente a lo cual los controles físicos serían menos frecuentes; habría sido conveniente demostrar si la lucha contra el fraude mediante criterios

de control electrónicos puede funcionar eficazmente y puede proporcionar un tratamiento equivalente en todos los países participantes con pocos agentes. El Comité considera que el nivel de control depende siempre de decisiones de carácter político y de la relación que se desee entre libertad de comercio y seguridad de los ciudadanos, pero es consciente de que su ejecución depende de los funcionarios y de sus medios de acción. Por otra parte, no hay equilibrio entre libertad y seguridad si la voluntad de facilitar los intercambios reduciendo *de facto* los niveles de control y el personal que los ejerce prevalece sobre la exigencia de seguridad, que según ha podido constatar el CESE, está poco desarrollada en la propuesta. La Unión define la política aduanera, pero son las administraciones nacionales las que determinan la implantación de sus estructuras y pueden, llegado el caso, reorientarlas en su beneficio sin destruirlas.

4.7.3.1 El Comité destaca que, con motivo de los textos antes mencionados sobre las aduanas, el CESE ha abogado en dos ocasiones por un cierto grado de centralización de las acciones y estructuras; pero la Comisión Europea se ha volcado desde 2005 ⁽⁹⁾ en una concepción de actividades en red centrada en la cooperación reforzada entre los sistemas informáticos aduaneros nacionales, considerando que ello debería dar lugar a un refuerzo de los controles al mismo tiempo que a la simplificación de los procedimientos. Los procedimientos interoperables y sin soporte de papel generan de hecho reestructuraciones importantes de los servicios aduaneros a escala nacional, con supresión de oficinas abiertas a los declarantes que llevan aparejados una merma de la fuerza de intervención aduanera en caso de emergencia sanitaria (vacas locas) o de seguridad (terrorismo), y que entrañan perturbaciones para el personal.

4.7.3.2 El Comité reitera también una crítica, formulada con motivo de los textos anteriores ⁽¹⁰⁾, acerca de la «ausencia de una verdadera toma de conciencia de la interdependencia de las distintas administraciones públicas en la lucha contra la criminalidad», aunque en este caso la crítica pueda ser atenuada por el hecho de que está prevista una posible apertura a otros servicios públicos (artículo 7.6).

4.7.3.3 De manera general, el reconocimiento del papel central de la Unión aduanera y de las administraciones nacionales, que son su brazo armado, en la regularización del comercio mundial, hubiera podido llevar a la Comisión a precisar que este papel sólo puede corresponder al poder público.

4.7.3.4 El informe intermedio de evaluación del programa Aduana 2007 puso de relieve la magnitud del problema lingüístico, que obstaculiza el trabajo de los agentes de aduanas en su actividad transnacional; el CESE considera que este aspecto no se tiene en cuenta de manera suficiente en el programa 2013, que lo deja a cargo de los países participantes cuando esta cuestión debería ser una causa europea.

⁽⁹⁾ Comunicación de la Comisión sobre los programas Aduana 2013 y Fiscalis 2013. COM(2005) 111 final de 6.4.2005.

⁽¹⁰⁾ COM(2005) 608 final.

4.7.3.5 En el contexto de la economía mundializada, la Comisión habría podido incluir una referencia a una acción relativa a la educación de los terceros países, haciendo hincapié en la prevención y la formación de las autoridades de algunos países que se han distinguido por alimentar tendencias fraudulentas (en particular, las falsificaciones), con el fin de que sean capaces de ver hasta qué punto eso hace un flaco servicio a su propia economía y para enseñarles las técnicas de control interno de este fenómeno.

5. Observaciones específicas

5.1 Artículo 3 de la propuesta: Participación en el programa (destinatarios)

5.1.1 La propuesta de la Comisión prevé las acciones que deben realizarse tanto en las antiguas fronteras de la Unión como en las nuevas, para aumentar la cooperación con los países vinculados a la PEV y con terceros países, los cuales podrían asociarse a ciertas actividades con determinadas condiciones. El Comité considera que esto es muy importante para que el principio de trato equivalente se respete con la mayor rapidez posible desde el momento en que estos países puedan ingresar en la Unión, pero el texto no precisa las condiciones en las que se benefician de la ayuda del programa Aduana 2013.

5.2 Artículo 5.1 i): Mejorar la cooperación

5.2.1 La Comisión, acertadamente, aboga por «mejorar la cooperación entre las administraciones aduaneras de la Comunidad y las de los terceros países». Quizás podría haber citado entre las organizaciones internacionales que pueden formar parte del programa (artículo 14) a la Organización Mundial de Aduanas.

5.3 Artículos 3, 10, 14, 19, considerando 6

5.3.1 En estos artículos se definen los agentes que harán funcionar el programa continuando las acciones ya emprendidas y con la asistencia de la Comisión, del Comité Aduana 2013 (artículo 19) y de las administraciones nacionales. El tipo de contribución y de relación que mantienen entre ellos no está definido con precisión en el texto. Si bien aportan experiencia, algunos de ellos siguen siendo usuarios «contribuyentes»; los países participantes no están todos en el mismo nivel. Los representantes de organizaciones internacionales, de las administraciones de terceros países, los operadores económicos y sus organizaciones (artículo 14) pueden participar en el programa, pero sólo los «Estados miembros» formarán parte de los «grupos de proyecto (...) y grupos directores que llevarán a cabo actividades de coordinación» (artículo 10).

5.3.2 Cuando los textos no lo especifican, la Comisión decide. En virtud del Código aduanero modernizado, decidirá las condiciones para que un operador sea autorizado, y en aplicación del artículo 194 de dicho Código podrá decidir por sí sola cambiar las normas de interoperabilidad de los sistemas

aduaneros y determinar en qué casos pedirá a los Estados miembros que modifiquen sus decisiones. Decidirá los servicios públicos y privados que participan en Aduana 2013 y se benefician del programa con carácter gratuito o de pago, sus bancos de datos, las condiciones necesarias para formar parte de las ayudas del programa (países participantes).

5.3.3 Aunque es consciente de que esta empresa debe tener un director eficaz, el Comité se pregunta qué posibilidades de control ciudadano de este sistema integrado hay y expresa el deseo de que se haga todo lo necesario para evitar desembocar en una red que esté en manos de «supertécnicos» y que pudiera hacer de la estructura arborescente una nebulosa en la que los ciudadanos y sus representantes no tuvieran ningún «control». Considera que el desmantelamiento de las oficinas aduaneras, transferidas a organismos independientes o privados como agencias o subcontratas, sería un riesgo añadido.

5.4 Artículo 17 — El presupuesto

5.4.1 La realización del programa es ante todo responsabilidad de los países participantes (considerando 11). El importe total con cargo al presupuesto comunitario asciende a 323,8 millones de euros (exposición de motivos, punto 4 y artículo 16.1) y, tal como se ha señalado antes, en teoría sólo representa 2 millones de euros por Estado miembro de la Unión y por año durante seis años. La parte de los Estados miembros que gestionan el personal y las infraestructuras será la más importante en la realización final de una aduana europea integrada, tanto en el sector público como en el privado.

5.4.2 El Comité señala que el texto de la propuesta no especifica el reparto técnico de las sumas asignadas, que según el estudio de evaluación de impacto (*Impact Assessment*)⁽¹⁾ ascienden a un valor de 259,6 millones de euros para la informática y solamente de 57,4 millones de euros para las medidas destinadas al personal.

5.5 Artículo 8, artículo 12.1 d) — Actividades de formación

5.5.1 El CESE considera que el personal de las empresas en los Estados miembros, los operadores, así como las administraciones aduaneras, van a experimentar una aceleración de las reformas ya emprendidas y que, pese a las actividades de formación en las que tengan que participar, algunos, incluidos los funcionarios, deberían poder beneficiarse de planes cuasi sociales en caso de inadaptación a la reestructuración, durante un periodo transitorio que tenga en cuenta el periodo histórico en el que se sitúa el programa (salida del mercado de trabajo de la generación del «baby-boom»).

5.5.2 Asimismo, con un deseo de complementariedad que ya había manifestado el CESE por su parte, la propuesta menciona el «estudio de las posibilidades de desarrollar actividades de formación con otros servicios públicos» (artículo 12.1 d)). Habría sido conveniente que la Comisión precisara qué servicios y de qué procedencia son los destinatarios del programa.

⁽¹⁾ Documento de trabajo de los servicios de la Comisión Aduana 2013 — *Evaluación de Impacto*, p. 30 — Documento de la Comisión SEC (2006) 570

5.6 Artículo 13: Acciones de seguimiento

5.6.1 Dado que, en las relaciones transfronterizas, el conocimiento de los interlocutores permite una mayor confianza y una mayor eficacia, el Comité considera que estas visitas conjuntas deberían realizarlas en mejor medida los agentes y no solamente las autoridades aduaneras, tal como ocurría en el antiguo programa Mattheus.

6. Recomendaciones del Comité

6.1 En 2005, en la Comunicación mediante la que anunció el establecimiento del programa Aduana 2013, la Comisión Europea afirmó que el futuro programa debía «permitir la cofinanciación de los programas del primer y el tercer pilares» al ser imposible confinar las acciones aduaneras a un pilar de actividad específico. Sin embargo, en el caso de Aduana 2013 no es así. No obstante, ello parece contradecir, en primer lugar, la misión que incumbe en parte a la aduana, consistente en luchar contra el tráfico ilegal a gran escala y, además, la seguridad de los ciudadanos y territorios, misión que depende del pilar JAI. El Comité desea que se examine la posibilidad de recabar financiación con cargo también al tercer pilar para facilitar la complementariedad entre los distintos servicios de lucha contra el fraude y evitar la duplicidad de costes.

6.2 El CESE considera necesario analizar la manera de hacer evolucionar los conceptos jurídicos aduaneros –en el caso de que no resulten suficientes los de Derecho general– para adecuarse a las nuevas configuraciones aduaneras, especialmente los conceptos de fraude informático, piratería y sanción. Así, aunque la Unión va a disponer de un mercado único, una red aduanera interoperable, administraciones funcionando al unísono y calificaciones comunes de las infracciones, sin embargo las sanciones aduaneras siguen siendo diferentes, lo que dará lugar inevitablemente a desvíos de tráfico y, en consecuencia, a una diferencia de trato en función del punto de

entrada en el territorio aduanero, lo que sería contrario al objeto que persigue el dispositivo en su conjunto.

6.3 La sustitución del programa Mattheus por visitas de trabajo muestra el abandono del concepto de «intercambiabilidad» de los funcionarios dentro del territorio europeo que sustentaba el antiguo programa. Aunque en adelante la movilidad se materializará en la red, el Comité considera que las visitas de trabajo no deberían ser más breves que los intercambios organizados anteriormente y que además deberían practicarlas todos los agentes para conocer mejor tanto a los responsables como los métodos que se practican.

6.4 El CESE estima que debería analizarse la manera de que el programa contribuya a establecer, durante el período de transición que abarca 2008-2013, ayudas en favor del personal afectado por la «reestructuración» derivada de la instauración con carácter definitivo de una aduana informatizada en los Estados miembros, si fuera necesario mediante el establecimiento de planes cuasi sociales.

6.5 El Comité insta a que se aclaren a los ciudadanos respecto del programa Aduana 2013 los siguientes extremos:

- a) localización de la actuación aduanera, precisándose qué servicios públicos pueden tener acceso a sus datos comerciales y demás datos, tanto con carácter gratuito como pago;
- b) asimismo su relación con los demás sistemas aduaneros del mundo (en lo referente a las cuestiones de seguridad);
- c) el nivel (cualitativo y cuantitativo) de cooperación a la que aspiran los posibles países candidatos, países vecinos y terceros países, así como la dotación presupuestaria que se dedicará a ello;
- d) la naturaleza y el papel que se espera desempeñen las organizaciones internacionales que pueden participar en las actividades enmarcadas en el programa.

Bruselas, 26 de octubre de 2006.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS