

# Diario Oficial

## de la Unión Europea

C 325

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>	
	<b>Comité Económico y Social Europeo</b>	
	<b>431º Pleno de los días 13 y 14 de diciembre de 2006</b>	
2006/C 325/01	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento xxx/2006 sobre medicamentos pediátricos y por el que se modifican el Reglamento (CEE) nº 1768/92, la Directiva 2001/20/CE, la Directiva 2001/83/CE y el Reglamento (CE) nº 726/2004» COM(2006) 640 final — 2006-0207 (COD) .....	1
2006/C 325/02	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva 2002/38/CE en lo que se refiere al período de vigencia del régimen del impuesto sobre el valor añadido aplicable a los servicios de radiodifusión y de televisión y a algunos servicios prestados por vía electrónica» COM(2006) 739 final — 2006/0245 (CNS) .....	2
2006/C 325/03	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Prácticas y relaciones entre la UE y las administraciones nacionales» .....	3
2006/C 325/04	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión — Una nueva política turística en la UE: hacia una mayor colaboración en el turismo europeo» COM(2006) 134 final .....	11
2006/C 325/05	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Liberar y aumentar el potencial de Europa para la investigación, el desarrollo y la innovación» .....	16

ES

Precio:  
18 EUR

(continúa al dorso)

2006/C 325/06	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la identificación de los mandos, testigos e indicadores de los vehículos de motor de dos o tres ruedas (Versión codificada)» COM(2006) 556 <i>final</i> — 2006/0175 (COD) .....	28
2006/C 325/07	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo — Hacia un sector vitivinícola europeo sostenible» COM(2006) 319 <i>final</i> .....	29
2006/C 325/08	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 1698/2005 del Consejo relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER)» COM(2006) 237 <i>final</i> -2006/0082 (CNS) .....	35
2006/C 325/09	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) n° .../... relativo a las declaraciones nutricionales y de propiedades saludables en los alimentos» COM(2006) 607 <i>final</i> — 2006/0195 (COD) .....	37
2006/C 325/10	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) n° .../..., sobre la adición de vitaminas, minerales y otras sustancias determinadas a los alimentos» COM(2006) 606 <i>final</i> — 2006/0193 (COD) .....	40
2006/C 325/11	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se modifican los Reglamentos (CEE) n° 404/93, (CE) n° 1782/2003 y (CE) n° 247/2006 en lo que respecta al sector del plátano» COM(2006) 489 <i>final</i> — 2006/0173 (CNS) .....	41
2006/C 325/12	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CEE) n° 1408/71 del Consejo relativo a la aplicación de los regímenes de seguridad social a los trabajadores por cuenta ajena, a los trabajadores por cuenta propia y a sus familias que se desplazan dentro de la Comunidad y el Reglamento (CEE) n° 574/72 del Consejo por el que se establecen las modalidades de aplicación del Reglamento (CEE) n° 1408/71» COM(2005) 676 <i>final</i> — 2005/0258 (COD) .....	43
2006/C 325/13	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «El voluntariado, su papel en la sociedad europea y su impacto» .....	46
2006/C 325/14	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social Europeo — Poner en práctica la asociación para el crecimiento y el empleo: hacer de Europa un polo de excelencia de la responsabilidad social de las empresas» COM(2006) 136 <i>final</i> .....	53
2006/C 325/15	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Los niños: víctimas indirectas de la violencia doméstica» .....	60
2006/C 325/16	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión — Hacia una Estrategia de la Unión Europea sobre los Derechos de la Infancia» COM(2006) 367 <i>final</i> .....	65
2006/C 325/17	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 2201/2003 por lo que se refiere a la competencia y se introducen normas relativas a la ley aplicable en materia matrimonial» COM(2006) 399 <i>final</i> .....	71

<u>Número de información</u>	Sumario ( <i>continuación</i> )	<i>Página</i>
2006/C 325/18	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la mejora de la seguridad de la cadena de suministro» COM(2006) 79 <i>final</i> — 2006/0025 (COD) .....	73
2006/C 325/19	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 — Plan de acción sobre administración electrónica i2010: Acelerar la administración electrónica en Europa en beneficio de todos» COM(2006) 173 <i>final</i> .....	78
2006/C 325/20	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica la Directiva 2006/.../CE por la que se establecen las prescripciones técnicas de las embarcaciones de la navegación interior» COM(2006) 646 <i>final</i> — 2006/0210 (COD) .....	82
2006/C 325/21	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CEE) n° 3922/91 del Consejo relativo a la armonización de normas técnicas y procedimientos administrativos aplicables a la aviación civil» COM (2006) 645 <i>final</i> — 2006/0209 (COD) .....	83

## II

(Actos jurídicos preparatorios)

## COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

### 431º PLENO DE LOS DÍAS 13 Y 14 DE DICIEMBRE DE 2006

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento xxx/2006 sobre medicamentos pediátricos y por el que se modifican el Reglamento (CEE) nº 1768/92, la Directiva 2001/20/CE, la Directiva 2001/83/CE y el Reglamento (CE) nº 726/2004»**

COM(2006) 640 final — 2006-0207 (COD)

(2006/C 325/01)

El 9 de noviembre 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.

Dada la urgencia de los trabajos, en su 431º Pleno de los días 13 y 14 de diciembre de 2006 (sesión del 13 de diciembre de 2006), el Comité Económico y Social Europeo ha nombrado ponente general a la Sra. HEINISCH y ha aprobado por 125 votos a favor y 1 abstención el presente Dictamen.

#### 1. Conclusiones

1.1 La Decisión 2006/512/CE del Consejo, aprobada 17 de julio de 2006 y por la que se modifica la Decisión 1999/468/CE del Consejo, se basa en el artículo 202 del Tratado. La Decisión 2006/512/CE ha introducido un nuevo tipo de modalidad de ejercicio de competencias de ejecución: el procedimiento de reglamentación con control.

1.2 Todos los instrumentos jurídicos en proceso de elaboración que, después de la entrada en vigor de la Decisión de comitología 2006/512/CE, hagan referencia a un procedimiento de reglamentación de un acto jurídico de base que haya sido aprobado de conformidad con el procedimiento de codecisión del artículo 251 del Tratado, pero que todavía no haya sido publicado, deberán ser consecuentemente modificados. El reglamento xxx/2006 sobre medicamentos pediátricos fue aprobado oficialmente el 23 de octubre de 2006, pero todavía no ha sido publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea, por lo que aún no ha entrado en vigor.

1.3 La propuesta de la Comisión examinada modifica el Reglamento xxx/2006 sobre medicamentos pediátricos en previsión de la adopción de esas dos competencias de ejecución, es decir, el apartado 2 del artículo 20 y el apartado 3 del artículo 49 en el marco del nuevo procedimiento de reglamentación con control, ya que están encaminadas a completar el reglamento con la incorporación de elementos no esenciales:

- en el artículo 20, apartado 2, para definir con más precisión el fundamento de la concesión de un aplazamiento, y
- en el artículo 49, apartado 3, en lo que respecta a los importes máximos y a las condiciones y los métodos de cobro de las sanciones financieras.

#### 2. Recomendación

2.1 La propuesta de la Comisión examinada es plenamente conforme con los procedimientos que confieren competencias de ejecución a la Comisión y con las disposiciones de esos procedimientos. El CESE suscribe sin reserva la propuesta de la Comisión.

Bruselas, 13 de diciembre 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 Consejo por la que se modifica la Directiva 2002/38/CE en lo que se refiere al período de vigencia del régimen del impuesto sobre el valor añadido aplicable a los servicios de radiodifusión y de televisión y a algunos servicios prestados por vía electrónica»**

COM(2006) 739 final — 2006/0245 (CNS)

(2006/C 325/02)

El 30 de noviembre de 2006, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta mencionada.

La Mesa del Comité Económico y Social Europeo encargó a la Sección Especializada de Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social la preparación de los trabajos en este asunto.

Dada la urgencia de los trabajos, el Comité Económico y Social Europeo, en su 431º Pleno celebrado los días 13 y 14 de diciembre de 2006, ha nombrado al Sr. **BURANI** ponente general y ha aprobado por 102 votos a favor, ninguno en contra y 4 abstenciones el presente Dictamen.

## 1. Introducción

1.1 El 7 de mayo de 2002 el Consejo aprobó la Directiva 2002/38/CE por la que se modifica la Directiva de base 77/388/CEE que estableció el régimen del impuesto sobre el valor añadido (IVA). La modificación afecta al IVA aplicable a los servicios de radiodifusión y de televisión y a algunos servicios prestados por vía electrónica y contiene una serie de disposiciones que, excepto en caso de prórroga, debían expirar el 30 de junio de 2006.

1.2 En el momento de adoptar la Directiva, el Consejo había previsto que las disposiciones aplicables al lugar de prestación de dichos servicios y otras sobre medidas para facilitar los servicios de empresas de terceros países debían revisarse dentro del plazo de tres años; esto es, antes de que expirara la Directiva. El 25 de mayo de 2006 la Comisión presentó un informe en el que defendía la validez de las medidas adoptadas y propuso su prórroga hasta el 31 de diciembre de 2008. Sin embargo, el Consejo decidió limitar la prórroga de su vigencia al 31 de diciembre de 2006.

1.3 La Comisión indica que la expiración de las medidas recogidas en la Directiva tendría «consecuencias que no gus-

rían a nadie», eufemismo para señalar que, si no hay nuevas propuestas, existirá un vacío legislativo en la materia. Además, la Comisión expone que la lentitud de los procedimientos legislativos en el ámbito fiscal hace imposible que se preparen nuevas medidas de sustitución antes de que finalice 2006. Por lo tanto, vuelve a proponer que se aplaze la expiración de la Directiva hasta el 31 de diciembre de 2008.

## 2. Dictamen del Comité

2.1 El Comité toma nota de los motivos que expone la Comisión y considera que, por el momento, no corresponde analizar las disposiciones de la Directiva. Dada la urgente necesidad de contar con normas legislativas aplicables al sector y confiando en el fundamento de las afirmaciones de la Comisión sobre el buen resultado que han dado, el CESE no puede sino **aprobar** la propuesta de prórroga. Asimismo, habida cuenta de la duración de los procedimientos legislativos en materia fiscal, considera que el plazo de dos años hasta el 31 de diciembre de 2008 es insuficiente, e incluso demasiado corto, para permitir la redacción de nuevas propuestas al respecto.

Bruselas, 13 de diciembre de 2006.

El Presidente  
del Comité Económico y Social Europeo  
Dimitris DIMITRIADIS

## Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Prácticas y relaciones entre la UE y las administraciones nacionales»

(2006/C 325/03)

El 19 de enero de 2006, de conformidad con el apartado 2 del artículo 29 de su Reglamento Interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un dictamen sobre el tema «Prácticas y relaciones entre la UE y las administraciones nacionales»

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su Dictamen el 14 de noviembre de 2006 (ponente: Sr. van IERSEL).

En su 431º Pleno de los días 13 y 14 de diciembre de 2006 (sesión del 14 de diciembre de 2006), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado el presente Dictamen por 102 votos a favor, 5 votos en contra y 48 abstenciones.

### 1. Resumen

1.1 El Consejo de Ministros es determinante en el proceso decisorio de la UE. Sin embargo, la coordinación y la elaboración de las políticas a nivel nacional nunca se han debatido en profundidad a nivel comunitario. La UE es un caso único de soberanía compartida. Como consecuencia de ello, la UE requiere una gobernanza transparente en múltiples niveles y en un amplio espectro de sectores. El CESE estima que la existencia de procedimientos administrativos y políticos nacionales claramente definidos y eficaces, junto con una mejor legislación y una mejor aplicación y cumplimiento de ésta, forma parte de la buena gobernanza de la UE. Asimismo, servirá para reforzar la transparencia y clarificar el impacto de la legislación y de las políticas europeas a los ojos de la sociedad en su conjunto. El análisis de las prácticas nacionales refleja diferencias considerables entre los Estados miembros en lo relativo a la gestión política y administrativa de los asuntos comunitarios. Un análisis de esta naturaleza debería fomentar el debate sobre los procedimientos gubernamentales –políticos y administrativos– aplicables a la gestión de tales asuntos; en ese terreno cabría destacar las mejores prácticas y las más interesantes. Un debate abierto, a nivel de toda Europa, sobre cómo abordar de la mejor manera posible los asuntos europeos a nivel nacional beneficiará también al debate sobre cómo legislar mejor y cómo mejorar la ejecución y el cumplimiento de la legislación comunitaria. El CESE es partidario de un estudio continuo de las prácticas y procedimientos administrativos nacionales.

### 2. Introducción

2.1 En 2005 el CESE aprobó un Dictamen sobre «Legislar mejor», juntamente con otro sobre «Mejorar la aplicación de la legislación comunitaria». Ambos dictámenes se basaban en el principio de que en un Estado de Derecho una ley buena es una ley que puede cumplirse y que se cumple realmente (<sup>1</sup>). La legislación comunitaria debe nacer en un proceso transparente, democrático y accesible, que apuntale la legitimidad de la UE. Las prácticas internas de los gobiernos también forman parte de este proceso.

2.2 Hay que señalar y lamentar que, tras muchos años de integración europea, en una serie de Estados miembros la legislación y la política comunitarias no se hallan aún suficientemente integradas, en tanto que estrato político y administrativo, en la elaboración de las políticas nacionales, en ámbitos en los

que se han comprometido a adoptar políticas comunes y a aplicar decisiones comunes.

2.3 En el proceso de elaboración, transposición y aplicación de la legislación, los Estados miembros son un elemento clave. Esto significa que la manera en que los Estados miembros gestionan estos procesos también es crucial: cuanto mejor es la organización, mejor es el resultado final para la UE, en el propio interés de los Estados miembros y para la sociedad en su conjunto.

2.4 Teniendo en cuenta que 25 Estados miembros –cada uno con su propia cultura administrativa, con sus propias tradiciones y con su propia manera de gestionar estos procesos– están obligados a respetar el mismo acervo, con exigencias similares en lo que respecta a la elaboración de la legislación y la transposición, ejecución y cumplimiento de la normativa comunitaria, es indispensable adoptar un enfoque eficaz y transparente de los asuntos comunitarios a nivel nacional.

2.5 La coordinación y la elaboración de políticas a nivel nacional es algo que nunca se ha debatido en profundidad a nivel de la UE, en parte debido a la subsidiariedad, y en parte debido a la falta de verdadero interés entre los órganos decisorios de Bruselas y de las demás capitales de la UE. Es curioso que, salvo algunas excepciones, el mundo académico tampoco ha prestado hasta ahora mucha atención a estos aspectos. Pero está claro que la manera en que se organice la coordinación y la elaboración de las políticas a nivel nacional puede tener consecuencias de peso en el proceso decisorio en Bruselas y, ulteriormente, en la transposición y aplicación de la legislación comunitaria. Por consiguiente, al examinar cómo legislar mejor y cómo aplicar mejor la legislación hay que tener también en cuenta la organización de la coordinación y de la elaboración de políticas a nivel nacional.

2.6 No se trata, pues, de una cuestión meramente técnica, sino también política, debido al interés de examinar la manera de mejorar la organización y los procedimientos internos en los Estados miembros y la posible redefinición de las responsabilidades mutuas entre los Estados miembros y la Comisión. Paralelamente es necesario también garantizar la transparencia y la accesibilidad de estos procesos a fin de mejorar la comunicación entre la UE y la sociedad y para despejar la confusión y los recelos entre los ciudadanos.

(<sup>1</sup>) DO C 24 de 31.1.2006.

2.7 Por razones obvias, la Comisión se ha mostrado muy renuente a examinar los procedimientos nacionales. Sin embargo, en 2001 la Comisión afirmó con razón lo siguiente <sup>(?)</sup>: «Es hora de reconocer que la Unión ha pasado de un método diplomático a un método democrático, con políticas que inciden profundamente en las sociedades nacionales y en la vida cotidiana. El Consejo tiene que reforzar su capacidad de coordinar todos los aspectos de la política europea tanto en su propio marco como en los Estados miembros».

2.8 En cuanto a la «transposición» de la legislación comunitaria, una Recomendación de la Comisión de 2004 formulaba propuestas prácticas dirigidas directamente a los Estados miembros a fin de fomentar la correcta aplicación y cumplimiento de la legislación comunitaria aprobada <sup>(?)</sup>. Varias de estas propuestas también pueden ser de gran utilidad para mejorar los mecanismos nacionales relativos a la coordinación y elaboración de las políticas a la hora de preparar la legislación de la UE y de llevar a cabo los objetivos políticos acordados.

2.9 Sin lugar a dudas, la necesidad de simplificar los procedimientos políticos y administrativos nacionales en los Estados miembros se ha hecho más urgente desde:

- la introducción de cuadros de indicadores sobre la aplicación de la legislación comunitaria,
- la intervención de la UE en un número creciente de ámbitos,
- las negociaciones sobre el Tratado Constitucional, y
- la ampliación de la Unión y las nuevas adhesiones que se produzcan en el futuro.

No obstante, aún queda mucho trabajo por hacer.

### 3. Contexto general

3.1 La UE no es un Estado ni se halla en proceso de convertirse en un Estado. La Comisión es un centro de derecho de iniciativa en ámbitos bien definidos. El Consejo encabeza la toma de decisiones en materia de legislación y presupuesto, a menudo con una interferencia influyente del Parlamento Europeo como colegislador y del Tribunal de Justicia como guardián del Derecho comunitario. Un liderazgo indisputable no existe. La UE es más bien una realidad muy compleja de dependencias mutuas entre muchos actores. Es única en haber creado una red común de responsabilidades nacionales y federales.

3.2 La UE es única en lo que respecta a la soberanía compartida. Como consecuencia de ello, la UE requiere una gobernanza transparente en múltiples niveles y en un amplio espectro de sectores, pero las implicaciones de esto para la gestión y administración de sus partes constituyentes, los Estados miembros, distan mucho de ser claras <sup>(\*)</sup>. Este es el caso en ámbitos de responsabilidad compartida entre los Estados miembros y «Bruselas», pero también en lo que concierne a responsabilidades

<sup>(?)</sup> La gobernanza europea — Un Libro blanco, COM(2001) 428 final.

<sup>(?)</sup> Recomendación de la Comisión, de 12 de julio de 2004, relativa a la transposición al Derecho nacional de las Directivas que afectan al mercado interior (2005/309/CE).

<sup>(\*)</sup> *Coordinating European Union Affairs: How do different actors manage multi-level complexity?* («La coordinación de los asuntos de la unión Europea: ¿cómo gestionan los diferentes actores una complejidad de múltiples niveles?»), Adriaan Schout y Andrew Jordan, 29 de mayo de 2006. En este estudio se analizan prácticas de coordinación en la Comisión, Alemania, el Reino Unido y los Países Bajos. Pone de manifiesto la existencia de una gran cantidad de trabajos sobre aspectos sectoriales de este tema general, lo que, al mismo tiempo, muestra que aún se carece de un análisis global de las prácticas existentes en los 25 Estados miembros.

independientes que incumben a los propios Estados miembros, por ejemplo a la hora de aplicar la Estrategia de Lisboa.

3.3 En las últimas décadas, la UE ha ido interviniendo en un número creciente de ámbitos. Se trata de un proceso dinámico en el que participan las capitales nacionales y, cada vez más, los entes regionales, los actores sociales y económicos y la sociedad civil. Recientemente han empezado a ponerse en práctica políticas del «tercer pilar», esto es, justicia y asuntos de interior. Pero hasta ahora la Comisión no puede incoar, en este campo, procedimientos de infracción contra los Estados miembros a fin de subsanar deficiencias en la aplicación de la legislación comunitaria a nivel nacional <sup>(?)</sup>.

3.4 A pesar de las consecuencias a menudo directas de la legislación comunitaria y de la toma de decisiones de la UE para los ciudadanos, las empresas y las organizaciones, en muchos Estados miembros la UE todavía se percibe principalmente como un órgano internacional fuera de la organización del Estado nacional y, en algunos países miembros, incluso como pura política exterior. Esto tiende a crear confusión y una distancia contraproducente. Las dificultades que está encontrando la UE en la escena política y administrativa en los Estados miembros se deben en buena medida a esta mentalidad.

3.4.1 En la escena política europea, la posición y el papel de los parlamentos nacionales son de una importancia crucial. A menudo sigue existiendo un desfase entre su grado de información y de compromiso y el proceso decisorio a nivel de la UE, lo que aumenta igualmente la distancia entre la UE y la sociedad.

3.4.2 En este contexto, un segundo elemento a tener en cuenta es la diferencia de percepciones y compromisos de los políticos, las administraciones nacionales y los ciudadanos privados participantes.

3.4.3 En tercer lugar, cuando falta transparencia en la elaboración de las políticas, puede surgir ambigüedad en torno a la manera y el momento decisivo en que se definen y negocian los puntos de vista nacionales, tanto a nivel nacional como comunitario. Buen ejemplo de ello es la existencia, en diversos ministerios, de «secciones europeas», que, aunque se ocupan de asuntos sustantivos y no sólo de coordinación, se hallan más o menos separadas de las secciones responsables de las políticas nacionales, lo que puede afectar negativamente la sensibilidad y atención de estas últimas en relación con los asuntos europeos. En los parlamentos nacionales existen problemas similares de coordinación entre las comisiones permanentes.

3.4.4 En cuarto lugar, la toma de decisiones a nivel nacional sobre «Europa» está separada con demasiada frecuencia de los departamentos o direcciones ejecutivas, y demasiado lejos de los entes regionales y locales.

<sup>(?)</sup> Véase la reunión ministerial informal sobre Justicia y Asuntos de Interior, Tampere, 20-22 de septiembre de 2006, relativa al tema «Mejorar la elaboración de políticas en materia de justicia y asuntos de interior».

3.5 Es sabido que los Estados miembros son bastante reacios a adaptar sus procedimientos administrativos y políticos. Y de no ajustarse éstos a la creciente complejidad e importancia de la UE, pueden producirse roces continuos en distintos niveles del proceso decisorio.

3.6 Intereses y tradiciones políticas específicas y retóricas particulares, nacionales o partidistas, están generalmente a la orden del día, lo que tiende a crear un vacío artificial entre las decisiones basadas en Bruselas y lo que se considera que deberían ser los intereses y procedimientos nacionales.

3.7 Esta situación es la principal fuente de una peculiar paradoja: por una parte, los gobiernos acuerdan objetivos políticos y legislación en la UE («Bruselas»), pero, por otra, frecuentemente los rechazan tan pronto como se debaten en el contexto político nacional.

3.8 Este desfase puede resultar muy confuso para las partes interesadas y para el público en general y, ciertamente, contribuye a la grave crisis de legitimidad de la UE, toda vez que existe una relación directa entre la calidad y la fiabilidad de la gestión de los objetivos de la política comunitaria a nivel nacional, por un lado, y la opinión pública y las expectativas de los ciudadanos, por otra.

3.8.1 En relación con esto el CESE señala que la posible existencia de una crisis de legitimidad de la UE no debería achacarse en primer lugar a problemas de comunicación. El primer paso para recuperar la confianza de los ciudadanos en la UE debe seguir consistiendo en encontrar una solución a los problemas urgentes de la Unión.

3.9 En este contexto es justo decir que una serie de organizaciones de interlocutores sociales y la sociedad civil en general reflejan un perfil más o menos parecido de dicotomía entre la gestión de «Bruselas» y los asuntos nacionales.

3.10 La reputación de la UE puede verse socavada en la medida en que las críticas nacionales se dirigen en su mayor parte contra «Bruselas» y la Comisión, y rara vez contra los propios Estados miembros, que son los actores principales del proceso de integración.

3.11 Los grupos de presión nacionales tienden a actuar de la misma forma cuando se trata de transponer y aplicar la legislación comunitaria. A veces, su actitud es el resultado de oportunidades brindadas por compromisos críticos en el Consejo, que dejan margen para el poder nacional discrecional. En otras ocasiones, los grupos de presión hacen simplemente uso de oportunidades injustificadas creadas por los legisladores nacionales, que llevan a una «sobre-regulación» (*gold-plating*, es decir, el establecimiento de medidas legislativas o reglamentarias nacionales que exceden de lo dispuesto en las directivas comunitarias al proceder a su transposición) o a una «infraregulación» (*cherry-picking*, es decir, la exclusión de procedimientos previstos en el Derecho comunitario).

3.12 La orientación nacional en los asuntos comunitarios también puede venir fomentada por la tendencia a utilizar instrumentos más suaves en vez de instrumentos jurídicos rigurosos, como por ejemplo el método abierto de coordinación:

cuanto más margen se deja a la interpretación nacional, mayores son las diferencias entre los distintos países.

#### 4. Coordinación a nivel nacional

4.1 Da la impresión de que, hasta hace poco, la cuestión de la racionalización de los procesos y procedimientos a nivel nacional se ha abordado, en muchos Estados miembros, mediante iniciativas espontáneas en uno o varios ministerios, sin buscar un planteamiento bien estructurado. Todos los Estados miembros están desarrollando actualmente un procedimiento de coordinación más o menos estructurado (junto con sus órganos correspondientes), pero en muchos casos estos sólo abarcan la fase final del proceso de decisión a nivel nacional. Las fases precedentes suelen estar organizadas de una manera menos ordenada.

4.2 Esta situación refleja un modelo complejo de cooperación intergubernamental en lugar del proceso más dinámico de elaboración de la legislación europea, con sus complicadas negociaciones políticas. En realidad, la integración europea ha creado contactos muy extensos e intensos con innumerables vínculos entre todos aquellos que en el sector público y privado participan en la elaboración de la legislación y las negociaciones administrativas y procedimientos en Europa. Existen muchas interconexiones en la preparación de la legislación europea: consultas con expertos y partes interesadas; negociaciones para nueva legislación; transposición, aplicación y ejecución de la legislación aprobada; mantenimiento del Derecho europeo por las autoridades judiciales nacionales y el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas y, por último, discusión con el legislador europeo sobre las experiencias nacionales con el Derecho europeo. Estos procesos también requieren un alto grado de profesionalidad en la organización global de las administraciones nacionales.

4.3 La necesidad de una gestión y coordinación adecuadas a nivel nacional y de una interconexión internacional eficaz aumenta en la medida en que los objetivos políticos y la toma de decisiones comunitarios están íntimamente ligados e interrelacionados con los objetivos políticos nacionales. La Estrategia de Lisboa es un ejemplo ilustrativo: se definió a nivel de la UE pero, en la práctica, el proceso decisorio europeo sólo afecta a una parte limitada de la Estrategia. Los aspectos principales siguen siendo responsabilidad de los Estados miembros. Pero el resultado final es incierto cuando, debido a la falta de procedimientos interactivos obligatorios entre la UE y las políticas nacionales, los Estados miembros no llevan a cabo los objetivos acordados o sólo los llevan a cabo de una manera parcial.

4.4 La intensificación de la integración europea, confirmada en sucesivas cumbres de la UE y en numerosas reuniones del Consejo en cooperación estrecha con la Comisión Europea, debería reflejarse en la organización política y administrativa en los Estados miembros. En ese aspecto existen sin embargo diferencias considerables entre los distintos países miembros<sup>(6)</sup>. Como resultado de la evolución histórica en cada país, las diferencias afectan a prácticamente todos los aspectos de la vida política y gubernamental.

<sup>(6)</sup> *De Omzetting van Europese richtlijnen: Instrumenten, technieken en processen in zes lidstaten vergeleken* («La aplicación de las directivas europeas: comparación de instrumentos, técnicas y procesos en seis Estados miembros»), B. Steunenberg y W. Voermans, Universidad de Leiden, Países Bajos, 2006. Además de constituir un análisis en profundidad y ofrecer recomendaciones relativas a la situación neerlandesa, en el estudio comparativo se abordan los casos de Dinamarca, Francia, Alemania, Italia, España y Reino Unido.

4.5 Estas diferencias tienen que ver, entre otras cosas, con los procedimientos y conceptos básicos de gobierno, la jerarquía de los ministerios, la calidad de los ministerios y la oposición entre sistemas centralizados y descentralizados.

4.6 De un modo más concreto, en relación con la UE existen notables diferencias políticas entre los Estados miembros en lo que se refiere a:

- la posición y el poder del primer ministro y del jefe de gobierno;
- el papel y la función de los ministros del gabinete presidencial;
- la relación entre el primer ministro y el ministro de asuntos exteriores y/o el ministro de asuntos europeos;
- los gobiernos de coalición o los gobiernos de mayoría, y sus prioridades;
- la relación entre gobierno y Parlamento y el papel del Parlamento nacional en el proceso de integración europea;
- punto hasta el cual se toma en serio el objetivo de mejorar la legislación comunitaria y su aplicación.

4.7 Existen diferencias análogas con relación a la autoridad y los métodos de trabajo en los ministerios y entre ellos:

- la organización del gabinete del primer ministro o jefe de gobierno y su posición institucional;
- grado en el que existen o no «murallas chinas» entre la sección «europea» y otras secciones de los ministerios;
- momento en que surge un interés genuino por una propuesta particular en los ministerios;
- grado y nivel de coordinación con relación a «Bruselas»;
- momento en que comienza la coordinación en lo que se refiere a una propuesta específica;
- el papel del ministerio de asuntos exteriores y, de manera correlativa, el grado de independencia de otros ministerios;
- la formación (continua) de los funcionarios;
- la manera en que se consulta a las partes interesadas de la sociedad durante las negociaciones y en la fase de aplicación;
- la manera en que se aplican habitualmente las directivas, ya sea por medio de su incorporación a la legislación nacional, o por medio de reglamentaciones decretadas por el gobierno (modalidad más ligera).

4.8 La división del trabajo entre los ministerios nacionales también puede tener consecuencias graves para el Consejo. Por mencionar un ejemplo: en el Consejo de competitividad participan de vez en cuando cuatro o cinco ministerios por país. Esto impide una estrategia a largo plazo, bloquea el liderazgo y contribuye a la fragmentación de las políticas.

4.9 Las situaciones se hacen aún más complejas cuando existe, además, una división de competencias entre los niveles nacional y regional, como en los sistemas federales. La comple-

jididad y, algunas veces, la falta de transparencia en las relaciones entre los niveles nacionales y regionales pueden fácilmente dar origen a más confusiones.

4.10 Determinadas prácticas inadecuadas de la Comisión y de la Secretaría del Consejo de la UE están impidiendo también el establecimiento de procedimientos decisivos eficaces en los Estados miembros. Por ejemplo, la circulación de proyectos finales de documentos en el Consejo en fechas muy próximas a la reunión en la que van a examinarse hace fracasar incluso los procedimientos de toma de decisiones nacionales más eficaces.

4.11 Las distintas divisiones del trabajo entre ministros y departamentos en los Estados miembros impiden a menudo una interconexión internacional eficaz o el establecimiento de relaciones personales estables entre funcionarios responsables en toda Europa.

4.12 Por último, sigue siendo una experiencia cotidiana que una parte considerable del mundo jurídico en general y de los jueces nacionales (que se supone tienen que tener plenamente en cuenta el Derecho europeo) con frecuencia carecen de los conocimientos suficientes, lo cual no anima a las administraciones nacionales a aceptar de manera espontánea la UE como instancia política y administrativa en la elaboración de las políticas nacionales.

## 5. Tendencias actuales

5.1 La continua sucesión de procedimientos de infracción — una función clave de la Comisión para subsanar las deficiencias en la aplicación nacional de la legislación comunitaria— y la extensión de los acreditados cuadros de indicadores UE relativos a la transposición del Derecho comunitario a la legislación nacional han aumentado el grado de conciencia acerca de la necesidad de adaptar los procedimientos nacionales a los requisitos de la UE.

5.2 El proceso de introducción del acervo comunitario en diez nuevos Estados miembros antes de 2003 despertó análogo interés por el mismo tema.

5.3 Con el Tratado Constitucional se pretendía, entre otras cosas, establecer una conexión entre los procedimientos políticos nacionales y la preparación de la legislación comunitaria, integrando por ejemplo los parlamentos nacionales en las primeras fases de los procedimientos de la UE.

5.4 A pesar de mejoras ocasionales en los procedimientos de coordinación, hay que reconocer que la mayoría de las administraciones nacionales es reacia a cambiar los procedimientos burocráticos internos y, ciertamente, a debatir sus prácticas con las demás administraciones o a nivel de la UE. La regla del juego es la subsidiariedad.

5.5 Aparte de la subsidiariedad, es un hecho real, y a menudo un factor que complica las relaciones entre la UE y los Estados miembros, que el proceso decisivo europeo tiene en general un ciclo diferente al del proceso decisivo nacional.

5.6 A pesar de que en los Estados miembros se estudian los ajustes que es necesario hacer en los procedimientos de coordinación <sup>(7)</sup>, sigue habiendo diferencias en los enfoques y las prácticas desarrollados en ellos.

5.6.1 Por ejemplo, en Dinamarca, el Parlamento participa desde el principio en la preparación de la legislación y las políticas europeas, lo que contribuye a una visión sistemática de lo que ocurre en la UE y también a la transparencia. Además, desde hace mucho se llevan efectuando ajustes eficaces en los procedimientos administrativos y las interrelaciones a la hora de abordar la legislación nacional y europea.

5.6.2 En el Reino Unido se han adoptado procedimientos administrativos destinados a acercar los asuntos europeos a la elaboración de la política nacional, entre otras cosas mediante un mecanismo de coordinación eficaz entre ministerios y mediante la concesión de un amplio mandato al gabinete de la Presidencia en relación con el Derecho comunitario. La Cámara de los Comunes tiene ocasión de analizar la legislación europea y la Cámara de los Lores participa activamente con observaciones sobre la legislación y las políticas europeas.

5.6.3 Por el contrario, en Francia y en España el Parlamento suele intervenir al final, lo que influye en el lugar que ocupa la UE en el debate público. La legislación y las políticas comunitarias competen sobre todo a la administración nacional y a los líderes políticos. Es significativo que la sede de la *École nationale d'administration* (ENA) se ha trasladado de París a Estrasburgo, señal del impacto creciente de la UE en Francia.

5.6.4 En los Países Bajos, algunas experiencias desafortunadas a la hora de aplicar la legislación europea han suscitado un interés creciente en torno a la gestión y los procedimientos relativos a los asuntos europeos. Actualmente se halla en marcha una reorganización de los procedimientos internos en los ministerios con el fin de conectar las áreas de interés «nacionales» y «europeas», proceso que, en la práctica, está resultando difícil. Lo mismo puede decirse de los intentos de que los Parlamentos intervengan en los asuntos europeos de una manera más eficaz y oportuna. En Luxemburgo se han reajustado con éxito los procedimientos en el Parlamento.

5.6.5 En los «nuevos» Estados miembros, los procedimientos incorporados o adaptados en el camino hacia la adhesión de la UE, para integrar el acervo comunitario en el Derecho nacional, están dando sus frutos en la medida en que han permanecido inalterados. Un amplio proyecto de hermanamiento entre expertos de los Estados miembros «antiguos» y de los «nuevos» contribuye a la capacidad de los nuevos Estados miembros para adoptar mejores prácticas en la aplicación de la legislación comunitaria, lo que podría también animar a integrar los asuntos comunitarios en una de las primeras fases del proceso decisorio.

5.6.6 En los sistemas federales, como Alemania y España, no es ciertamente fácil colmar el vacío entre las regiones –*länder* y provincias– y «Europa». A veces surgen serios problemas, especialmente en aquellos casos en que las regiones son las únicas

responsables de aplicar la legislación europea (el caso de Alemania). Todos los *länder* tienen representación en Bruselas, a fin de intervenir de manera más directa en los asuntos comunitarios que les conciernen.

5.7 La introducción y el uso generalizado del sistema de «expertos nacionales» como proceso continuo de interacción entre las administraciones nacionales y la Comisión puede contribuir a reforzar una interacción fructífera entre el nivel nacional y «Bruselas».

5.8 La Comisión Europea presta apoyo a una serie de redes de cooperación que funcionan con éxito entre las administraciones de los Estados miembros y entre la Comisión Europea y las administraciones nacionales (por ejemplo, SOLVIT, redes de consumidores, etc.). La Comisión está también creando el Sistema de Información del Mercado Interior (IMI), cuyo objetivo es ayudar a las administraciones de los Estados miembros a aplicar fácilmente las normas del mercado interior.

5.9 El sistema de los «reguladores nacionales» en diferentes ámbitos, como por ejemplo el de la competencia, el de las telecomunicaciones, el de la energía y otros, contribuye a la convergencia en la aplicación de las políticas comunitarias en los Estados miembros.

5.10 De manera más general, siguen existiendo diferencias de enfoque entre los países que elaboran nuevas estructuras para mejorar la interacción entre la UE y la gestión nacional de los asuntos comunitarios y los países que hasta la fecha se abstienen de revisar la organización y los procedimientos. Estos procesos dependen sobre todo de la voluntad política.

## 6. Conclusiones y recomendaciones

### 6.1 Conclusiones

6.1.1 La manera en que están organizadas las administraciones nacionales es el resultado de la evolución histórica en cada país. En consecuencia, las diferencias entre países afectan a casi todos los aspectos de la vida política y pública. Esto seguirá siendo así en gran medida. Pero estas diferencias no tienen por qué impedir la adaptación o incluso la convergencia de los procedimientos y métodos de trabajo relativos a la preparación y aplicación de la legislación y las políticas europeas acordadas.

6.1.2 El CESE estima que la existencia de procedimientos administrativos y políticos nacionales claramente definidos y eficaces, junto con una mejor legislación y una mejor aplicación y cumplimiento de ésta, forma parte de la buena gobernanza de la UE.

6.1.3 Por consiguiente, es altamente deseable que la adaptación y mejora de los procedimientos nacionales se evalúe en función de los procedimientos seguidos a nivel europeo y de las prioridades de la UE de legislar mejor y de aplicar y cumplir mejor la legislación europea, ya que estos objetivos dependen en gran medida de un enfoque nacional satisfactorio en todos los Estados miembros.

(7) Véase Steunenberg y Voermans, Leiden, 2006.

6.1.4 La organización de los asuntos comunitarios en los Estados miembros es asunto de estos últimos. No obstante, sería un gran paso adelante si las fuerzas políticas y las administraciones nacionales consideraran los asuntos europeos como parte integrante de la elaboración de las políticas nacionales, si reconocieran públicamente que ellos mismos son la UE y si actuaran en consecuencia. La voluntad política en este sentido es determinante.

6.1.5 Un paso de esa naturaleza estaría totalmente en consonancia con las características especiales de la relación entre las políticas comunitarias y las nacionales y sus consecuencias, que se hallan entrelazadas y son cada vez más interdependientes. El reconocimiento de la UE como instancia política y administrativa en la elaboración de la política nacional también contribuiría a una mejor elaboración de la legislación comunitaria.

6.1.6 En algunos Estados miembros, especialmente Dinamarca y, recientemente, Luxemburgo, las propuestas de la Comisión se incluyen en la agenda política desde el principio, con una participación sistemática del Parlamento danés. En otros Estados miembros se están proponiendo actualmente adaptaciones similares. Sin embargo, hay que decir que la mayoría de los Parlamentos no se sienten cómodos a la hora de adquirir un compromiso armonioso con las políticas europeas.

6.1.7 El Tratado Constitucional también tenía por objeto integrar desde el principio a los parlamentos nacionales en los procedimientos comunitarios. En consonancia con ello, los parlamentos recibieron hace poco propuestas de políticas y legislación comunitarias directamente de la Comisión<sup>(8)</sup>. Estos cambios de procedimientos anticiparán ciertamente los debates nacionales sobre las políticas y la legislación comunitarias y sus implicaciones en la mayoría de los Estados miembros.

6.1.8 Un mayor énfasis en el debate político y la consulta dentro del contexto nacional desde las primeras fases puede potenciar el compromiso de los gobiernos en negociaciones sobre cuestiones concretas.

6.1.9 La sociedad en general pide transparencia, que a su vez puede fomentar la confianza y la legitimidad. Por consiguiente, convendría que los procedimientos administrativos y políticos en los Estados miembros con relación a los asuntos europeos se ajustaran a esta demanda. La eficiencia y la transparencia de los procedimientos no sólo fomentarían el Estado de Derecho, sino que también contribuirían a una mejor comunicación entre la UE y los círculos empresariales, los interlocutores sociales y la sociedad civil y crearían una mejor comprensión, así como, en último término, participación y compromiso<sup>(9)</sup>.

6.1.10 Por consiguiente, la transparencia y la comunicación son también de importancia capital para las consultas (ya existentes o de reciente creación) de las partes interesadas del sector

privado en los Estados miembros, que en algunos casos se subestiman.

6.1.11 La mejora del entorno reglamentario es una prioridad compartida por todas las instituciones, como lo es también la coherencia del mercado único y, desde 2000, la realización de la Estrategia de Lisboa. Todos estos objetivos podrán servirse mejor cuando los procesos decisorios nacionales y comunitarios estén interconectados de manera eficaz.

6.1.12 Aunque la subsidiariedad es un principio enraizado en el pensamiento y en las prácticas de la UE, debe tenerse siempre presente que la gestión y la aplicación de la legislación y las obligaciones comunitarias en los Estados miembros a menudo tienen efectos en otros países y sociedades de la Unión. Esto significa que a los socios públicos y privados les interesa la manera en que cada país gestiona su propia relación con la UE. En otras palabras: la organización y los métodos de trabajo de las administraciones nacionales son parte de la gestión de la UE en su conjunto.

6.1.13 El establecimiento de procedimientos adecuados y el seguimiento de los asuntos europeos en los Estados miembros ayudarían también en gran medida a la Comisión y contribuirían a mejorar la calidad de su labor.

## 6.2 Recomendaciones

6.2.1 Además de las sugerencias formuladas en su Dictamen sobre el tema *Mejorar la aplicación de la legislación comunitaria*<sup>(10)</sup>, el CESE recomienda que, a fin de obtener una visión de conjunto, se analicen en profundidad los procedimientos y prácticas de gestión política y administrativa de los asuntos europeos utilizados por las autoridades nacionales y regionales en los 25 Estados miembros.

6.2.2 Particular atención merecen todos los aspectos relacionados con la manera en que los encargados de tomar las decisiones políticas y administrativas nacionales intervienen en el proceso, tal y como se menciona en el epígrafe 4, «Coordinación a nivel nacional». Además de sus crecientes actividades en relación con legislar mejor y con una mejor aplicación y ejecución de la legislación europea, la Comisión puede desempeñar un papel de iniciación y de apoyo en este ámbito.

6.2.3 Los análisis serán un punto de partida fructífero para un debate sobre la eficacia de los procedimientos gubernamentales —políticos y administrativos— utilizados con la UE. El cuadro general debería destacar las prácticas deseables y las mejores prácticas y ha de crear una base sólida para un debate abierto en toda Europa sobre cómo tratar de manera óptima los asuntos europeos a nivel nacional. Esto beneficiará también al debate sobre cómo legislar mejor y cómo aplicar y cumplir mejor la legislación comunitaria.

<sup>(8)</sup> Véanse las Conclusiones del Consejo de junio de 2006.

<sup>(9)</sup> Hay que señalar que la reacción inicial de la opinión pública en Dinamarca con relación al Tratado Constitucional fue bastante positiva debido justamente a que en el Tratado se prevén procedimientos democráticos y transparentes. Por el contrario, el «Comité de dialogue», una plataforma del gobierno y de los interlocutores sociales en Francia destinada a debatir los asuntos europeos, ya no tiene importancia alguna en la práctica.

<sup>(10)</sup> DO C de 31.1.2006. En este dictamen, el CESE aduce que, aunque los Estados miembros «deberían seguir teniendo libertad para decidir sus propios métodos y procedimientos de aplicación» el siguiente paso «en la cooperación entre las instituciones comunitarias y las autoridades nacionales debe ser reforzar o perfeccionar la capacidad administrativa nacional para la aplicación de las políticas»; puntos 4.2.1 y 4.2.4. En el epígrafe 4 se hacen propuestas a este efecto.

6.2.4 Realizar un análisis global y sacar a partir de él conclusiones manejables no es tarea sencilla. Las autoridades nacionales y regionales también expresan cada vez más la necesidad de intercambiar puntos de vista y conocimientos para llegar a una gestión adecuada de los asuntos europeos. El CESE es partidario de un estudio continuo sobre las prácticas y procedimientos nacionales. Asimismo, cabe fomentar los intercambios bilaterales de puntos de vista entre las autoridades nacionales, siguiendo el modelo, por ejemplo, del centro de conocimiento IMPEL <sup>(1)</sup> y de la red Solvit.

6.2.5 También deberían tenerse sistemáticamente en cuenta las observaciones de las empresas, de los interlocutores sociales y de la sociedad civil. Todas estas partes tienen gran interés en el proceso de legislar mejor y de una mejor aplicación y ejecución

de la legislación, lo que requiere igualmente transparencia y consultas efectivas a nivel nacional desde el comienzo mismo.

6.2.6 El Sistema de Información del Mercado Interior (IMI) para facilitar el intercambio de información entre las administraciones de los Estados miembros, cuyo objetivo es aplicar mejor las normas del mercado interior, debería desarrollarse y utilizarse más.

6.2.7 Sería útil disponer de un vademécum de la UE relativo a los procedimientos y prácticas nacionales. Un vademécum de esta naturaleza, que tenga en cuenta los resultados del centro de conocimiento, podría servir de guía para el proceso de buen funcionamiento de los procedimientos nacionales y para una mejor elaboración y aplicación y ejecución de la legislación en su conjunto.

Bruselas, 14 de diciembre de 2006.

El Presidente

del Comité Económico y Social Europeo

Dimitris DIMITRIADIS

---

<sup>(1)</sup> La «red de para la aplicación y ejecución del Derecho en materia de medio ambiente» (IMPEL), creada en 1992, constituye una red informal de legisladores europeos responsables de la aplicación y ejecución de la legislación medioambiental. En la actualidad, en la red participan treinta países — todos ellos miembros de la Unión Europea, los dos países en vías de adhesión, Bulgaria y Rumania, y los dos países candidatos, Croacia y Turquía, así como Noruega— y la Comisión Europea.

## ANEXO

**al Dictamen del Comité Económico y Social Europeo**

El texto siguiente del Dictamen de la Sección fue rechazado a favor de enmiendas adoptadas por la Asamblea, pero obtuvo, al menos, un cuarto de los votos emitidos:

1.1 El Consejo de Ministros es determinante en el proceso decisorio de la UE. Sin embargo, la coordinación y la elaboración de las políticas a nivel nacional nunca se han debatido en profundidad a nivel comunitario. La UE es un caso único de soberanía compartida. Como consecuencia de ello, la UE requiere una gobernanza transparente en múltiples niveles y en un amplio espectro de sectores. El CESE estima que la existencia de procedimientos administrativos y políticos nacionales claramente definidos y eficaces, junto con una mejor legislación y una mejor aplicación y cumplimiento de ésta, forma parte de la buena gobernanza de la UE. Asimismo, servirá para reforzar la transparencia y clarificar el impacto de la legislación y de las políticas europeas a los ojos de la sociedad en su conjunto. El análisis de las prácticas nacionales refleja diferencias considerables entre los Estados miembros en lo relativo a la gestión política y administrativa de los asuntos comunitarios. Un análisis de esta naturaleza debería fomentar el debate sobre los procedimientos gubernamentales –políticos y administrativos– aplicables a la gestión de tales asuntos; en ese terreno cabría destacar las prácticas más interesantes y mejores. Un debate abierto, a nivel de toda Europa, sobre cómo abordar de la mejor manera posible los asuntos europeos a nivel nacional beneficiará también al debate sobre cómo legislar mejor y cómo mejorar la ejecución y el cumplimiento de la legislación comunitaria. El CESE es partidario de un estudio continuo de las prácticas y procedimientos administrativos nacionales, de un centro de conocimiento virtual con apoyo público en el que los políticos, los funcionarios nacionales, la Comisión y los especialistas recaben datos sobre procedimientos nacionales, promuevan intercambios de puntos de vista e impulsen el debate. Las observaciones y puntos de vista de las empresas, los interlocutores sociales y la sociedad civil también deberían tenerse en cuenta.

Resultado de la votación: 74 votos a favor de modificar el punto, 59 en contra y 16 abstenciones.

---

## Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión — Una nueva política turística en la UE: hacia una mayor colaboración en el turismo europeo»

COM(2006) 134 final

(2006/C 325/04)

El 17 de marzo de 2006, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Comisión decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta mencionada.

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 14 de noviembre de 2006 (ponente: Sr. MENDOZA, coponente: Sr. BARROS VALE).

En su 431º Pleno de los días 13 y 14 de diciembre de 2006 (sesión del 14 de diciembre), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 75 votos a favor, 6 en contra y 14 abstenciones el presente Dictamen.

### 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El Comité Económico y Social Europeo acoge favorablemente y valora de forma positiva la Comunicación de la Comisión: «Una nueva política turística en la UE: hacia una mayor colaboración en el turismo europeo» y respalda el compromiso de la Comisión de afianzar de forma clara la estrategia y la política turística para los próximos años.

1.2 Se reconoce el esfuerzo de la Comisión para sintetizar brevemente numerosos documentos, opiniones y debates. El resultado cumple adecuadamente la misión de trasladar de forma clara a la sociedad esa política turística renovada.

1.3 Se consideran acertados tanto la fundamentación de esa nueva política en la Estrategia renovada de Lisboa como los objetivos planteados de mejora de la competitividad y sostenibilidad.

1.4 Se consideran acertados los retos identificados en la Comunicación de la Comisión y la forma propuesta para afrontarlos. La metodología propuesta es la de la participación de todos los agentes bajo formas diversas de colaboración y «colaboración competitiva», participación que se considera el eje vertebrador de la nueva política turística.

1.5 Se considera adecuado que la Comisión se comprometa a ejecutar esa nueva política a través de la cooperación, el lanzamiento de acciones de apoyo y la coordinación entre los agentes, pero el CESE entiende que debe desarrollarse de forma más completa la metodología concreta y los instrumentos de actuación. Se entiende que la Dirección General Empresa debe tener un rol más activo y debe liderar a puesta en marcha de numerosas iniciativas de ámbito europeo.

1.6 El CESE propone y recomienda una vez más que para desarrollar esa política de cooperación se cree un **Consejo Consultivo Europeo de Turismo** y se estudien las condiciones para la creación de una **Agencia Europea del Turismo**.

1.7 Se considera positiva la voluntad manifestada por la Comisión de mejorar la utilización de los instrumentos finan-

ancieros disponibles pero se echa en falta la propuesta de algún programa dirigido a implementar los retos del turismo, perfectamente identificados. De forma concreta, en el ámbito del turismo social se considera que hay ya campo adecuado para iniciar en forma de proyecto piloto alguna experiencia con carácter transnacional.

1.8 El CESE espera con gran expectación y esperanza la culminación de los trabajos actualmente en curso de la Agenda 21 para el turismo, documento que sin duda completará y concretará la política general de sostenibilidad en el turismo europeo. La creación de bases de datos de buenas prácticas, tanto en el tema de la sostenibilidad como en otros relacionados con la calidad, la creatividad y la competitividad turística, se consideran instrumentos adecuados que la Comisión debiera impulsar.

1.9 En el ámbito estadístico el CESE propone la creación de una red de Observatorios de Turismo que permitan no sólo el reflejo de los datos del sector sino también ser capaces de aportar una visión estratégica y prospectiva, con capacidad de prever actuaciones de futuro.

1.10 El CESE se ofrece a seguir trabajando en el ámbito turístico bajo las líneas expresadas en la Comunicación de la Comisión e invita al resto de las instituciones europeas, a los Estados miembros, a las regiones y localidades, a los agentes del sector: empresarios y sindicatos y a todos los ciudadanos a colaborar en el conocimiento y apoyo del turismo como derecho de todos y como actividad económica estratégica para el futuro de Europa.

### 2. La Comunicación de la Comisión

Con la intención de mejor conocer y aprehender lo que la Comisión quiere transmitir a todos los agentes e instituciones europeas, hacemos un breve repaso del texto de la Comunicación, resumiendo sus principales aportaciones.

## 2.1 El turismo y la estrategia renovada de Lisboa

**2.1.1 El reto del crecimiento y el empleo.** La Comunicación de la Comisión en su apartado 1 entronca la nueva política europea del turismo en la necesidad de llevar a cabo la estrategia renovada de Lisboa. Se reconoce así expresamente el importante papel que el turismo representa en la actualidad para el mantenimiento y la creación de empleo y se confía de forma acertada en el turismo como una actividad económica capaz de continuar e incluso incrementar su contribución al pleno empleo. La Comunicación de la Comisión analiza la composición del sector y destaca la diversidad de servicios y profesiones implicadas en su desarrollo y la gran participación que las micros, pequeñas y medianas empresas tienen en el conjunto del sector turístico. Indica la Comunicación que las especiales características del sector lo hace idóneo para la flexibilidad en el empleo pero no olvida la necesidad de medidas compensatorias que aseguren la estabilidad y la calidad del empleo en el sector turístico.

Como indica la Comisión, el turismo juega un papel esencial en el desarrollo regional de Europa y la condición de sostenibilidad tiene efectos positivos en diversos ámbitos económicos y sociales. En ese sentido la aportación de la «**Agenda 21 para el Turismo Europeo**», iniciativa de la Comisión actualmente en elaboración, será sin duda una guía e instrumento idóneo para garantizar ese desarrollo sostenible del turismo.

Otro factor a tener en cuenta para la contribución del turismo a la Estrategia de Lisboa es el de la ampliación de la Unión Europea y el positivo impacto que representa para el desarrollo y la creación de empleo.

Pero para que todo ello se cumpla, se precisa la participación y colaboración de todos los agentes privados y públicos a todos los niveles, base que fundamenta la nueva política europea en turismo que propone la Comisión.

**2.1.2 Los desafíos del turismo.** La Comunicación de la Comisión plantea diversos retos globales para el turismo europeo, retos surgidos de profundos cambios en la sociedad europea y mundial.

El primer reto viene dado por la estructura demográfica que cambia de forma intensa y que supone que muchas más personas, en especial las personas de más de 50 años, viajen mucho más debiendo el turismo adaptarse a las nuevas exigencias de ese sector.

Otro reto importante es el de los nuevos destinos emergentes a nivel mundial que obligan a adaptar productos y servicios a esa nueva realidad del mercado.

Y por último la necesidad de que el turismo se desarrolle bajo condiciones de sostenibilidad económica, social y cultural.

La Comunicación de la Comisión plantea que la mejora de la competitividad es la forma adecuada de enfrentarse a esos retos y cumplir así con los designios de la Estrategia de Lisboa.

**2.1.3 Diálogo y colaboración.** La Comunicación de la Comisión, para cumplir el objetivo de mejora de la competitividad, aboga por el diálogo y la colaboración entre todos los agentes. Todas las colaboraciones, sea cual sea el nivel en que se realicen, son necesarias y están en el corazón de la acción en el ámbito turístico.

**2.2 Una nueva política europea del turismo.** La Comisión propone con su Comunicación la adopción de una nueva política europea de turismo que tenga por objetivo la mejora de la competitividad, la creación de más y mejores empleos bajo condiciones de sostenibilidad en Europa y en el mundo. Para ello propone diálogo, coordinación y colaboración en todos los niveles.

**2.2.1 Medidas de integración dirigidas al turismo.** La Comunicación de la Comisión plantea tres bloques de medidas:

- Mejora de la reglamentación bajo criterios de mayor extensión de los análisis del impacto, de análisis de las propuestas legislativas y de simplificación de la legislación existente.
- Coordinación de todas las políticas comunitarias que afectan al turismo, consultando y dialogando de forma interactiva con todas las partes implicadas.
- Mejorar la utilización de los diversos instrumentos financieros europeos disponibles: FEDER, Fondo de Cohesión, FSE, Fondo Europeo Agrícola y otros que pueden potenciar el desarrollo sostenible del turismo.

La Comunicación de la Comisión propone muy importantes tareas a los mismos servicios especializados de la Comisión en el ámbito de la coordinación de iniciativas que surjan tanto en el ámbito público como en el privado. De forma especial se le encomiendan las funciones de mantener viva la información interactiva del sector así como la de lograr la colaboración de todos para aprovechar desde la óptica del turismo la totalidad de los instrumentos financieros comunitarios.

**2.3 Promover un turismo sostenible.** La Comunicación de la Comisión plantea como elemento esencial para la configuración de la nueva política turística europea la realización de una propuesta de Agenda 21 Europea para el turismo. Los trabajos para su elaboración están actualmente en marcha y se prevé estén finalizados en 2007.

Mientras esos trabajos de carácter estratégico no finalicen, la Comisión prevé la realización inmediata de diversas acciones específicas, entre las que cabe destacar, por haber sido objeto de al menos siete dictámenes de iniciativa del CESE, la de facilitar el intercambio de buenas prácticas en el campo del turismo en relación con diversos temas: la accesibilidad y la sostenibilidad, el deporte, la cultura, la recuperación económica, la ampliación europea, la cooperación público-privada y el turismo social en Europa.

**2.4 Mejorar la comprensión y la visibilidad del turismo.** La Comunicación de la Comisión plantea diversas políticas básicas para mejorar la importancia estratégica del turismo en la política general europea. Entre ellas:

- Mejorar la disposición de las estadísticas de ámbito turístico, entre las que cabe citar de forma especial las Cuentas Satélite del Turismo (CST)
- Mantener la promoción de los destinos turísticos europeos, entre otros medios a través del portal en Internet creado a tal efecto por la Comisión y que sin duda representará en el futuro próximo un potente instrumento de promoción de productos turísticos, de eventos culturales, manifestaciones deportivas y una amplia gama de posibilidades de promoción.

— Mejorar la visibilidad del turismo como objetivo común a través de diversas acciones conjuntas con los estados miembros, entre las que destaca la realización anual del Foro Europeo del Turismo que se ha consolidado desde 2002. La Comisión expresa su clara voluntad de seguir trabajando para la difusión de sus propuestas, conclusiones o simplemente para el debate de los temas que interesan al sector. De forma similar cabe indicar que con ocasión de cada presidencia del Consejo se han realizado diversos actos enfocados a aumentar esa visibilidad y presencia del turismo en Europa.

### 2.5 Conclusión de la Comunicación

La Comunicación de la Comisión concluye con la constatación básica de la necesidad de la total colaboración entre todos los agentes públicos y privados en la adopción y realización práctica de las políticas turísticas. La recomendación, una vez más, del establecimiento de colaboración a todos los niveles es condición para la mejora de la competitividad que asegure un turismo europeo sostenible a largo plazo. El objetivo de la Comisión de la presentación de la Comunicación se percibe así bien claramente.

## 3. Observaciones generales del Dictamen

3.1 El turismo ha merecido y obtenido en todas las instituciones europeas una amplia presencia en sus documentos tanto estratégicos como operativos, pero esa presencia aún está lejos de la importancia que actualmente tiene el turismo como actividad económica y de su potencial futuro en el ámbito europeo. Y esa importancia trasciende lo meramente económico para integrar claros elementos de carácter social, cultural, patrimonial y de integración de la ciudadanía europea, por lo que la transversalidad del turismo afecta a numerosas estrategias, políticas y acciones comunitarias.

3.2 Es importante señalar que si bien el turismo no es actualmente una política europea común de la Unión Europea, no es menos cierto que diversas instituciones europeas se plantean medidas y acciones que tienen repercusiones sobre el turismo o se apoyan en él como instrumento para alcanzar diversos objetivos principales de la Unión Europea. El nuevo Tratado constitucional pendiente de aprobación avanza en el sentido de reconocer un papel de complemento y coordinación de políticas nacionales en aras de la promoción de la competitividad de las empresas y reconoce el carácter económico del turismo.

3.3 Esa presencia del turismo se da en diversos ámbitos institucionales europeos:

- En el **Parlamento Europeo**, que ha aprobado resoluciones en repetidas ocasiones y de muy diversas formas del turismo y su repercusión en el empleo y la economía. Baste con citar las Resoluciones sobre «Turismo y desarrollo» y «Nuevas perspectivas y nuevos retos para el turismo sostenible.»
- En el **Consejo de la Unión Europea**, que se ha ocupado del turismo en diversas ocasiones mediante Conclusiones y Planes de Acción, fundamentalmente para reforzar la necesidad de su sostenibilidad, competitividad y capacidad de generación de empleo. Cabe citar de forma especial las Conclusiones del Consejo adoptadas el 7 de julio de 2006 acerca de la Comunicación de la Comisión sobre la nueva

política turística en la UE que la acogen favorablemente e invitan a la Comisión a un papel activo en la coordinación de diversas políticas.

- En la **Comisión Europea**, a través de sus diversas Comunicaciones, de la creación, potenciación y mantenimiento de los Foros Europeos del Turismo, de la organización de conferencias sobre diversos temas: turismo social, Agenda 21 para el turismo y otras muchas actividades.
- En el **Comité de las Regiones**, que entre otros trabajos ha emitido dictámenes acerca de comunicaciones de la Comisión: «Un marco de cooperación para el futuro del turismo europeo» y «Orientaciones básicas para la sostenibilidad del turismo europeo».
- En el **Comité Económico y Social Europeo**, que ha tenido siempre y sigue teniendo en la actualidad un especial interés en lo concerniente al turismo, como lo demuestran los más de 11 dictámenes aprobados desde 1999 hasta la fecha, la participación activa en los diversos Foros Europeos de Turismo convocados por la Comisión, la participación y promoción de múltiples Jornadas sobre diversos aspectos del turismo, por ejemplo en la celebración del Día Mundial del Turismo del año 2005 en Bruselas y la de 2006 en la ciudad de León. Merece especial atención la colaboración mutua del CESE con otras instituciones en todas las iniciativas que cualquiera de ellas ha planteado en el ámbito del turismo.

3.4 El presente Dictamen del CESE no pretende ser una simple valoración más o menos crítica de la Comunicación de la Comisión y una relación de las correspondientes recomendaciones que surjan del debate en torno a esa Comunicación, sino que busca también analizar las iniciativas que existen y además ser claramente propositivo. En tal sentido se valora de forma positiva la Comunicación de la Comisión. Pero este Dictamen propone incidir en determinadas acciones que en su conjunto configuran una política turística. En la actual política europea hay determinados elementos que sin ser turismo directamente tienen una vital repercusión sobre su desarrollo: la libre circulación de personas, servicios y mercancías, el transporte y, el medio ambiente entre otras cosas. Sobre todas ellas se debe construir una política turística competitiva y sostenible.

3.5 Como orientación general este Dictamen quiere declarar y concretar:

- Que el turismo es un derecho de todos los ciudadanos tal y como expresa el Código Ético Mundial del Turismo y que lleva consigo deberes de buenas prácticas.
- Que es un derecho que además genera riqueza y rentabilidad directa e indirecta de forma especial entre empresas micro, pequeñas y medianas, configurando una industria estratégica, y que se ha demostrado estable, para Europa.
- Que la calidad de las prestaciones de los agentes del sector y la responsabilidad de los usuarios hacia las comunidades locales son valores que debemos preservar como base para su continuidad.
- Que el turismo repercute o debe repercutir de forma positiva en el ámbito local y regional a nivel económico, social y medioambiental y en tal sentido es un instrumento de conocimiento de otras culturas y formas de ser y actuar distintas y de cooperación interregional.

- Que el turismo es un sector dinámico y gran generador de empleo ahora y en el futuro y con capacidad para crear empleo de calidad, estable y con derechos.
- Que el turismo no está exento de problemas como la gasificación y la estacionalidad que tienen como consecuencia como la pérdida de competitividad
- Que creemos en la necesidad de una Agenda 21 para el turismo europeo con claridad de miras y ambición en sus objetivos.
- Que el modelo turístico europeo es una necesidad interna y puede ser una referencia mundial si está basado no en más normativa sino en valores de calidad, sostenibilidad, accesibilidad etc., libremente asumidos por los destinos turísticos y por todos los agentes que intervienen.
- Que el modelo turístico europeo se basa y se enriquece por la variedad de destinos, de formas de entender el turismo y por la diversidad de sus formas de expresión.
- Que este modelo turístico europeo que defendemos es un buen instrumento para la paz y el entendimiento de los pueblos.

#### 4. Observaciones particulares

4.1 La Comunicación de la Comisión expresa de forma general los fundamentos, los retos, las políticas, las principales actuaciones y la metodología general de una nueva política turística para Europa. Todo ello, incluido en una Comunicación no muy extensa, ha significado sin duda un gran esfuerzo de síntesis y ha precisado el análisis de numerosos documentos, opiniones y debates. El resultado, cabe resaltar, ha cumplido la misión de trasladar a la sociedad de forma clara cuál es la opinión básica de la Comisión respecto al Turismo y las acciones a realizar en esa compleja industria.

4.2 Parece acertada la fundamentación que hace la Comunicación de esa nueva política turística en cuanto la sustenta en la Estrategia renovada de Lisboa y sus dos grandes componentes: el crecimiento y el empleo. Si la gran estrategia comunitaria es la consecución de esos objetivos, plantear la contribución del turismo a ella es sin duda reforzar su papel y sentar las bases correctas para su desarrollo.

4.3 Tal vez hubiera sido conveniente que la Comunicación de la Comisión analizara también el papel del turismo en las grandes declaraciones comunitarias y en la Constitución Europea para tratar de ver cómo se articula en esos documentos la actual política turística y lo que representa de avance la nueva política europea de turismo. No hay que dejar de tener en cuenta que los Estados y las regiones han manifestado en repetidas ocasiones que quieren mantener las competencias sobre el turismo pero sin renunciar a que la Unión Europea ejerza unas funciones de impulso de ciertos aspectos comunes que pueden mejorar la competitividad del sector turístico europeo. Por ejemplo la creación y mantenimiento de un portal europeo de promoción de Europa como destino turístico es una demanda que se está actualmente realizando y mejorando. En unos tiempos en que las fronteras internas se diluyen, se hacen necesarias medidas comunes.

4.4 Los retos planteados por la Comisión son ciertamente los principales a los que se enfrenta el turismo en las próximas décadas. Pudiera tal vez ampliarse la relación pero sin duda el reto básico de la mejora de la competitividad es lo suficientemente amplio como para abarcar otros retos importantes, como la mejora de la calidad, la lucha contra la estacionalidad o la mayor profesionalización de los trabajadores del turismo. Es especialmente importante, en el marco del programa integrado de acción en el ámbito del aprendizaje permanente, asegurar la formación profesional de los trabajadores del sector del turismo y aumentar sus cualificaciones; esta acción reforzará la competitividad del sector y garantizará la alta calidad de los servicios prestados.

4.5 Son continuas en la Comunicación de la Comisión las llamadas a la colaboración ya que como indica su mismo título, se propone que su reforzamiento sea el eje vertebrador e identificador de la nueva política turística. De forma especial es importante resaltar el papel de los sindicatos y de las organizaciones empresariales que deben ser incluidos en los procesos de colaboración, llamados a participar en todos los debates y foros y en la ejecución de medidas generales de mejora del sector. Sería interesante además la creación de un banco de datos de buenas prácticas de la actividad turística que pudiera servir al intercambio de experiencias exitosas en este terreno de la colaboración de todos los agentes. De forma similar sería conveniente la potenciación de redes estables de ciudades y destinos turísticos, enmarcadas bajo la voluntad común de mejora de la competitividad. Se valora positivamente la creación de la figura de «Destino Turístico Excelente» y se insiste en que tal concepto debe incluir el correcto tratamiento de las relaciones laborales y sociales y la participación de los sindicatos y de las organizaciones empresariales en el destino elegido.

4.6 La Comisión se compromete a ejecutar esa nueva política a través de la cooperación, el lanzamiento de acciones específicas de apoyo y la coordinación entre los agentes pero tal vez sería necesario desarrollar más ampliamente las formas concretas en que va a realizar cada una de esas tres metodologías de actuación. La Dirección General Empresa tiene a juicio del CESE un muy importante papel en estas tareas de coordinación de todas las políticas europeas que conciernen directa o indirectamente al turismo, pero corresponde a la Comisión determinar qué órgano debe ser el responsable de esa coordinación. Asimismo se considera que el papel de la Comisión debiera ser más activo en la puesta en funcionamiento de iniciativas de ámbito europeo. De forma concreta cabe citar que el CESE ha propuesto en varias ocasiones la posibilidad de la creación de un **Consejo Consultivo Europeo del Turismo** y el estudio de las condiciones para la creación de una **Agencia Europea del Turismo**.

4.7 La Comunicación de la Comisión plantea de forma muy clara el objetivo y la necesidad de aumentar la competitividad del sector turístico europeo. La creciente competencia mundial en el sector está erosionando la rentabilidad de los operadores. Por ello mantener el liderazgo de Europa en el ámbito turístico mundial exigirá en el futuro grandes esfuerzos de innovación, calidad, apoyo a la creatividad y mejora de la productividad de todos los factores y agentes.

4.8 Se considera que la Comunicación de la Comisión no incide de forma suficiente en el papel de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) en el nuevo escenario del turismo, tanto desde el punto de vista de los usuarios como de las empresas y agentes del sector. El esfuerzo en investigación y desarrollo en el ámbito turístico que mejore la utilización de esas tecnologías debe ser una prioridad para los próximos años.

4.9 Respecto a la medida propuesta por la Comisión de «Mejora de la legislación», el CESE valora muy positivamente la propuesta; pero debe tenerse en cuenta que no siempre menor normativa es mejor normativa. Para la adecuación de la normativa y regulación del sector en el ámbito laboral se hace necesaria la potenciación de la negociación colectiva en los ámbitos que determinen los interlocutores sociales.

4.10 Es importante la voluntad manifestada de la adopción de medidas concretas y de forma especial la de mejor utilización de los instrumentos financieros europeos disponibles pero se echa en falta una mayor concreción y la propuesta de algún programa específicamente dirigido a implementar los importantes retos del turismo europeo, perfectamente identificados en la Comunicación. Se debe asegurar que los fondos destinados al turismo cumplan sus objetivos con eficacia y eficiencia

4.11 Es relevante en la Comunicación de la Comisión el papel reservado a la «**Agenda 21 para el Turismo Europeo**» documento llamado a enmarcar las estrategias, los programas y las acciones en el ámbito del desarrollo sostenible en el campo

turístico. Se espera un gran documento que sin duda dará luz sobre muy diferentes cuestiones y equilibrios económicos, sociales y medioambientales. Se considera que ese documento debe tratar con rigor el gran tema de los límites del crecimiento, del ritmo sostenible del crecimiento de los destinos turísticos y de la protección del litoral y de otros espacios naturales sensibles y articular propuestas viables y sostenibles.

4.12 Es importante el papel que la Comunicación de la Comisión otorga a las estadísticas turísticas, pero tal vez sería necesario acompañarlas de estudios con una clara visión estratégica y prospectiva, que sean capaces de visualizar tendencias, inferir resultados y prever actuaciones de futuro. La concepción de uno o varios Observatorios de Turismo estructurados en red y de ámbito europeo podría ser una buena aportación a esa necesidad sentida por el sector. Se considera preciso que las estadísticas turísticas concedan mayor importancia a las variables que conciernen al empleo.

4.13 La Comunicación de la Comisión plantea bien claramente la necesidad de mejorar la visibilidad, comprensión y aceptación del turismo entre la sociedad europea. Tal y como ya se indicó en el Dictamen del CESE de la Declaración de Katowice, así como en el Dictamen sobre «Turismo y cultura: dos fuerzas al servicio del crecimiento» y otros documentos del CESE, sería necesaria también la realización de campañas de comunicación en torno a la educación y motivación entre toda la población europea pero de forma especial entre los jóvenes.

Bruselas, 14 de diciembre de 2006.

El Presidente  
del Comité Económico y Social Europeo  
Dimitris DIMITRIADIS

---

## Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Liberar y aumentar el potencial de Europa para la investigación, el desarrollo y la innovación»

(2006/C 325/05)

Mediante carta de 9 de agosto de 2006, la Sra. Schavan, Ministra Federal de Educación e Investigación, en nombre de la futura Presidencia alemana del Consejo, solicitó al Comité Económico y Social Europeo la elaboración de un dictamen sobre: «Liberar y aumentar el potencial de Europa para la investigación, el desarrollo y la innovación»

El Comité 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 431º Pleno de los días 13 y 14 de diciembre de 2006 (sesión del 13 de diciembre de 2006), el Comité Económico y Social Europeo ha nombrado ponente general al Sr. WOLF y ha aprobado por 125 votos a favor, 1 en contra y 2 abstenciones el presente Dictamen.

### Contenido:

1. Resumen y recomendaciones
2. Observaciones generales
3. Cuestiones financieras y procedimientos
4. Aspectos estructurales y condiciones generales
5. El factor humano — Capital humano — Científicos e ingenieros.

### 1. Resumen y recomendaciones

1.1 El Comité se congratula de que la Ministra Federal de Educación e Investigación, con motivo de la preparación de la futura Presidencia alemana del Consejo, le haya solicitado la elaboración de un dictamen exploratorio sobre «Liberar y aumentar el potencial de Europa para la investigación, el desarrollo y la innovación». El Comité, en su calidad de puente entre la Unión Europea y la sociedad civil organizada, considera útil e importante que un dictamen suyo sobre un asunto tan extenso y con tantas facetas pueda integrarse de manera oportuna en la futura definición de la política comunitaria en materia de formación, investigación e innovación.

1.2 Habida cuenta de las dos breves Comunicaciones <sup>(1)</sup> recientemente publicadas por la Comisión sobre el tema de la «innovación» en todas sus vertientes, así como el sobresaliente Informe Aho <sup>(2)</sup>, el presente dictamen se centrará sobre todo en los temas relativos a la investigación y el desarrollo, como condición absolutamente imprescindible para cualquier tipo de capacidad de innovación sostenible, así como en la formación necesaria en este ámbito. De este modo se evitarán también muchas superposiciones con las mencionadas publicaciones.

1.3 Las prestaciones científicas y técnicas de alta calidad y su aplicación en una economía competitiva son condiciones

decisivas para garantizar nuestro futuro, por ejemplo en lo que respecta a las cuestiones energéticas y climáticas, mantener y mejorar nuestra posición actual en el entorno internacional y desarrollar, en vez de poner en peligro, nuestro modelo social europeo.

1.4 Ahora se trata de que Europa tome conciencia y reactive de nuevo su tradición de espacio puntero de investigación e innovación. Para ello, es necesario fomentar aún en mayor medida las capacidades de sus ciudadanos, invertir mucho más en investigación y desarrollo, aumentar la eficacia de este sector, reforzar la voluntad y la capacidad de innovación de la industria y eliminar los obstáculos existentes.

1.5 La condición principal para alcanzar este objetivo es un clima social en el que tal planteamiento pueda desarrollarse con todas sus consecuencias, a fin de que en todos los niveles de la política se creen las condiciones marco necesarias y se adopten las decisiones y orientaciones pertinentes, pero también de que se creen empleos y, en el lado de la industria, se instaure la suficiente confianza y optimismo para realizar las inversiones requeridas.

1.6 Entre otras cosas, hay que familiarizar más que hasta ahora a los ciudadanos con la ciencia y la técnica, aprovechar mejor los talentos potenciales y fomentarlos activamente. Para ello, en los programas de estudio de las escuelas primarias, e incluso más aún en los de las escuelas secundarias, deberá concederse más peso a las asignaturas científicas y técnicas.

1.7 De manera progresiva y con ayuda de ejemplos claros y experiencias prácticas, debe sensibilizarse a los niños y los adolescentes sobre la utilidad de las ciencias y las técnicas, así como sobre los conceptos básicos y los principios fundamentales de estas materias. Deberá animarse a los alumnos más capacitados a que elijan una profesión dentro de estos ámbitos y a que opten por unos estudios cuya dificultad es evidente y habrá que equiparlos con sólidos conocimientos básicos.

1.8 Es también necesario que las universidades y las escuelas técnicas superiores impartan una formación especializada científica y técnica de un nivel que corresponda a las normas internacionales más elevadas: el capital más importante para la investigación y la innovación son los investigadores e ingenieros de ambos sexos, altamente cualificados y motivados, que adquieren y desarrollan sus conocimientos mediante la formación a lo largo de toda su carrera.

<sup>(1)</sup> COM(2006) 502 final de 13.9.2006 «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Poner en práctica el conocimiento: una estrategia amplia de innovación para la UE» y COM(2006) 589 final de 12.10.2006 «Comunicación de la Comisión al Consejo Europeo- Una Europa abierta a la innovación y moderna».

<sup>(2)</sup> EUR 22005 «Creating an Innovative Europe» ISBN 92-79-00964-8.

1.9 La Unión Europea, y también los Estados miembros y el sector económico, deben ofrecer a estos investigadores e ingenieros posibilidades de empleo interesantes y atractivas, incentivos profesionales, perspectivas de carrera y una seguridad adecuada en la planificación de sus vidas. Estas medidas deberán estar en consonancia con la inversión que toda la sociedad ha hecho en su formación como con la importante inversión personal que han realizado al emprender unos estudios especialmente exigentes y difíciles. Sólo así se podrá llegar a invertir el fenómeno, que hoy tanto se lamenta, de la fuga de cerebros y sustituirlo por una movilidad internacional de los profesionales de más calidad hacia Europa.

1.10 Por último, es necesario promover el gusto por la innovación en la industria e incitar a las empresas, en particular las PYME, a que se sientan atraídas por la inversión en investigación y desarrollo mediante la creación de un marco jurídico, administrativo y financiero conveniente, de modo que esta inversión les resulte rentable.

1.11 El objetivo de acelerar la aplicación de los nuevos conocimientos adquiridos mediante la investigación y el desarrollo en nuevos productos o nuevos procesos requiere un esfuerzo particular. Para ello, las empresas deberán asegurarse, mediante una política de personal adecuada, de que disponen de las competencias científicas y técnicas suficientes para participar en el proceso de innovación, o al menos para poder evaluar las nuevas ideas y posibilidades y adaptarse a ellas.

1.12 Por tanto, además de los aspectos financieros y fiscales y de las cuestiones relacionadas con la responsabilidad civil, debería hacerse hincapié especialmente en la movilidad recíproca entre el mundo académico y la industria. A tal efecto, sería particularmente útil la introducción de un nuevo sistema de movilidad atractivo o un sistema de becas que asociara en igual medida a la universidad y la industria a efectos de la transferencia de conocimientos, la formación y la formación permanente.

1.13 Este sistema, siguiendo el modelo del «año sabático» de los profesores de universidad, permitiría la estancia limitada en el tiempo de los científicos e ingenieros de más calidad en la industria (y a la inversa), con plena garantía de la reincorporación en el puesto anterior. De este modo se fomentaría el establecimiento de puentes entre las personas que favorecerían la interpenetración mutua del mundo académico y el mundo económico y garantizarían de la mejor forma posible la necesaria transferencia de conocimientos.

1.14 Ejemplos de otras recomendaciones y observaciones concretas son los siguientes:

1.14.1 El objetivo de Barcelona formulado para la realización de la Estrategia de Lisboa debe ser tomado muy en serio por todos los actores interesados en el mismo, a fin de no quedarse rezagados en la competición mundial por las inversiones en I+D. Este objetivo preveía que el conjunto de los gastos en materia de investigación y desarrollo en la Unión debe aumentar hasta aproximarse a un 3 % del PIB en 2010. Dos tercios de estas nuevas inversiones deberían proceder del sector privado.

1.14.2 De acuerdo con las previsiones presupuestarias actuales de la Comunidad para el período 2007-2013, el Séptimo programa marco de investigación y desarrollo sólo contribuirá hasta un máximo del 2 % de la cuantía total de las inversiones en investigación y desarrollo previstas en el objetivo

de Barcelona. A juicio del Comité, este porcentaje es insuficiente para permitir que la ayuda comunitaria ejerza plenamente su potente efecto de palanca y su fuerza de integración de las subvenciones comunitarias y las ayudas de los Estados miembros y para influir en la necesaria voluntad de invertir de las empresas y, por lo tanto, impulsar el considerable aumento de las inversiones que se requiere.

1.14.3 Por eso, con motivo de la revisión del presupuesto comunitario en 2008, este porcentaje de ayuda comunitaria debería en una primera fase aumentarse al 3 %. Por parte de la Comunidad, ello constituiría una medida especialmente eficaz para poder alcanzar más rápidamente los importantes objetivos de Lisboa y Barcelona. Por último, este aumento es también indispensable en razón del rápido crecimiento de los esfuerzos realizados en materia de investigación por Estados Unidos o China, por ejemplo.

1.14.4 La legislación comunitaria en materia de ayudas estatales debería elaborarse de tal forma que se incentive a los Estados miembros –y se les dé el margen de maniobra necesario para ello– a apoyar, en mayor medida que hasta la fecha, y de manera más eficaz y menos burocrática, las capacidades de las universidades, las instituciones de investigación y la industria en materia de investigación y desarrollo, y a desarrollar su necesaria interconexión en red.

1.14.5 Por lo que respecta al fomento de las medidas de I+D, las disposiciones presupuestarias de los Estados miembros debería permitir una circulación de recursos más fluida y mejor adaptada al desarrollo de los proyectos, contemplando, por ejemplo, la posibilidad de transferir una parte de los créditos concedidos al año civil o al ejercicio presupuestario siguiente.

1.14.6 Los esfuerzos en pro de la creación de una patente europea deberían llegar finalmente a un resultado satisfactorio, en el que la cuestión lingüística se resolviera, teniendo en cuenta los hábitos que la comunidad científica internacional tiene desde hace años.

1.14.7 La innovación y el progreso se basan en la interacción entre la investigación básica, la investigación aplicada y el desarrollo orientado hacia la producción; cabe notar que las fronteras entre estas distintas categorías no están muy bien delimitadas.

1.14.8 Por esta razón, es necesario interconectar aún en mayor medida los aspectos de la formación, la investigación y sus aplicaciones industriales. Por consiguiente, el Comité se congratula del proyecto de creación de un Instituto Europeo de Tecnología (IET), que debe contribuir a seguir desarrollando la capacidad de innovación de la Comunidad y los Estados miembros gracias a la vinculación en el nivel más alto de las acciones de formación, investigación e innovación.

1.14.9 Por otra parte, la Comunidad debería prestar también apoyo suficiente a la investigación básica. El programa específico «Ideas» del Séptimo programa marco es un buen punto de partida.

1.14.10 No obstante, el progreso y la innovación permanente no dependen exclusivamente de la ciencia y la técnica, sino también de la voluntad de todos los interesados de desarrollar modelos de empresa inéditos y adoptar los métodos de gestión apropiados.

1.14.11 Se trata de ofrecer a las personas las mejores posibilidades de realización e iniciativa personal, teniendo en cuenta sus talentos, sus capacidades y su creatividad. Para ello deberá también garantizarse que todos los empleados de una empresa o de un instituto de investigación tienen la oportunidad de poder aportar sus ideas y propuestas y ser recompensados por ello proporcionalmente. Estos son temas esenciales para la investigación social, el estudio de la gestión empresarial y, en general, la cultura de la gestión.

1.14.12 A fin de promover nuevos enfoques de investigación, así como tecnologías, procedimientos industriales o modelos de empresa innovadores, es necesario aceptar que el éxito implica un determinado riesgo. El progreso y el riesgo son las dos caras de una misma moneda.

1.14.13 Unas normas demasiado rígidas para armonizar las formas de organización, los programas de investigación y los métodos de trabajo pueden obstaculizar la evolución hacia lo nuevo, hacia la innovación. La libertad de investigación es una condición fundamental para la ciencia creativa, los nuevos descubrimientos y las técnicas novedosas, sin perjuicio de los límites que impongan las disposiciones legales relativas a cuestiones éticas y una utilización correcta de las subvenciones otorgadas.

1.14.14 Los procedimientos administrativos de fomento de la investigación y el desarrollo deberán simplificarse, también para poner coto a la inflación de procedimientos de solicitud, informes de expertos, seguimiento y auditoría, que en muchas ocasiones son requeridos por múltiples instancias y a menudo se solapan, y organizarlos de forma razonable.

1.14.15 Por lo demás, en lo que respecta a la motivación de estas recomendaciones cabe remitirse al texto detallado del presente dictamen; en él se abordan también otros puntos de vista extremadamente concretos y se formulan otra serie de recomendaciones.

## 2. Observaciones generales

2.1 Habida cuenta de las dos breves Comunicaciones recientemente publicadas por la Comisión <sup>(3)</sup> sobre el tema de la «innovación» en todas sus vertientes, así como el sobresaliente Informe Aho <sup>(4)</sup>, el presente dictamen se centrará sobre todo en los temas relativos a la investigación y el desarrollo, como condición absolutamente imprescindible para cualquier tipo de capacidad de innovación sostenible, así como en la formación necesaria en este ámbito. De este modo se evitarán también muchas superposiciones con las mencionadas publicaciones.

2.2 Europa es la cuna de la ciencia y la investigación modernas <sup>(5)</sup>. La ciencia y la investigación, sus métodos y sus maneras de pensar han actuado como precursores determinantes en el desarrollo de nuestra sociedad europea actual y en sus valores, modos de vida y nivel de vida; han sido un rasgo distintivo del espacio cultural europeo <sup>(6)</sup>. La libre interacción entre,

<sup>(3)</sup> Véase la nota a pie de página n° 1.

<sup>(4)</sup> Véase la nota a pie de página n° 2.

<sup>(5)</sup> Esto vale, en términos generales, para el surgimiento de la ciencia, incluidas las aportaciones del mundo cultural greco-egipcio y las fecundaciones mutuas con el mundo cultural indo-árabe.

<sup>(6)</sup> En el dictamen de iniciativa del Comité sobre «Ciencia, sociedad y ciudadanos en Europa» (DO C 221 de 7.8.2001) puede encontrarse una exposición exhaustiva y específica de estos procesos.

por una parte, creatividad artesanal y espíritu de empresa y, por otra, metodología y sistematicidad de la ciencia fue el factor que permitió alcanzar los resultados obtenidos.

2.3 La evolución del progreso científico y técnico ha ido prácticamente de la mano de los desarrollos de la política social, que fue decisiva para crear el Estado moderno caracterizado por la separación de los poderes, la democracia, los derechos fundamentales y la legislación social.

2.4 Estos dos procesos simultáneos dieron como resultado una modificación y una mejora de las condiciones de vida de los ciudadanos de los Estados y regiones implicados que no tiene precedentes en la historia de la humanidad.

2.5 En los últimos 135 años la esperanza de vida media de la población se ha duplicado <sup>(7)</sup>. En los últimos 50 años casi se ha triplicado la producción agrícola por hectárea de superficie <sup>(8)</sup>. En los países industrializados prósperos las preocupaciones son el sobrepeso, en lugar de la desnutrición, el exceso de información, antes que la falta de información, y el envejecimiento, en lugar de la mortalidad infantil.

2.6 Las competencias y los logros que la sociedad industrial moderna pudo obtener gracias a la investigación, el desarrollo y la innovación abarcan todos los ámbitos relativos al desarrollo humano y la calidad de vida.

2.7 Aunque la tarea inmediata de la investigación y el desarrollo consiste tanto en la búsqueda de nuevos y más profundos conocimientos –es decir, la exploración de lo desconocido y la confirmación de lo supuesto o conocido– como en el desarrollo de nuevas capacidades, los resultados de este esfuerzo han contribuido de manera considerable e inimaginable en otras épocas al bienestar de las personas. En este sentido metafórico, la finalidad de la investigación y el desarrollo es también contribuir al bienestar de la humanidad.

2.8 Otro factor determinante de esta evolución fue el desarrollo y la utilización intensiva de procedimientos y máquinas industriales que consumen energía. La energía liberó al ser humano de la carga del trabajo físico más doloroso y se convirtió en «el alimento» de las economías modernas.

2.9 Esto permite formular una primera recomendación del Comité: la sociedad debe tomar conciencia del papel decisivo de estos logros para nuestro modo de vida actual, de las condiciones que han hecho posible su consecución, así como de las repercusiones científicas, técnicas y culturales vinculadas a ellos y apreciar en su justa medida su importancia para nuestra existencia. Esta toma de conciencia debe ser parte integrante del nivel de formación general. Con objeto de poder apreciar nuestro nivel de vida, que ahora nos parece evidente, y las condiciones que lo han permitido, debe recordarse las condiciones de vida mucho peores y también la necesidad que todavía pueden encontrarse en algunas regiones del tercer mundo y que en épocas anteriores a todos estos avances se daban asimismo en los actuales países industrializados.

<sup>(7)</sup> En Alemania.

<sup>(8)</sup> En particular, también debido a la reducción de la mortalidad infantil.

2.9.1 Por lo tanto, los programas de enseñanza y una gran parte de las horas lectivas disponibles en todos los ciclos escolares deben concebirse de modo que se dediquen a presentar progresivamente a los niños y adolescentes, con ayuda de explicaciones y materiales claros y atractivos, el modo de pensamiento científico y técnico y el acervo de los conocimientos existentes<sup>(9)</sup>, a fin de sensibilizarlos sobre la importancia decisiva del trabajo científico y el desarrollo tecnológico en nuestra vida diaria. Es necesario animar a aquellos jóvenes de ambos sexos que cuenten con las capacidades necesarias para que se decanten por estudios de carácter técnico-científico, pero también ofrecerles la mejor formación posible en esta área en las escuelas superiores y las universidades, y proponerles más tarde programas de perfeccionamiento en el marco de programas de aprendizaje a lo largo de la vida. Los logros en este ámbito sentarán las bases para los avances futuros.

2.10 La mayor parte de las afirmaciones arriba formuladas no se limitan a Europa, aunque –por desgracia– los logros mencionados no son aún accesibles de manera idéntica y suficiente para todos los individuos y todos los pueblos del mundo.

2.10.1 En este contexto cabe destacar una característica importante de la sociedad del conocimiento moderna: A diferencia de lo que sucedía en el pasado, cuando, por ejemplo, la técnica de fabricación de la seda en China era un secreto bien guardado, los conocimientos adquiridos, que son nuestro bien más preciado, son puestos a disposición, por así decirlo libremente<sup>(10)</sup>, de los estudiantes del mundo entero en las universidades y escuelas superiores técnicas (incluso en forma de becas de estudios), pero también en los libros de texto, las publicaciones, en las descripciones de las patentes, las conferencias especializadas, las publicaciones en Internet, las revistas especializadas, etc.

2.10.2 Aunque esta difusión de los conocimientos adquiridos contribuye, por una parte, al intercambio de conocimientos a escala mundial, indispensable para el progreso científico, también constituye, por otra, un instrumento único y especialmente eficaz de ayuda al desarrollo, que, a partir por ejemplo del siglo XIX, permitió en muy poco tiempo a un país como Japón, que tenía una forma de vida y una estructura social medieval, alcanzar, gracias a sus propios esfuerzos, un nivel de vida similar al de Europa.

2.10.3 Este libre acceso a los conocimientos y las competencias adquiridos, no obstante, debe limitarse cuando de lo que se trata es de recuperar las inversiones realizadas en investigación y desarrollo sacando un provecho económico de los resultados y reforzando al mismo tiempo la competitividad de las economías en cuestión a través de la necesaria ventaja en el mercado.

2.10.4 Por ello, la mayoría de los países industrializados ha desarrollado un sistema jurídico equilibrado que protege la

propiedad intelectual durante un periodo de tiempo determinado, que ha culminado en el derecho de patentes. El Comité se ha pronunciado sobre este tema en reiteradas ocasiones<sup>(11)</sup> y ha abogado por la introducción de una patente comunitaria europea, así como por una mayor toma de conciencia sobre la importancia económica y cultural de la propiedad intelectual. El reconocimiento y la protección de la propiedad intelectual constituyen en definitiva un acicate y una justa recompensa para los inventores de nuevas técnicas y los creadores de nuevas obras.

2.11 ¿Qué conclusiones pueden sacarse para la política de la Comunidad Europea? A este respecto, una primera pregunta importante y muy concreta es qué porcentaje del producto interior bruto (PIB) debe invertirse en investigación y desarrollo en el marco de una política general equilibrada.

2.11.1 La respuesta a esta pregunta debe buscarse en la posición que ocupa Europa en la competencia mundial y también en la Estrategia de Lisboa tantas veces mencionada<sup>(12)</sup>.

2.11.2 El Consejo de Barcelona<sup>(13)</sup> de marzo de 2002 adoptó una serie de decisiones significativas<sup>(14)</sup> y fijó el objetivo del 3 %, bien conocido desde entonces, según el cual «el conjunto de los gastos en materia de investigación y desarrollo en la Unión debe aumentar hasta aproximarse a un 3 % del PIB en 2010.» Dos tercios de las nuevas inversiones necesarias deberían proceder del sector privado (punto 47 de la Decisión del Consejo): Además de aumentar considerablemente las inversiones comunitarias en investigación y desarrollo, se trata sobre todo también de crear incentivos que estimulen la inversión en I +D por parte de los Estados miembros y, sobre todo, de la industria. El Comité ha apoyado expresamente este objetivo en numerosos dictámenes<sup>(15)</sup>, pero, por desgracia, por lo que parece no se ha alcanzado en ningún Estado miembro, con excepción de unos cuantos. Es esta una situación preocupante.

2.11.3 Además, como se observa en el informe STERN REVIEW<sup>(16)</sup> «*The Economics of Climate Change*», publicado a finales de octubre de 2006, sólo para poner remedio al calentamiento global inducido por los gases de efecto invernadero es necesario utilizar aproximadamente un 1 % del PIB, incluidas las nuevas actividades de investigación y desarrollo necesarias para este fin.

2.11.4 No obstante, los cambios climáticos y su relación con el problema general de la utilización energética, el consumo energético y el suministro energético sostenible no constituyen la única temática problemática. La lucha contra las enfermedades físicas y psíquicas, la asistencia a discapacitados, las consecuencias del cambio demográfico, incluidas las investigaciones sobre el envejecimiento y la preservación del medio ambiente, así como en general la preservación de nuestros medios de subsistencia y de nuestro sistema europeo de valores, son

<sup>(9)</sup> No se trata tanto de aprender y dominar gran número de fórmulas como de adquirir una comprensión básica de la técnica y las leyes fundamentales de la naturaleza, así como de tomar conciencia de la importancia de las relaciones cuantitativas y la utilidad de las matemáticas.

<sup>(10)</sup> Véase al respecto el punto 2.8.3: en determinados casos (i) con restricciones temporales para su utilización en razón de la existencia de una patente o accesible por medio de una licencia o (ii) tratado como secreto industrial durante un periodo de tiempo por las empresas con más o menos éxito.

<sup>(11)</sup> Véase CESE 521/2004 (DO C 112 de 30.4.2004), CESE 522/2004 (DO C 112 de 30.4.2004), CESE 1484/2005 (DO C 65 de 17.3.2006) y (DO C 324 de 30.12.2006)

<sup>(12)</sup> [http://consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/de/ec/00100-r1.d0.htm](http://consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/00100-r1.d0.htm).

<sup>(13)</sup> [http://consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/de/ec/71067.pdf](http://consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/71067.pdf).

<sup>(14)</sup> Decisiones que, por desgracia, sólo se han aplicado parcialmente hasta la fecha, como, por ejemplo, el objetivo del 3 %.

<sup>(15)</sup> (DO C 95 de 23.4.2003).

<sup>(16)</sup> [http://www.hm-treasury.gov.uk/independent\\_reviews/stern\\_review\\_economics\\_climate\\_change/sternreview\\_index.cfm](http://www.hm-treasury.gov.uk/independent_reviews/stern_review_economics_climate_change/sternreview_index.cfm).

ejemplos de ámbitos de investigación importantes que han sido objeto de recomendaciones pormenorizadas por parte del Comité en dictámenes anteriores, como, por ejemplo, en el relativo al Séptimo Programa Marco de investigación y sus «programas específicos».

2.12 Es sabido que la Comunidad Europea debe hacer frente al muy serio desafío de una competencia mundial cada vez más intensa. Se trata, sobre todo, de mantener en Europa los puestos de trabajo, el nivel de renta y las normas sociales y medioambientales. Y ello no sólo en razón de la potencia económica de Estados Unidos y Japón, sino en particular debido a los resultados considerables y en progresión constante registrados por el sector industrial y de la investigación en países como China (que, según pretende, en 2050 habrá desplazado a Estados Unidos como primera nación del mundo en el sector de las tecnologías <sup>(17)</sup>), India y Brasil, habida cuenta de los salarios y las normas sociales y medioambientales sensiblemente menos elevadas de estos países.

2.13 En este contexto caracterizado por la competencia global, así como por una competición internacional para obtener cada vez más inversiones en investigación y desarrollo, incluso una competición para atraer a los mejores científicos e ingenieros, la Comunidad Europea debe aprovechar mejor, y reforzar, su potencial en materia de investigación, desarrollo técnico e innovación. Se trata sobre todo de la competencia a escala mundial, y no de la competencia dentro de la Unión.

2.14 Está claro que Europa sólo podrá mantener su posición competitiva si sigue conservando en el futuro sus ventajas <sup>(18)</sup> en materia de investigación, desarrollo tecnológico e innovación, todo ello inscrito en un contexto social y cultural caracterizado por la democracia, el Estado de Derecho, la libertad empresarial, la seguridad de planificación, la voluntad de obtener rendimientos y el reconocimiento de los resultados. Es indispensable reforzar y desarrollar el espacio europeo de la investigación. Aunque el reconocimiento de esta necesidad figura en todas las declaraciones políticas de intenciones, por desgracia sigue habiendo claras deficiencias en las acciones concretas, en la aplicación de los principios en forma de prioridades reales (por ejemplo, presupuesto para investigación) y en las disposiciones reglamentarias pertinentes (por ejemplo, estructuras salariales <sup>(19)</sup>, legislación fiscal), tanto en la Comunidad como en la mayor parte de los Estados miembros.

2.15 Otros Estados enfrentados a problemas similares, como Estados Unidos o Japón, y también Suiza, han realizado con éxito esfuerzos, no sólo considerablemente más elevados sino también más eficaces en el sector de la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación. Esto queda patente, entre otras cosas, en la fuerza de atracción que ejercen los Estados Unidos sobre los científicos y los ingenieros europeos, que, en el marco de una movilidad que en principio se esperaba que fuera recíproca, se traduce siempre en una emigración excesiva de expertos y talentos hacia Estados Unidos (fuga de cerebros).

<sup>(17)</sup> Bild der Wissenschaft 9/2006 p. 109.

<sup>(18)</sup> En sucesivas ocasiones (véase, por ejemplo, (DO C 65 de 17.3.2006), el Comité ha señalado que, teniendo en cuenta la competición mundial en torno a las inversiones en investigación e innovación, el objetivo del 3 % fijado en Barcelona era un «objetivo móvil»: quien lo alcance demasiado tarde, seguirá estando siempre en última posición.

<sup>(19)</sup> En particular, la situación de los ingresos y el tipo de contratos de los jóvenes investigadores e ingenieros.

2.16 Precisamente, por lo que respecta a Estados Unidos, esta realidad no sólo es un indicador de la capacidad financiera de un sistema de investigación superior, sino que constituye un factor que debilita a Europa al tiempo que fortalece a Estados Unidos. Además, en comparación con la de Europa, la política de I+D de los Estados Unidos se caracteriza por una actitud más abierta y audaz respecto a los nuevos conceptos y enfoques, y también, por lo general, por una mayor disposición a asumir riesgos. Además, está también motivada no sólo por consideraciones de competitividad económica, sino también, y en idéntica medida, por una estrategia de seguridad nacional <sup>(20)</sup> consecuente y las elevadas inversiones en I+D que ello entraña, lo que da lugar a una fertilización cruzada.

2.17 Por consiguiente, ha llegado el momento de que Europa recupere su tradición de espacio de investigación e innovación líder, invierta considerablemente más en investigación y desarrollo, fomente a tal fin las competencias de sus ciudadanos, recompense sus rendimientos y elimine los obstáculos existentes.

2.18 La condición principal para alcanzar este objetivo es un clima social en el que tal planteamiento pueda desarrollarse con todas sus consecuencias, a fin de que en todos los niveles de la política se creen las condiciones marco necesarias y se adopten las decisiones y orientaciones pertinentes. Sólo entonces las escuelas y universidades podrán desempeñar su función en unas condiciones de competencia global y un número suficiente de jóvenes podrá dedicarse a la ciencia y la técnica. Sólo entonces se instaurará en la industria la suficiente confianza y optimismo para realizar las inversiones requeridas.

### 3. Cuestiones financieras y procedimientos

3.1 **Fuente de las inversiones.** La investigación y la innovación, combinadas con una formación eficaz y de calidad de las personas cualificadas, son la condición para el bienestar futuro de la sociedad. En consecuencia, ésta debe facilitar las inversiones necesarias. En la UE, estas inversiones proceden de la Comunidad, los Estados miembros, la industria y, en menor medida, las fundaciones privadas.

#### 3.2 Financiación por parte de la Comunidad

3.2.1 **Séptimo programa marco de IDT.** La principal contribución <sup>(21)</sup> de la Comunidad Europea procederá del Séptimo programa marco de IDT, cuyo presupuesto disponible para el período de 2007 a 2013 se acerca <sup>(22)</sup> a los 50 000 millones de euros <sup>(23)</sup>, lo que equivale a aproximadamente un 5,8 % del presupuesto general de la Comunidad para ese período.

<sup>(20)</sup> El Departamento de Defensa de los Estados Unidos impulsa proyectos de investigación a gran escala también en universidades y centros de investigación.

<sup>(21)</sup> A ello deben sumarse también los programas de ayuda de los diferentes servicios de la Comisión, como, por ejemplo, el Programa marco para la innovación y la competitividad (2007-2013) o el Programa «Energía inteligente para Europa».

<sup>(22)</sup> COM(2006) 364 final, a reserva de la decisión aún pendiente del Parlamento Europeo y del Consejo.

<sup>(23)</sup> Más alrededor de dos mil millones de euros del Séptimo programa marco Euratom.

3.2.2 **Este importe representa** aproximadamente un 0,06 % del producto interior bruto de la Comunidad, es decir, apenas **un 2 % del objetivo fijado en Barcelona** (véase anexo). A juicio del Comité, este porcentaje es insuficiente para permitir que la ayuda comunitaria ejerza plenamente su potente efecto de palanca y su fuerza de integración de las subvenciones comunitarias y las ayudas de los Estados miembros y para influir en la necesaria voluntad de invertir de las empresas y, por lo tanto, impulsar el considerable aumento de las inversiones que se requiere.

3.2.3 Por esta razón, el **Comité lamenta** que no se haya seguido su recomendación <sup>(24)</sup> de aumentar considerablemente el porcentaje del presupuesto comunitario global destinado al Séptimo programa marco de IDT.

Por ello, el Comité invita al Consejo Europeo y al Parlamento Europeo a que, en el marco de la **revisión del presupuesto de la UE** prevista para 2008, hagan **un esfuerzo significativo** en tal sentido y aumenten el volumen de las ayudas concedidas por la Comunidad dentro del Séptimo programa marco de IDT hasta el **3 %, objetivo fijado en Barcelona**.

3.2.4 **Banco Europeo de Inversiones.** Por otro lado, el Comité destaca que los fondos de ayuda del Banco Europeo de Inversiones deberían destinarse en mayor medida aún a apoyar la investigación, el desarrollo y la innovación <sup>(25)</sup>, en particular las medidas de apoyo cuya finalidad sea la creación de las infraestructuras necesarias y la aplicación en la industria de los resultados científicos.

3.2.5 **Fondos Estructurales europeos.** Lo mismo vale, e incluso en mayor medida, para la utilización de los Fondos Estructurales. Existe, en especial en los **nuevos Estados miembros**, una clara necesidad de recuperar el retraso en la construcción de las necesarias infraestructuras de investigación y su vinculación con la instalación de modernas empresas de tecnología punta.

3.3 *Apoyo por parte de los Estados miembros y el sector privado; medidas de apoyo de la Comunidad.*

3.3.1 **Más inversión procedente de la economía.** Dado el moderado porcentaje que por motivos estructurales puede aportar la ayuda comunitaria, es fundamental que tanto los Estados miembros como el sector privado europeo <sup>(26)</sup> inviertan suficientemente –es decir, considerablemente más de lo invertido hasta la fecha– en investigación, desarrollo y formación en estas áreas, a fin de liberar y reforzar el potencial con que cuenta Europa en materia de investigación, desarrollo e innovación, aprovechar al máximo el espacio europeo de la investigación y acercarse al objetivo fijado en Barcelona. En este aspecto, la recuperación del retraso es algo sumamente necesario y urgente para la mayor parte de los Estados miembros.

3.3.2 **Condiciones marco fiables y adecuadas.** Además de multiplicar los esfuerzos financieros, es también imprescindible

<sup>(24)</sup> (DO C 65 de 17.3.2006).

<sup>(25)</sup> La CCMÍ está preparando un dictamen precisamente sobre este asunto.

<sup>(26)</sup> Un breve estudio de la Comisión ha demostrado que, afortunadamente, en 2005 las empresas europeas han aumentado sus inversiones en I+D en un 5,3 %.

examinar todas las demás condiciones marco con objeto de alcanzar el máximo de eficacia con los fondos invertidos. En particular, es oportuno que se lleve a cabo un análisis de las ventajas e inconvenientes de los planteamientos y las disposiciones que no tienen ningún vínculo con la investigación, así como que se garantice la seguridad de planificación y la fiabilidad de las normativas nacionales.

3.3.3 **Medidas de apoyo por parte de la Comunidad.** No obstante, en este ámbito la Comunidad Europea puede y debe facilitar un apoyo específico por medio de sus políticas, en particular mediante la adopción de las directivas o los reglamentos apropiados, la creación de condiciones óptimas y una utilización inteligente de las ayudas, especialmente las concedidas con arreglo al Séptimo programa marco de I+D.

3.3.4 **Legislación comunitaria en materia de ayudas estatales.** De conformidad con lo dispuesto en los artículos 87 y 88 del Tratado CE, la legislación comunitaria en materia de ayudas estatales regula el tipo, el volumen y los procedimientos administrativos de las ayudas estatales <sup>(27)</sup> que pueden conceder los Estados miembros en favor de las actividades de investigación y desarrollo. Por consiguiente, la configuración de esta legislación europea sobre ayudas estatales constituye otro elemento determinante suplementario para estimular el fomento de la investigación por parte de los Estados miembros, pero también para utilizar de forma óptima las ayudas previstas en el marco del Séptimo programa marco de la Comunidad. Por lo tanto, la legislación comunitaria en materia de ayudas estatales debe configurarse <sup>(28)</sup> de tal modo que sirva de acicate a los Estados miembros y les facilite la tarea de fomentar, de la manera más eficaz y menos burocrática posible, los proyectos de investigación y desarrollo de las universidades, los centros de investigación y el sector industrial, y la de impulsar la cooperación entre estas instancias.

3.3.5 **Prioridad a la competitividad mundial.** Conviene en particular evitar que unas limitaciones de las ayudas estatales a I+D demasiado restrictivas, con demasiados trámites administrativos y exclusivamente orientadas en función de la situación de la competencia intraeuropea, pongan en peligro la capacidad competitiva de la Comunidad Europea a escala mundial. Por el contrario, teniendo precisamente en cuenta la muy moderada aportación de la ayuda comunitaria <sup>(29)</sup>, los Estados miembros deberían por su parte ser capaces de fomentar con generosidad y sin obstáculos administrativos la cooperación en red entre las universidades, los centros de investigación y el sector industrial, necesaria para el espacio europeo de la investigación.

3.3.6 **Las PYME y las empresas de nueva creación.** Es necesario asimismo seguir reforzando el potencial de innovación de las PYME, en particular las empresas de nueva creación, y, en términos más generales, crear incentivos más sólidos para que las industrias incrementen sus inversiones. El Comité se remite a sus recomendaciones <sup>(30)</sup> sobre el programa comunitario «Programa plurianual en favor de la empresa y el espíritu empresarial,

<sup>(27)</sup> Véase también (DO C 80 de 30.3.2004) y (DO C 65 de 17.3.2006).

<sup>(28)</sup> Sobre este tema, el 22 de noviembre de 2006 en el sitio Web de la Comisión se publicaron un comunicado de prensa (IP/06/1600) publicado), así como un documento (del que no se dispone de fecha de publicación ni de referencia) «Marco comunitario para las ayudas de Estado a la investigación, el desarrollo y la innovación». El Comité todavía no ha podido adoptar una posición al respecto ni examinarlo para ver si se ajusta a las recomendaciones formuladas arriba.

<sup>(29)</sup> Véase punto 3.2.2.

<sup>(30)</sup> (DO C 234 de 22.9.2005).

en particular para las pequeñas y medianas empresas (PYME) (2001-2005)» y a la especial importancia del fomento en el ámbito de la economía del conocimiento. El hecho de que el 98 % de todas las empresas en la UE sean PYME pone claramente de manifiesto el significado que adquiere el refuerzo de la capacidad de innovación de este tipo de empresas.

**3.3.7 El ejemplo de Estados Unidos.** La política de la UE en materia de ayudas debería inspirarse en la de sus competidores a escala mundial, en particular los Estados Unidos.

**3.4 Disposiciones presupuestarias de los Estados miembros.** Otro aspecto fundamental relacionado con la financiación es la cuestión de si las disposiciones presupuestarias de los distintos Estados miembros contribuyen a la consecución del objetivo de utilizar los recursos eficazmente. Si no es así, la Comunidad debería esforzarse para que en las disposiciones presupuestarias de los distintos Estados miembros se tengan más en cuenta las necesidades del sector de la investigación y el desarrollo.

**3.4.1 Planes de asignación de recursos y disposiciones presupuestarias más flexibles.** En particular, en los proyectos de desarrollo de gran envergadura, pero por lo general en todas las inversiones vinculadas a la investigación y el desarrollo, debe evitarse que los planes nacionales de asignación de fondos elaborados con criterios teóricos (por ejemplo, de contabilidad pública) no desemboquen en decisiones inadecuadas para los proyectos en cuestión. Dado que el coste total de los proyectos relativos a nuevos ámbitos técnicos y, por consiguiente, la utilización de los fondos durante un año natural no podrán planificarse siempre de manera suficientemente precisa, es posible que la asignación de fondos prevista por las autoridades públicas para un año determinado pueda caducar. Esto da lugar a procedimientos de optimización poco prácticos y a actuaciones ineficaces. Por ello, sería necesario encontrar mejores soluciones y que en las disposiciones presupuestarias de los Estados miembros se sancionara, por ejemplo, la posibilidad de transferir una parte de los créditos concedidos al ejercicio presupuestario siguiente.

**3.5 Legislación fiscal y leyes en materia de responsabilidad de los Estados miembros.** De la misma manera, la Comunidad debería procurar que la legislación fiscal y las leyes en materia de responsabilidad de los Estados miembros se adapten mejor a los objetivos de crear incentivos para incitar a la industria a que invierta aún más en investigación y desarrollo y hacer más transparentes los riesgos financieros asociados a la introducción de técnicas o productos innovadores.

**3.6 Financiación inicial suficiente por parte de los Estados miembros.** Los Estados miembros deberían velar por que sus centros de investigación dispongan de una financiación básica suficiente para poder beneficiarse de una cofinanciación con cargo al Séptimo programa marco de IDT.

**3.7 Contabilidad, cálculo de los costes y evaluación.** Deberían examinarse la contabilidad, el cálculo de los costes y la evaluación de los gastos de los beneficiarios de los fondos públicos, es decir, los distintos centros de investigación, a fin de determinar si están realmente adaptados a las especificidades de la investigación y el desarrollo. En particular, hay que estudiar si es posible aplicar sin modificación alguna los parámetros económicos optimizados para el sector de la producción a unos

centros que producen conocimiento, pues ello podría causar distorsiones en términos de costes, presentación y evaluación.

**3.8 Prioridades políticas y sociales.** Por regla general, habría que sensibilizar al mundo político, así como a los medios de comunicación, en su calidad de vectores de opinión por excelencia, sobre el hecho de que un nivel de investigación y desarrollo eficaz y suficiente sienta las bases para el bienestar futuro y, por consiguiente, también del empleo, las prestaciones sociales y la competitividad, y que, por lo tanto, es necesario adoptar las medidas pertinentes. Esto se refiere tanto a las decisiones presupuestarias que deben adoptarse para liberar los fondos de inversión necesarios, como al conjunto de condiciones marco relacionadas con la formación, la legislación laboral y las condiciones de trabajo, la legislación fiscal, los regímenes salariales, etc. Esto tiene que ver también con la actitud del conjunto de la sociedad para con el progreso científico y técnico, que produce beneficios considerables, pero que, pese a todas las precauciones, implica también inevitablemente algún riesgo residual. Un miedo exagerado al riesgo genera inmovilismo y, en definitiva, lleva a una pérdida de competencias y conocimientos y a una regresión.

#### 4. Aspectos estructurales y condiciones generales

**4.1 Aspectos generales** <sup>(31)</sup>. Es prioritario contar con un entorno económico, político, social y cultural en el cual la creatividad y la inventiva, así como las iniciativas empresariales, puedan desarrollarse del mejor modo posible <sup>(32)</sup> y que sirva de factor de atracción para que los mejores científicos e ingenieros opten por desempeñar su actividad en el espacio europeo de investigación y quedarse en él. Ello implica también en particular las necesarias medidas dirigidas a mantener o crear las mejores condiciones posibles de funcionamiento para la ciencia y la investigación.

**4.2 Experimentación de nuevas ideas y nuevos conceptos.** La ciencia y la investigación se esfuerzan por encontrar las mejores ideas, aplicar los mejores procedimientos y obtener los mejores resultados. Entre estos esfuerzos cabe señalar también la reproducción (o refutación) independiente – es decir, la «certificación»– de los nuevos conocimientos, así como de su difusión, profundización y desarrollo, cuyo primer objetivo debe ser comprender poco a poco nuevos ámbitos. Por lo tanto, es necesario posibilitar y cultivar enfoques de investigación, procedimientos de evaluación y estructuras de investigación pluralistas <sup>(33)</sup> e interdisciplinarias, con el fin de estimular y aprovechar el proceso evolutivo <sup>(34)</sup> encaminado a lograr las mejores ideas y resultados, pero también las mejores formas de organización.

<sup>(31)</sup> En parte basado en el documento (DO C 95 de 23.4.2003).

<sup>(32)</sup> A este respecto véase también el punto 3.4.

<sup>(33)</sup> No obstante, véase también el punto que se aborda más adelante «Proyectos de cooperación».

<sup>(34)</sup> Véase también (DO C 221 de 7.8.2001) «Ciencia, sociedad y ciudadanos en Europa», punto 4.7: «La investigación es un paso hacia lo desconocido; cada individuo, cada grupo, elige su manera de proceder; estos métodos varían y se complementan en función de las necesidades, talentos y temperamentos. Los investigadores son gestores, ingenieros, coleccionistas, orfebres, magos o artistas. Investigar es tantear en la niebla, adivinar por intuición, explorar un terreno desconocido, recoger y ordenar datos, encontrar nuevas señales, detectar relaciones y patrones de orden superior, reconocer nuevas correlaciones, desarrollar modelos matemáticos, elaborar los conceptos y los símbolos necesarios, desarrollar y construir nuevos instrumentos, buscar soluciones simples y armonía. Y también es confirmar, asegurar, ampliar, generalizar y reproducir».

**4.3 Criterios de evaluación y margen de maniobra.** Los criterios de evaluación deben fomentar también lo nuevo y, por tanto, aceptar el riesgo de fracaso, ya que el éxito no puede garantizarse a priori. Deben evitarse disposiciones demasiado rígidas basadas en un enfoque «descendente» o normativas para armonizar formas de organización, programas de investigación y métodos de trabajo: impiden la evolución hacia lo nuevo, hacia la innovación. La innovación también requiere que las empresas disfruten del margen de maniobra suficiente para que las nuevas ideas no se marchiten debido a la profusión exagerada de normas restrictivas. La libertad de investigación, incluida la ausencia de cortapisas ineficaces, restrictivas<sup>(35)</sup> o incluso meramente ideológicas, es una condición fundamental para la ciencia creativa y los nuevos descubrimientos, sin perjuicio de los límites que impongan las disposiciones legales relativas a cuestiones éticas y una utilización correcta de las subvenciones otorgadas.

**4.3.1 Enfoque ascendente.** Por tanto, toda política de investigación debería tener por principio: el mayor grado posible de enfoque ascendente, el mayor grado necesario de enfoque descendente, la mayor descentralización posible, tanta centralización como sea necesaria. A fin de cuentas, se trata de establecer un equilibrio entre, por un lado, la riqueza de ideas y la creatividad individuales y, por otro, la planificación, armonización y gestión en materia de concentración de recursos, para desarrollar proyectos de mayor envergadura basados en un reparto de funciones.

**4.3.2 Proyectos de cooperación.** No obstante, los proyectos de I+D especialmente ambiciosos y prometedores o los proyectos de alta tecnología requieren a menudo la cooperación transnacional entre diferentes centros de investigación, empresas, etc., incluida una financiación a cargo de diferentes donantes de fondos. En concreto, cuando las distintas estructuras organizativas, los sistemas de evaluación, las políticas de recursos humanos y las disposiciones presupuestarias<sup>(36)</sup>, etc., difieren mucho entre sí, pueden surgir obstáculos graves que impidan que esta cooperación tenga éxito. En estos casos, la solución es que todos los participantes estén dispuestos a tener en cuenta las necesidades recíprocas, a convenir unas normas comunes que, de ser necesario, se aparten de sus prácticas habituales, a renunciar a cualquier clase de derecho de prioridad y llegar a acuerdos prácticos de trabajo.

**4.3.3 Método abierto de coordinación.** Mientras que en el punto «Experimentación de nuevas ideas y nuevos conceptos» se recomienda un enfoque pluralista y se explican los inconvenientes de una uniformidad exagerada para el progreso evolutivo, los proyectos de cooperación y, en general, para la colaboración intraeuropea, es necesario que en las instituciones que cooperen haya un mínimo de uniformidad por lo que respecta a las normas y los criterios que deben aplicarse. Esto significa que debe aplicarse el instrumento del método abierto de coordinación para establecer el equilibrio necesario entre estos puntos de vista contrapuestos.

<sup>(35)</sup> Véase también, (DO C 65 de 17.3.2006) punto 4.13.2, «Carta», junto con la nota a pie de página.

<sup>(36)</sup> Véase también el punto «Planes de asignación de recursos y disposiciones presupuestarias más flexibles».

**4.4 Simplificación<sup>(37)</sup> y reducción de los procedimientos administrativos. Evitar las instancias duplicadas o paralelas<sup>(38)</sup>.** La investigación y el desarrollo requieren también de forma inevitable tareas conexas de planificación, de carácter empresarial, de administración y de peritaje, que deben ser asumidas por científicos e ingenieros escogidos y con experiencia. No obstante, los procedimientos administrativos se han multiplicado y complicado de tal forma que los esfuerzos que requieren restan una considerable capacidad de rendimiento a la actividad de investigación propiamente dicha. En particular, se ha originado una inflación de procedimientos de solicitud, informes de expertos, seguimiento y auditoría, que se traduce en una actividad<sup>(39)</sup> improductiva y resta capacidad de rendimiento a las tareas propias de la investigación. Además, la falta de inversión en formación, investigación y desarrollo no puede sustituirse por un aumento de los procedimientos de evaluación.

**4.4.1** Por consiguiente, el Comité reitera su petición urgente<sup>(40)</sup> de que tanto la Comisión como los Estados miembros examinen cuidadosamente esta cuestión y hagan lo necesario para poner en marcha **procedimientos coordinados más eficientes y mejores** (en particular también con la colaboración de las instancias interesadas de los Estados miembros). En particular, el Comité recomienda que se reduzca el exceso de organismos de autorización, dirección y control verticales (y también de organismos horizontales o paralelos) que intervienen en el proceso.

**4.5 Fomento de la excelencia y la competencia.** El Comité se congratula de los esfuerzos de la Comisión, los Estados miembros y los organismos de investigación destinados a fomentar sobre todo los rendimientos o determinadas propuestas de investigación sobresalientes. Este enfoque contribuye de manera general a realizar el objetivo de lograr resultados excelentes en la investigación y el desarrollo, pero también al esfuerzo de mantener o atraer hacia Europa a los investigadores más competentes. No obstante, ello va unido a un nuevo aumento de los trámites administrativos. Por lo tanto, es prioritario que se reduzca drásticamente el conjunto de estos trámites y que se racionalicen y simplifiquen los procedimientos. El lema de «hacer más con menos» adquiere aquí todo su significado.

**4.6 Desaparición de fronteras entre las categorías de investigación.** No existe una separación estricta entre las categorías de la investigación: investigación básica, investigación aplicada y desarrollo, sino más bien una imbricación y retroacción fructíferas. También en la medida en que en las disposiciones legales deba mantenerse una diferenciación entre estas categorías, los organismos afectados deberán disponer del suficiente margen de discrecionalidad y decisión para la fijación de los porcentajes respectivos. No obstante, hay que tener en cuenta que los resultados de la investigación básica no son apenas pronosticables ni previsibles, mientras que para aplicar un planteamiento específico y bien planificado será imprescindible que el objetivo sea definible y que el camino sea lo suficientemente claro

<sup>(37)</sup> Véase también, punto 1.2, por ejemplo (aún no publicado en el Diario Oficial), (DO C 309 de 16.12.2006).

<sup>(38)</sup> Véase también CESE 1674/2004.

<sup>(39)</sup> La Asociación de Universidades Alemanas (Deutscher Hochschulverband) ha publicado recientemente un estudio comparativo elocuente a este respecto en *Forschung und Lehre* 9/06 p. 516 ([www.forschung-und-lehre.de](http://www.forschung-und-lehre.de)).

<sup>(40)</sup> Punto 5.1.8 (DO C 110 de 30.4.2004).

4.7 **Del conocimiento de la naturaleza a los productos, los procedimientos y los servicios innovadores.** Cabe realizar un esfuerzo particular para acelerar la transformación de los nuevos conocimientos extraídos de la investigación básica, la investigación aplicada y el desarrollo en nuevos productos, procedimientos o servicios. Desgraciadamente, no existe un método de validez general para alcanzar este objetivo; no obstante, es posible definir algunos principios básicos.

4.7.1 La medida más importante a este respecto es probablemente mejorar la movilidad de personal entre **universidades y empresas** (véase a este respecto el punto 5.5 y siguientes), pero también en general debe fomentarse la comprensión mutua y la **fecundación recíproca** entre estas dos «culturas» <sup>(41)</sup>.

4.7.2 Por otro lado, **el sector privado** debe comprometerse a utilizar en mayor medida aún los resultados de la investigación y el desarrollo y a mostrarse más audaz frente a los productos innovadores (véase, en particular, el punto 4.9). Por su parte, las empresas tienen que orientar su política de personal hacia el objetivo de poseer o adquirir por su parte una competencia científica y técnica que las dote de discernimiento y permita su adaptación. Además, las empresas deben esforzarse por lograr un entorno favorable a la innovación y promover y utilizar la capacidad creativa de sus empleados. Los conocimientos técnicos («know-how») sólo se pueden transferir o comprar si existen y son conocidos y comprendidos <sup>(42)</sup>.

4.7.3 A ello también puede contribuir la mejora de los **sistemas de información a través de Internet accesibles públicamente**, ya que permiten a los interesados potenciales consultar desde un índice general de conceptos generales hasta los resultados de la investigación europea, así como acceder a las publicaciones originales y a sus autores y establecer los contactos necesarios. Esto es en parte el objetivo de Cordis <sup>(43)</sup>. Sería formidable que esta clase de sistemas de información fuera accesible a las personas con discapacidad <sup>(44)</sup> y que se tuviera en cuenta a los miembros de más edad de la sociedad.

4.7.4 Sin embargo, al menos tan importante y necesaria es la cooperación entre los centros de investigación y las empresas de los distintos sectores en cuestión. Esta cooperación se ve favorecida por la proximidad geográfica directa <sup>(45)</sup>, dado que de esta **vecindad cercana («cluster»)** pueden surgir encuentros inevitables, así como también tener lugar encuentros y asociaciones buscados. La formación de estas agrupaciones («clusters») debe seguirse fomentando a través de programas adecuados. Pero también deberán reconocerse y apoyarse todos los esfuerzos en el nivel local y regional para fomentar la transferencia de conocimientos y crear puntos de contacto. Ejemplar a este respecto es la iniciativa de las «Ciudades de las ciencias» <sup>(46)</sup>.

<sup>(41)</sup> No debe confundirse con el concepto de las «dos culturas» de G.P. Snow — Ciencias y Humanidades.

<sup>(42)</sup> Cita extraída del Dictamen del CESE «Hacia un espacio europeo de investigación», (DO C 204 de 18.7.2000).

<sup>(43)</sup> <http://cordis.europa.eu>.

<sup>(44)</sup> Véanse también las normativas del FEDER.

<sup>(45)</sup> Lo mismo ocurre también con los temas de investigación interdisciplinarios.

<sup>(46)</sup> [www.sciencecities.eu](http://www.sciencecities.eu).

4.7.5 Por consiguiente, el Comité se congratula muy especialmente del actual proyecto <sup>(47)</sup> de creación de un **Instituto Europeo de Tecnología (IET)**, que debe tener como objetivo contribuir al desarrollo de la capacidad de innovación de la Comunidad y de los Estados miembros, incluyendo simultáneamente actividades de educación, investigación e innovación al más alto nivel. El IET debe funcionar primordialmente a través de asociaciones constituidas por las comunidades de conocimiento e innovación. También a este respecto, el Comité, no obstante, recomienda que se promuevan y se dé prioridad sobre todo las iniciativas y los procesos concebidos con un enfoque ascendente.

4.7.6 En general, los Estados miembros deberían reforzar también las medidas de fomento en este ámbito. Estas medidas deberían incluir las empresas de nueva creación mencionadas («start-ups») y también la cooperación <sup>(48)</sup> entre los centros de investigación y las **empresas ya establecidas**.

4.8 **Importancia de la investigación básica.** Tales programas de ayuda no pueden ir nunca en detrimento de la investigación básica. Por ello, el Comité reitera una vez más su apoyo al programa crucial «Ideas» del Séptimo programa marco, así como al Consejo Europeo de Investigación creado en este contexto. La industria <sup>(49)</sup> también tiene en cuenta y reconoce la importancia que tiene la investigación básica y las medidas de apoyo en su favor. Una sola idea novedosa puede desencadenar una avalancha de innovaciones que irrumpen en numerosos campos de la técnica <sup>(50)</sup>. También la industria es consciente de la importancia de la investigación básica y de su fomento y la apoya.

4.8.1 Este enfoque coincide igualmente con la reiterada recomendación del Comité de conceder, en el seno del **triángulo de la innovación –la investigación básica, la investigación aplicada y el desarrollo** (de productos y procesos)–, la importancia que corresponda a estos tres pilares indispensables mediante la concesión de ayudas suficientes a la investigación básica también.

<sup>(47)</sup> El Comité elabora actualmente un dictamen sobre este asunto.

<sup>(48)</sup> No obstante, en este ámbito existen también algunas contradicciones fundamentales que ya se habían mencionado en el punto 7 del documento. Por ejemplo: (DO C 309 de 16.12.2006)

— Como toda investigación y desarrollo a largo plazo, la investigación básica prospera mediante la rápida publicación de sus resultados, para dar así a otros investigadores la oportunidad de verificarlos. Además, hay que aprovechar las sinergias que resultan de la comunicación recíproca que se produce con carácter inmediato en el seno de la «comunidad científica», sobre todo cuando muchos laboratorios colaboran en un programa conjunto de investigación y desarrollo.

— También las autoridades deben normalmente reclamar que se publiquen los resultados de la investigación que subvencionan, con el fin de garantizar la equidad del régimen de ayudas y de la propia competencia.

— En cambio, las empresas deben velar por lo general –teniendo en cuenta su situación competitiva– por el tratamiento confidencial de los resultados del desarrollo de sus productos, por lo menos hasta que sea factible ofrecer un nuevo producto en condiciones de ser comercializado.

<sup>(49)</sup> Véase también, puntos 1.7 y 8, (DO C 304 de 16.12.2006).

<sup>(50)</sup> Véase The Economic Returns to Basic Research and the Benefits of University-Industry Relationships. A literature review and update of findings. Report for the UK Office of Science and Technology\* by SPRU — Science and Technology Policy Research. Alister Scott, Grovè Steyn, Aldo Geuna\*, Stefano Brusoni, Ed Steinmueller, 2002.

**4.9 Los productos innovadores.** Aun cuando se apliquen todas estas recomendaciones, es el sector privado el que debe crear, utilizar o producir y comercializar productos, métodos y servicios innovadores sobre la base de los conocimientos y competencias adquiridos gracias a la I+D. Esto requiere inversiones previas considerables y suficiente tiempo, e implica riesgos evidentes ligados a la economía de mercado, sobre todo para las PYME. Sin embargo, también en este punto la Comunidad y los Estados miembros pueden aportar una contribución decisiva mediante una política global que infunda confianza, la eliminación de los obstáculos administrativos, la propuesta de incentivos económicos, principalmente fiscales, la puesta a disposición de capital riesgo suficiente, la elaboración de programas pertinentes, eficaces y no burocráticos, así como mediante la realización de esfuerzos constantes para crear un entorno social favorable a la técnica y la innovación.

**4.9.1** También el **sector de la contratación pública** podría contribuir a la introducción en el mercado de productos (técnicas, servicios, etc.) innovadores, ya que de este modo podría aprovechar la oportunidad para imprimir un impulso modernizador de las instituciones públicas <sup>(51)</sup>.

**4.10 Propiedad intelectual y patente comunitaria.** Uno de los puntos débiles de la UE reside en la inexistencia de una patente comunitaria. Esta carencia se traduce en costes claramente más elevados y en otros obstáculos a la protección de la propiedad intelectual. Esta situación implica dos desventajas de importancia: por un lado, el procedimiento de solicitud de una patente y la protección de la patente resultan más costosos, lo que, por otro lado, puede desembocar en la imposibilidad de beneficiarse de la protección de una patente debido a los retrasos o porque el solicitante se desalienta.

**4.10.1 Problema lingüístico.** Una de las dificultades que encuentra la UE para la introducción de una patente comunitaria es el problema lingüístico. Por ello, el Comité recomienda que la cuestión lingüística se resuelva de conformidad con los usos que sigue la comunidad científica internacional desde hace años. No obstante, ello no debe entenderse ni utilizarse de ninguna manera como una incitación a evitar o limitar en general la diversidad lingüística europea, que es uno de los signos distintivos más valiosos de la riqueza cultural europea, que el Comité apoya expresamente <sup>(52)</sup>.

**4.10.2 Plazo de divulgación previa que sea inocua para la novedad del invento que se quiere patentar.** Al mismo tiempo el Comité se remite una vez más a su posición de adoptar un plazo de divulgación previa <sup>(53)</sup> que sea inocua para la novedad del invento que se quiere patentar, a fin de solventar

el conflicto que existe entre la necesidad que tienen los investigadores de publicar sus resultados con rapidez y la restricción que representa el hecho de que solamente las nuevas invenciones, desconocidas hasta la fecha, puedan patentarse.

**4.11 Situación particular de los nuevos Estados miembros.** Aunque por lo general los nuevos Estados miembros se benefician de una ventaja competitiva en la medida en que sus salarios son más bajos (ventaja que va naturalmente unida al inconveniente que representa un nivel de vida menos elevado para la mayoría de los ciudadanos), tienen que hacer frente, por otro lado, a un menor grado de desarrollo de las infraestructuras necesarias para la investigación y el desarrollo.

**4.11.1** Por ello, el Comité ha recomendado en sucesivas ocasiones <sup>(54)</sup> que una parte considerablemente mayor de los recursos disponibles con cargo a los **Fondos Estructurales** comunitarios se consagre al desarrollo de la infraestructura científica. Los fondos procedentes del **Banco Europeo de Inversiones** podrían también ser muy útiles en este contexto.

**4.11.2** Pero también los nuevos Estados miembros deberían por su parte hacer todos los esfuerzos posibles para colmar cuanto antes la laguna mencionada y acercarse progresivamente al objetivo del 3 %. En resumen, la Comunidad debe fijarse como objetivo prioritario prestar ayuda a los nuevos Estados miembros para que desarrollen su sistema de investigación y apoyar expresamente a las nuevas generaciones de científicos.

**4.12 Innovación <sup>(55)</sup> en sentido general.** Aunque las observaciones y recomendaciones formuladas hasta ahora abordan la innovación primordialmente en su aspecto de consecuencia de las actividades e iniciativas de carácter técnico y científico, es preciso mencionar expresamente también los aspectos y posibilidades empresariales, comerciales y sociales <sup>(56)</sup> que presentan las ideas y los métodos innovadores. Sin duda estos tienen una importancia equivalente y complementaria a la de los aspectos técnicos y científicos para el bienestar, la competitividad y la Estrategia de Lisboa. Con todo, en el sentido del presente Dictamen exploratorio solicitado al Comité, este concepto se refiere sobre todo a cuestiones de política económica y social que se abordarán por separado en un próximo dictamen del Comité sobre la Estrategia de Lisboa. (Véase al respecto la sección siguiente).

**4.12.1** En este contexto, el Comité acoge con satisfacción la **Comunicación de la Comisión <sup>(57)</sup>** (véase también el punto 1.2), de 13 de septiembre de 2006, titulada «Poner en práctica el conocimiento: una estrategia amplia de innovación para la UE» y **la Comunicación**, de 12 de octubre de 2006, titulada «Una Europa abierta a la innovación y moderna». Expresa

<sup>(51)</sup> No obstante, es sabido que los saltos innovadores también entrañan siempre riesgos, que pueden originar retrasos y aumento de costes o incluso acabar en un fracaso; ello puede entonces dar lugar críticas por parte del público y finalmente solo podrá evaluarse por los éxitos a largo plazo. (Ejemplos: Airbus 380, el sistema de peaje alemán o las licencias UMTS). (Universal Mobile Telecommunications System).

<sup>(52)</sup> «Una nueva estrategia marco para el multilingüismo» (DO C 324 de 30.12.2006)

<sup>(53)</sup> Esto significa que la divulgación de nuevos resultados de investigación por parte del inventor dentro de un determinado plazo no puede utilizarse en su contra considerándose que menoscaba la novedad del invento en el momento de solicitar la patente. Véanse también a este respecto, punto 5.2 (DO C 95 de 23.4.2003), puntos 2.5.1 y 2.5.2 (DO C 110 de 30.4.2004).

<sup>(54)</sup> Véase también (DO C 65 de 17.3.2006).

<sup>(55)</sup> De conformidad con la Propuesta de Reglamento de la Comisión por el que se crea el Instituto Europeo de Tecnología, por innovación debe entenderse «el proceso y los resultados de este proceso, a través de los cuales nuevas ideas dan respuesta a una demanda social o económica y generan nuevos productos, servicios o modelos empresariales que se introducen con éxito en un mercado ya existente o son capaces de crear nuevos mercados.» En el sentido del presente dictamen exploratorio se trata sobre todo de productos y procesos técnicos y científicos.

<sup>(56)</sup> Véase la nota a pie de página nº 55. Una breve definición habitual en el mundo anglófono es la siguiente: *Innovation is the successful exploitation of new ideas.*

<sup>(57)</sup> COM(2006) 502 final y COM(2006) 589 final, también las notas a pie de página nºs 1 y 2.

su pleno apoyo a su orientación y aprovecha el presente Dictamen para precisar además alguno de sus puntos. (La primera Comunicación se refiere por su parte al Informe Aho <sup>(58)</sup>, que también merece ser apoyado sin reservas). El Comité se remite además a sus propias propuestas <sup>(59)</sup> para una política de empleo innovadora.

## 5. El factor humano — Capital humano — Científicos e ingenieros <sup>(60)</sup>

**5.1 Aspectos personales — Motivación.** En este punto el Comité se remite al dictamen que dedicó específicamente a este asunto <sup>(61)</sup> y ratifica y suscribe las afirmaciones vertidas en el mismo. Como en ocasiones anteriores, el Comité apuntaba en él que el recurso más sensible y valioso en el ámbito de la investigación, el desarrollo y la innovación es el capital humano. Por tanto, la tarea más importante es motivar a los jóvenes con talento para que opten por una formación científica o técnica y ofrecerles una formación de gran calidad.

**5.2 Universidades y escuelas técnicas superiores.** Las instituciones de formación necesarias para ello, por consiguiente, son una condición determinante para poder cubrir las necesidades de científicos e ingenieros de alto nivel. Por tanto, debe crearse y mantenerse un número suficiente de universidades, sobre todo técnicas, bien equipadas, atractivas, de calidad, con una plantilla excelente de profesores, y en las que investigación y enseñanza <sup>(62)</sup> están estrechamente vinculadas. Estos centros deberán poder competir con las mejores universidades de Estados Unidos o de otros terceros países. En consecuencia, deberán disponer de un poder de atracción suficiente para los mejores estudiantes no europeos. También a este respecto el IET podría ser de gran ayuda.

**5.3 Movilidad.** Dado que en la actualidad la movilidad de los jóvenes científicos e ingenieros, tanto en la Comunidad como fuera de ella, después de una formación exitosa en un centro de enseñanza superior debe casi considerarse parte integrante de la formación permanente imprescindible, deberían satisfacerse dos requisitos suplementarios:

**5.3.1 La movilidad debe ser recompensada, no penalizada.** No obstante, por desgracia, existen aún numerosas normas (incluso recientes <sup>(63)</sup>) en materia de salarios, fiscalidad, derecho a la seguridad social y derecho a la atención médica, que producen exactamente el efecto opuesto. Deben verificarse sistemáticamente y corregirse, de forma adaptada a estos problemas, todos los factores y obstáculos que existen en este ámbito. Además, debe tenerse en cuenta que, debido a la necesaria cohesión familiar, estas normas deberían aplicarse a toda la familia.

<sup>(58)</sup> Esko Aho / EUR 22005. <http://europa.eu.int/invest-in-research/>.

<sup>(59)</sup> Por ejemplo, «Flexibilidad: el caso de Dinamarca» (DO C 195 de 18.8.2006).

<sup>(60)</sup> Esta denominación engloba a hombres y mujeres.

<sup>(61)</sup> «Los investigadores en el espacio europeo de la investigación: una profesión con múltiples carreras» (DO C 110 de 30.4.2004).

<sup>(62)</sup> En este contexto, podría ser útil una mejor interconexión entre las universidades y los centros de investigación no universitarios, sobre todo para poder tener en cuenta sus equipamientos e infraestructuras en el marco de la vinculación entre investigación y enseñanza.

<sup>(63)</sup> Por ejemplo, en Alemania.

**5.3.2** La movilidad no debe ser una vía de dirección única conducente a una «**fuga de cerebros**». Por lo tanto, las posibilidades de éxito que resultan de los equipos y el entorno de trabajo, así como las condiciones salariales y las oportunidades de carrera de los investigadores e ingenieros, deben ser similares a las que ofrecen los principales países que compiten con la Unión.

**5.4 Carrera.** La sociedad, representada por la política, asume la responsabilidad de sacar el máximo rendimiento de las inversiones realizadas por ella y por los investigadores con vistas a adquirir un conocimiento, tanto básico como altamente especializado, amplio y complejo. Esta responsabilidad debe plasmarse en la preocupación de ofrecer a los investigadores unas **perspectivas profesionales adecuadas** con atractivas salidas a fin de evitar el estancamiento profesional. El desempleo o el subempleo de científicos o ingenieros experimentados constituyen un despilfarro económico de las inversiones y desmotiva a los jóvenes más capaces, con la consecuencia de que se deciden a optar por estudios ajenos a la ciencia y la técnica o a emigrar fuera de Europa.

**5.4.1 Doctorandos.** Teniendo en cuenta la duración de unos estudios científicos y técnicos de calidad y el doctorado que forma parte de los mismos, y dado que en la actualidad las tesis en ciencias y técnicas requieren la capacidad de trabajar de forma autónoma y una inversión profesional a tiempo completo, debería reconocerse esta situación y remunerarse debidamente (ello ocurre algunas veces en el caso de los ingenieros). Es en muchos aspectos perjudicial que sean precisamente los jóvenes científicos más capacitados los que no tengan la posibilidad, durante todo el **período de su doctorado**, de ser financieramente independientes porque su **remuneración** <sup>(64)</sup> es insuficiente. Los científicos e ingenieros que han concluido su etapa académica con éxito no son ni aprendices ni trabajadores en período de prácticas.

**5.4.2** Posteriormente, para su carrera profesional es importante ofrecerles unas perspectivas profesionales atractivas y programables (Estados Unidos: «**tenure-track**»), así como posibilidades de salidas profesionales alternativas.

**5.4.3 Ofrecer a las personas las oportunidades adecuadas.** El progreso y la innovación permanente dependen también de la voluntad de todos los interesados de desarrollar modelos de empresa inéditos y de adoptar los métodos de gestión apropiados. Se trata de ofrecer a todas las personas, y por lo tanto también a todos los empleados de las empresas y los centros de investigación, las mejores posibilidades de realización e iniciativa personal, teniendo en cuenta sus talentos, sus capacidades y su creatividad, así como de hacer posible el surgimiento de un contexto social que contribuya y promueva esta fuerza creativa. Estos son temas esenciales para la investigación social, el estudio de la gestión empresarial y, en general, la cultura de la gestión. A este respecto, se reconoce también la importancia de lograr un buen equilibrio entre vida profesional y vida privada para la creatividad y la productividad <sup>(65)</sup>.

<sup>(64)</sup> A este respecto véase también (DO C 110 de 30.4.2004).

<sup>(65)</sup> Véase el Frankfurter Allgemeine Zeitung Nr. 257, 4 de noviembre de 2005, C1.

5.5 **Conectar el mundo universitario y el mundo industrial.** El mejor vector para la transferencia de los conocimientos y el intercambio de experiencias son los propios especialistas de las distintas disciplinas. Por ello, desde hace tiempo se hacen esfuerzos por promover los intercambios de personal entre, por un lado, las universidades y los centros de investigación y, por otro, el sector de la industria. Estos deberían reforzarse sin reservas a pesar de todos los obstáculos y dificultades que siguen existiendo.

5.5.1 Por desgracia aún no se han conseguido superar los múltiples obstáculos <sup>(66)</sup> (**condiciones salariales, modalidades de nombramiento, criterios de carrera**, etc.) que se oponen a ello. Dado que los problemas se conocen en lo fundamental, debería una vez más intervenir en los procedimientos o modificarlos, y eliminar los obstáculos salariales. No obstante, el problema no reside sólo en los sueldos y las muy divergentes condiciones salariales, sino también en las diferencias entre **la cultura de empresa en el mundo industrial y en el mundo universitario**. Aunque algunas de estas diferencias puedan ser inevitables, es una tarea importante establecer un intercambio y una cooperación de carácter más personal. El Comité

recomienda que se emprendan nuevas consultas sobre esta importante cuestión con objeto de encontrar soluciones positivas.

5.5.2 Además de los aspectos financieros y fiscales y de las cuestiones relacionadas con la responsabilidad civil, debería hacerse hincapié especialmente en la movilidad recíproca entre el mundo académico y la industria. El Comité, por consiguiente, reitera su recomendación de crear un sistema de **becas de estudio y ayudas** para fomentar una **movilidad recíproca** (garantizando la reintegración), limitada en el tiempo (por ejemplo, tres años), entre el mundo industrial y las instituciones científicas, siguiendo el modelo del «**año sabático**» del mundo universitario. Ello permitiría no sólo conocerse mejor, aumentar el entendimiento entre las distintas partes y fomentar la transferencia de conocimientos, sino también naturalmente ofrecer la posibilidad de un intercambio a más largo plazo. El Comité es consciente de que estos procesos de reincorporación son problemáticos para ambas partes <sup>(67)</sup>, pero las ventajas de un sistema de becas de estas características deberían permitir solventar estos problemas; además, ello podría permitir también la apertura de nuevos horizontes profesionales.

Bruselas, 13 de diciembre de 2006.

El Presidente  
del Comité Económico y Social Europeo  
Dimitris DIMITRIADIS

<sup>(66)</sup> Véase a este respecto la publicación «Forschung und Lehre» (por encargo de la Asociación de Universidades Alemanas; [www.forschung-und-lehre.de](http://www.forschung-und-lehre.de)) 4/06 p. 208 y «Forschung und Lehre» 7/06 p. 402.

<sup>(67)</sup> Véase, por ejemplo, el artículo «Beruf und Chance», Frankfurter Allgemeine Zeitung Nr. 251, 28 de octubre de 2006, C1.

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la identificación de los mandos, testigos e indicadores de los vehículos de motor de dos o tres ruedas (Versión codificada)»**

COM(2006) 556 final — 2006/0175 (COD)

(2006/C 325/06)

El 19 de octubre 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 25 de octubre de 2006, la Mesa del Comité encargó a la Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo la preparación de los trabajos del Comité en este asunto.

Dada la urgencia de los trabajos, el Comité Económico y Social Europeo propone nombrar al Sr. SIMONS ponente general en su 431º Pleno celebrado los días 13 y 14 de diciembre de 2006 (sesión del 13 de diciembre de 2006) y aprueba por 117 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, 13 de diciembre 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 — Hacia un sector vitivinícola europeo sostenible»

COM(2006) 319 final

(2006/C 325/07)

El 22 de junio 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 noviembre de 2006 (ponente: Sr. KIENLE).

En su 431º Pleno de los días 13 y 14 de diciembre de 2006 (sesión del 14 de diciembre de 2006), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 107 votos a favor, 2 votos en contra y 4 abstenciones el presente Dictamen.

### 1. Resumen de las conclusiones y recomendaciones

1.1 El Comité Económico y Social Europeo se congratula de que la Comisión Europea haya presentado un documento para la reforma de la organización común del mercado vitivinícola. El Comité acoge con particular satisfacción que en principio la Comisión Europea proponga mantener una organización del mercado específicamente vitivinícola dentro de la cual se pueda proseguir el desarrollo de la opción «Reforma en profundidad».

1.2 Puesto que, tanto en el mercado interior como en importantes mercados de la exportación, los vinos europeos han perdido cuotas de mercado frente a vinos de terceros países, en particular del «nuevo mundo», se hace necesario un cambio del marco normativo a fin de mejorar su competitividad y recuperar cuotas de mercado. Por tanto, en la reforma de la organización del mercado vitivinícola y en las normas relativas al comercio exterior la Comisión debería tener en mayor consideración la posición del sector vitivinícola europeo como líder del mercado mundial.

1.3 El CESE recuerda que en su Dictamen de 27 y 28 de enero de 1999 <sup>(1)</sup> ya consideraba insuficiente la propuesta de reforma presentada entonces por la Comisión Europea. Muchas de sus sugerencias —especialmente, las relativas a competitividad, recurso a la intervención, toma en consideración de la diversidad regional, información— son ahora de mayor actualidad que entonces.

1.4 El CESE subraya que el vino y la viticultura constituyen una parte importante e integral de la cultura y forma de vida europeas. La viticultura marca de su impronta en numerosas zonas vitivinícolas europeas el entorno económico y social.

1.5 El CESE, por consiguiente, considera importante que se tengan en cuenta no sólo las repercusiones económicas, sino también las consecuencias de la reforma para el empleo, el tejido social, el medio ambiente —en especial, debido a los programas de arranque—, la protección del consumidor y la salud.

1.6 El CESE señala que en la Unión Europea la viticultura constituye el fundamento de subsistencia de 1,5 millones de

empresas familiares, en su mayoría pequeñas empresas, y que existen más de 2,5 millones de trabajadores al menos de manera estacional. Por ello, el Comité velará por que en la reforma se dé la preferencia a medidas que tengan una incidencia positiva en los ingresos de los viticultores y en las posibilidades de empleo de la viticultura europea.

1.7 El CESE estima que la propuesta de la Comisión Europea de poner a disposición de cada Estado miembro productor de vino una dotación nacional es una contribución importante al ejercicio de una mayor subsidiariedad y a la toma en consideración de las diferencias regionales. El CESE se atiene a estos principios en sus propuestas sobre reparto de los instrumentos de ayuda entre marco comunitario y medidas dentro de la «dotación nacional» y se opone a medidas que conduzcan a la renacionalización de la política de mercado vitivinícola.

1.8 El CESE espera que la Comisión Europea formule propuestas concretas de medidas para la información del consumidor y la promoción en el mercado interior y en los mercados de exportación.

### 2. Reflexiones y propuestas de la Comisión

#### *Objetivos de la reforma*

2.1 La Comisión menciona los siguientes objetivos de la reforma: aumentar la competitividad, reforzar la imagen de los vinos europeos, recuperar cuotas de mercado y conquistar otras nuevas, establecer en la medida de lo posible normas sencillas, tener en cuenta el papel político y social de las regiones vitivinícolas.

2.1.1 La Comisión se propone también restablecer el equilibrio del mercado y, por ello, preconiza medidas como, por ejemplo, la necesidad de un importante arranque de viñedos.

#### *Reforma de la OCM vitivinícola*

2.2 En su documento, la Comisión analiza la actual situación del mercado, describe los problemas que plantea la OCM vigente y de ello deduce medidas.

<sup>(1)</sup> DO C 101 de 12.4.1999, pp. 60-64.

*Cuatro opciones*

2.3 La Comisión ha considerado las siguientes cuatro opciones de reforma de la organización común del mercado vitivinícola de la UE:

- mantenimiento del *statu quo* con escasas adaptaciones,
- reforma ajustada a la reforma de la PAC,
- desregulación del mercado vitivinícola,
- reforma en profundidad de la OCM.

2.3.1 Al cabo de sus evaluaciones, la Comisión llega a la conclusión de que, de entre las cuatro opciones, la reforma en profundidad es la opción que ofrece más ventajas y que es necesario mantener una organización común del mercado vitivinícola específica.

*La reforma en profundidad de la OCM*

2.4 De manera alternativa, la Comisión propone una reforma en una etapa o en dos etapas. En la variante A, la reglamentación vitivinícola se suprimiría inmediatamente (o a partir del 1 de agosto de 2010) sin reglamentación transitoria. En la variante B, antes de suprimir la reglamentación vitivinícola se debe proceder a una amplia acción de arranque a fin de realizar un ajuste estructural.

*Supresión de las medidas de gestión del mercado e introducción de medidas más previsoras*

2.5 La Comisión Europea propone suprimir de manera inmediata las siguientes medidas:

- régimen de ayudas para la destilación de subproductos,
- destilación de vino destinado al consumo y destilación de crisis,
- ayudas al almacenamiento privado,
- ayudas al mosto de uva, conjuntamente con el aumento artificial del grado alcohólico natural y la fabricación de zumo de uva.

*Dotación nacional*

2.6 La Comisión propone que para cada Estado miembro productor de vino se ponga a disposición una dotación nacional calculada con arreglo a criterios objetivos. Cada Estado la utilizaría para financiar medidas elegidas con arreglo a sus preferencias de una lista dada.

*Desarrollo rural*

2.7 La Comisión Europea propone que muchas de estas medidas de reconversión y reestructuración se apliquen en el marco del desarrollo rural y que, a tal fin, se lleve a cabo una transferencia de recursos financieros del presupuesto específico de la OCM del vino al pilar II.

*Política de calidad e indicaciones geográficas*

2.8 La Comisión propone revisar en profundidad el actual marco reglamentario en materia de calidad, con el fin de

reforzar la conformidad de la política comunitaria de calidad con las normas internacionales, en particular el Acuerdo ADPIC.

*Prácticas enológicas*

2.9 La Comisión propone liberalizar las prácticas enológicas teniendo particularmente en cuenta las normas de la Organización Internacional de la Viña y el Vino (OIV).

*Aumento artificial del grado alcohólico natural*

2.10 La Comisión propone prohibir el aumento artificial del grado alcohólico natural con azúcar, así como eliminar las ayudas para el uso de mosto concentrado y limitar considerablemente las posibilidades de aumento artificial del grado alcohólico natural para las zonas vitivinícolas del Norte de Europa.

*Etiquetado*

2.11 La Comisión propone simplificar las normas relativas al etiquetado e introducir un marco jurídico único aplicable a todas las diferentes categorías de vinos y a sus menciones.

*Promoción e información*

2.12 La Comisión tiene previsto llevar a cabo una política de promoción e información responsable. Todas las posibilidades previstas en la normativa vigente deberán utilizarse.

*Protección del medio ambiente*

2.13 La Comisión tiene la intención de garantizar que la reforma del régimen vitivinícola mejorará la incidencia de la viticultura y de la producción de vino en el medio ambiente.

*OMC*

2.14 La Comisión da gran importancia a que la nueva OCM sea compatible con la OMC. De este modo, pone en relación la supresión de las actuales medidas de intervención y la autorización de producir vino en la Unión Europea a partir de mostos importados y mezclar vinos comunitarios con vinos no comunitarios.

**3. Observaciones generales***Objetivos de la reforma*

3.1 El CESE suscribe ampliamente los objetivos mencionados por la Comisión Europea. No obstante, considera necesarias algunas adaptaciones.

3.1.1 El CESE recuerda que en su dictamen anterior mencionaba, entre otros, los siguientes objetivos:

- permitir al sector hacerse más competitivo a largo plazo;
- suprimir el recurso a la intervención como salida artificial de la producción excedentaria;
- tener en cuenta la diversidad regional;
- informar sobre los efectos salubres de un consumo moderado de vino.

3.1.2 El CESE considera necesario proceder a un detenido examen para saber si, con un mercado vitivinícola globalizado y tras la supresión de una protección fronteriza eficaz, el objetivo de un equilibrio del mercado es aún realmente posible.

3.1.3 Por ello, se debe prestar especial atención al aumento de la competitividad de los productores europeos. Es preciso fortalecer la posición económica del sector europeo, apoyar los esfuerzos de mejora de la calidad y adaptarse en medida creciente a la evolución del mercado y a las expectativas del consumidor.

3.1.4 El Comité considera indispensable que se concreten los objetivos económicos y se completen los objetivos sociales y de política de empleo. En este sentido, conviene sobre todo perseguir una mejora de la situación de los ingresos de las explotaciones vitivinícolas. Se debe prestar especial atención a las posibilidades de desarrollo de los jóvenes viticultores. Es necesario tener en cuenta las posibilidades de empleo para la mano de obra a tiempo completo y los trabajadores estacionales y mejorar las condiciones para un salario adecuado.

3.1.5 El Comité expresa su preocupación con respecto a la transferencia de competencia del Consejo a la Comisión, por ejemplo en la autorización de prácticas enológicas, ya que en las negociaciones de acuerdos bilaterales la Comisión representó los intereses de los productores de vino europeos de manera insatisfactoria.

3.1.6 El CESE considera que deben aumentarse los recursos financieros actuales para tener en cuenta la adhesión a la UE de dos nuevos países productores.

#### *La actual OCM vitivinícola — Análisis ex-post*

3.2 El CESE estima necesaria una revisión general del análisis de la Comisión y de las medidas que de él se derivan, ya que es cuestionable el análisis de los operadores de mercado y de las organizaciones independientes.

3.2.1 El Comité considera necesario mejorar y ampliar la observación del mercado, con el fin de obtener, como base para la organización del mercado vitivinícola, mejores datos sobre la producción, el comercio y el consumo. Los datos globales utilizados hasta la fecha son importantes, pero insuficientes. También se necesita información actualizada sobre cambios en las estructuras de producción, formas de distribución y comportamiento de los consumidores.

3.2.2 La afirmación de la Comisión de que existen excedentes estructurales crecientes debe verificarse. El Comité observa que el aumento de las existencias debe valorarse teniendo también en cuenta el incremento de la producción del vino de calidad.

#### *Cuatro opciones*

3.3 El CESE se reserva un detenido examen de estas cuatro opciones, pero, tras un análisis provisional, suscribe el resultado de la selección presentada. No obstante, el desarrollo de la opción «Reforma en profundidad» requiere aún modificaciones.

3.3.1 El Comité acoge con particular satisfacción que la Comisión Europea proponga mantener una organización del mercado específicamente vitivinícola. Todos los aspectos de la organización del mercado, de la producción al consumo, en especial también las medidas relativas a la protección del consumidor, la asistencia sanitaria y la información al consumidor, deben tomarse en consideración en el marco de la organización del mercado vitivinícola.

#### *Reforma en profundidad*

3.4 El CESE considera que la nueva organización del mercado vitivinícola debe entrar en vigor en 2008. No obstante, considera necesario un período transitorio que posibilite la adaptación progresiva de las empresas que lo necesiten al nuevo marco normativo.

3.4.1 El CESE expresa su total oposición a que se gaste más de un tercio del presupuesto disponible en un programa de arranque de viñedos, ya que tales recursos no se podrán utilizar en medidas de mercado o medidas para aumentar la competitividad. El CESE, no obstante, reconoce la importancia del arranque de viñedos como instrumento de la organización común de mercados (véase *infra*), que deberá ofrecerse a las zonas vitivinícolas como medida facultativa en el marco general comunitario.

3.4.2 El Comité se opone a una liberalización total de las normas relativas a los derechos de plantación, ya que con ello se ponen en peligro los objetivos económicos, sociales, medioambientales y de conservación del paisaje de la reforma del mercado vitivinícola. No se puede apoyar el desplazamiento de la producción de vino de los paisajes tradicionales vitivinícolas a superficies cultivables más baratas. En caso de que se suprima la reglamentación vitivinícola europea asociada a la prohibición de nuevas plantaciones, convendrá crear un marco de habilitación para que las zonas vitivinícolas puedan seguir aplicando o ampliar sus reglamentaciones en materia de producción en sintonía con los objetivos de la organización común del mercado vitivinícola europeo.

3.4.3 El CESE lamenta que la Comisión no haya reflejado de forma material en la elaboración de la reforma en profundidad su intención de recuperar cuotas de mercado. Faltan instrumentos y medidas para materializar estos objetivos dignos de apoyo.

#### *Supresión de las medidas de gestión del mercado e introducción de medidas más previsoras*

3.5 El CESE recuerda su anterior petición de suprimir el recurso a las medidas de intervención como salida artificial de la producción excedentaria y valora las propuestas a la luz del establecimiento de tal objetivo.

3.5.1 El Comité recomienda que el arranque de viñedos, entendido como parte de un programa estructural con componentes sociales de las zonas vitivinícolas, se ofrezca como medida voluntaria a las empresas que deseen abandonar la producción de manera parcial o total.

3.5.2 El Comité estima que no se justifica una supresión inmediata de las medidas de intervención. Por esta razón, recomienda que, en la dotación nacional del período de «eliminación progresiva» de 2008-2010, se puedan ofrecer:

- la destilación para la producción de alcohol de boca (actual artículo 29), y
- la ayuda al almacenamiento privado (actuales artículo 24 y siguientes).

3.5.3 El CESE considera que es esencial mantener la obligación de eliminación de los subproductos, con el fin de garantizar la calidad de la producción vinícola y evitar posibles abusos.

3.5.4 El Comité estima que en el marco de las dotaciones nacionales se deberían prever medidas de prevención de las crisis basadas en la corresponsabilidad de los productores.

3.5.5 El Comité considera necesario introducir nuevos instrumentos orientados al futuro, a fin de alcanzar los objetivos definidos. Entre ellos cabe mencionar los siguientes:

- amplia observación del mercado;
- programas de información para el mercado interior destinados a informar a los consumidores sobre las ventajas de un consumo moderado y prevenir en contra del abuso;
- introducción de un programa de ayuda a la exportación;
- programas de información para los consumidores en terceros países, y
- programas de investigación, también en cooperación con terceros países.

3.5.6 El Comité destaca que los instrumentos de la organización de mercado deben beneficiar en primer lugar a quienes desean seguir desarrollando la vitivinicultura en Europa, y no destinarse a los que renuncian a ella cualesquiera que sean sus razones.

#### *Dotación nacional*

3.6 El CESE acoge favorablemente esta propuesta, ya que responde a sus peticiones de que se tengan más en cuenta las diferencias regionales y la subsidiariedad se aplique de manera más coherente en el sector vitivinícola. No obstante, un marco comunitario coherente y suficiente debe ser preservado en aras de evitar la renacionalización y conservar el carácter propio del sector vitivinícola europeo.

3.6.1 En su Dictamen (CES 68/99), el Comité ya pedía que los Estados miembros sean competentes para determinar las medidas de los programas de reconversión aplicables en sus regiones vitícolas. Conviene al respecto otorgar una gran importancia a las organizaciones de productores, asociaciones sectoriales y organizaciones con objetivos similares.

3.6.2 El CESE recuerda que había pedido un programa especial de apoyo a la viticultura en zonas vitícolas desfavore-

cidas, como, por ejemplo, el cultivo en terrenos escarpados y laderas. Las áreas sometidas a condiciones climáticas extremas deberían asimismo ser beneficiarias de un tal programa.

3.6.3 El CESE es partidario de un amplio catálogo de medidas, que, a su juicio, debería ir más allá de los ejemplos de la Comisión. Se remite a su dictamen (CES 68/99), en el que ya pidió una ampliación sensible del programa de fomento de la técnica vinícola y comercialización.

3.6.4 El CESE estima igualmente que las dotaciones nacionales deben financiar medidas que sean coherentes e integradas, para conseguir una máxima efectividad. En consecuencia, tales medidas deberán formar parte de los planes que abarcan la totalidad de la industria: desde los viñedos y la transformación hasta la comercialización del producto. Además, se deben financiar medidas que permitan a los productores asegurar una gestión corresponsable del potencial de producción y la valoración de salidas alternativas. El CESE considera que la gestión de dichos planes deberá corresponder principalmente a las organizaciones de productores de vino.

3.6.5 El reparto del presupuesto para la dotación nacional debería tener lugar –como ya se practica en el caso de la reestructuración– en correspondencia con la clave de reparto de las superficies de cultivo. En el período transitorio conviene prever suficientes recursos financieros para los mecanismos de mercado que lleguen a su fin, al objeto de que las explotaciones que hasta esa fecha hayan utilizado las medidas puedan adaptarse gradualmente a las nuevas condiciones.

3.6.6 Los instrumentos de la dotación nacional deben definirse en la organización del mercado vitivinícola de la UE. Incumbe a los Estados miembros proceder a una elección en el marco de su presupuesto financiero proporcional (la clave de reparto), al objeto de hacer su viticultura más competitiva. Los programas deben darse a conocer en Bruselas. La responsabilidad de la debida aplicación depende de los Estados miembros.

3.6.7 El Comité propone el siguiente reparto de los instrumentos de ayuda entre las medidas comunitarias de la UE y las medidas en el marco de la dotación nacional:

#### 3.6.7.1 Medidas comunitarias:

- observación del mercado europeo;
- programas de información para los consumidores al nivel europeo y en los mercados de exportación;
- programas de exportación para terceros países;
- programas de investigación.

#### 3.6.7.2 Dotación nacional:

- ayudas para la utilización de mosto destinado al aumento artificial del grado alcohólico natural.
- destilación en virtud del artículo 29 (2008-2010);
- ayudas a la destilación de subproductos (2008-2010);

- medidas de arranque de viñedos, temporales y definitivas;
- ayudas directas en función de la superficie;
- cosecha anticipada;
- ayudas a la fabricación de zumo de uva;
- reestructuración, reconversión y reparto de viñedos;
- medidas destinadas a mejorar las estructuras de registro y comercialización (por ejemplo, red integrada de empresas y fusiones de empresas);
- programas de información para los consumidores en el mercado interior;
- medidas de mejora de la calidad;
- programa para las zonas desfavorecidas, como, por ejemplo, terrenos escarpados y laderas y áreas sometidas a condiciones climáticas extremas;
- gestión de crisis (prevención y gestión de crisis, fondo de pensiones).

#### *Desarrollo rural*

3.7 El Comité ha destacado en numerosos dictámenes la importancia del segundo pilar para el futuro desarrollo de las zonas rurales, entre las que también se cuentan las zonas vitivinícolas europeas.

3.7.1 Teniendo en cuenta este postulado, el Comité, con vistas a solucionar los problemas específicos del sector vitivinícola, se pronuncia a favor de que las medidas debatidas en el marco de la reforma del mercado vitivinícola se financien en su conjunto con el presupuesto de la OCM del sector. Por tanto, no se puede reducir el presupuesto ni con recortes ni con transferencias de fondos.

#### *Política de calidad e indicaciones geográficas*

3.8 Dado que las propuestas de la Comisión son de considerable importancia y en último término eliminarán el actual sistema de calidad, el CESE espera que con los modelos de simulación de la Comisión Europea se pueda conocer cómo afectarán dichas propuestas a los objetivos de la reforma del mercado vitivinícola, así como a la mejora de la competitividad y valorización de la calidad, y también desde la perspectiva de la protección de los consumidores.

3.8.1 El CESE pide que en primer lugar se materialicen las normas vigentes del Acuerdo ADPIC, en particular la introducción de un registro para la protección de denominaciones de origen, antes de debatir una modificación del sistema de calidad europeo en vigor.

#### *Prácticas enológicas*

3.9 El CESE observa contradicciones en las propuestas, que deben solucionarse.

3.9.1 El Comité estima indispensable contar con una definición del producto vino que goce de aceptación internacional. Esto exige igualmente fijar métodos de producción reconocidos.

3.9.2 La autorización de la utilización de prácticas enológicas ya aprobadas al nivel internacional está en contradicción con la voluntad de ajustarse más a las normas de la OIV.

3.9.3 El Comité se muestra favorable a incorporar de manera más coherente en la orientación estratégica de acuerdos comerciales bilaterales o internacionales el ajuste de las prácticas enológicas a las normas de la OIV.

3.9.4 El Comité se declara en desacuerdo con la autorización prevista de producir vino a partir de mostos de uva o mostos concentrados importados a Europa, o de mezclar productos de terceros países con productos europeos.

#### *Aumento artificial del grado alcohólico natural*

3.10 En su Dictamen de 1999, el CESE pidió que se tuvieran en cuenta las distintas condiciones geográficas, climáticas y meteorológicas dentro de la Unión Europea. El CESE señala que este tema es muy delicado y no debe llevar a una desunión de la viticultura europea o incluso a un bloqueo de las propuestas de reforma.

3.10.1 El CESE, por consiguiente, valora las propuestas de la Comisión a la luz de su anterior dictamen, de los análisis llevados a cabo por la Comisión, de la liberalización propuesta de las prácticas enológicas, del reconocimiento de las prácticas enológicas en los tratados bilaterales, así como a la luz de los objetivos de la reforma, en particular el aumento de la competitividad y reducción de los costes de producción. A la hora de sopesar las ventajas y los inconvenientes de la propuesta de la Comisión, el CESE se pronuncia a favor de una continuación general de las reglamentaciones vigentes en materia de utilización de azúcar y ayudas al mosto concentrado.

#### *Etiquetado*

3.11 El CESE estima que las propuestas son muy complejas y espera de la Comisión Europea una simulación precisa de las consecuencias de las modificaciones propuestas.

3.11.1 El CESE observa que las normas relativas a la denominación se cambiaron hace muy poco tiempo, tras un debate que se prolongó durante años. Pide encarecidamente a la Comisión Europea que exponga qué nuevos puntos de vista se presentan que en el debate que acaba de concluir no se tomaron en consideración.

3.11.2 El Comité acoge favorablemente las simplificaciones de las normas de etiquetado si sirven para mejorar la información del consumidor. No obstante, tales modificaciones no deben llevar a que aumente el riesgo de falseamientos de la competencia, o de engaño del consumidor, y haya que hacer frente a un aluvión de acciones judiciales. En este contexto cabe reconsiderar también la propuesta de la Comisión Europea de que se indique con carácter facultativo la variedad de vid y el año de cosecha para los simples vinos de mesa, los cuales deben cumplir exigencias menores que los vinos de calidad producidos en regiones determinadas (vcprd).

3.11.3 El Comité señala que con una Unión Europea en constante crecimiento, la diversidad lingüística aumenta y de ello pueden surgir obstáculos a los intercambios comerciales, como ya es el caso actualmente con las especificaciones de los sulfitos. Por tanto, en el etiquetado de los datos obligatorios –por ejemplo, los ingredientes– se deberá dar la posibilidad de recurrir a símbolos de comprensión universal.

#### *Promoción e información*

3.12 En su Dictamen CES 68/99, el CESE ya pidió que la información acerca de los efectos salubres de un consumo moderado de vino y sobre los peligros del abuso se convirtiera en un importante pilar de la organización común del mercado vitivinícola.

3.12.1 Puesto que las propuestas de la Comisión son muy vagas, el CESE pide a la Comisión Europea que prevea medidas concretas para la información del consumidor y la promoción en el mercado interior y mercados de exportación que vayan más allá del marco en vigor, que es insuficiente, y sean idóneas para recuperar o ampliar las cuotas de mercado.

3.12.2 A tal fin se debe prestar especial atención a una amplia información sobre los beneficios de un consumo moderado de vino como parte de una alimentación saludable y de un estilo de vida moderno.

3.12.3 El empeoramiento observable desde hace años de la balanza del comercio exterior debe frenarse y volverse a mejorar sensiblemente con programas de ayuda a la exportación.

#### *Protección del medio ambiente*

3.13 En su Dictamen CES 68/99, el CESE ya pidió que se considerara este aspecto de manera más completa.

3.13.1 Por norma general, las zonas vitivinícolas constituyen paisajes únicos que los viticultores deben cuidar mediante métodos de explotación respetuosos con el medio ambiente. La producción vitivinícola forma parte integrante de la cultura de regiones enteras, cuya existencia económica, social y cultural determina.

3.13.2 En consecuencia, una reforma debe tener en cuenta de manera global el medio ambiente, el tejido social, la infraestructura, la economía y la calidad de vida.

#### *OMC*

3.14 En su Dictamen CES 68/99, el CESE ya rechazó una autorización de mezclar productos importados de terceros países con productos de la UE o la producción de vinos en la UE a partir de productos de terceros países, en razón de las desventajas que se derivan para los productores y consumidores europeos y de los riesgos de abuso, y lamentó que en las propuestas de la Comisión faltase el refuerzo de la competitividad en el comercio internacional, en particular en los mercados de exportación. El Comité se reafirma en esta crítica en vista de la reforma inminente del mercado vitivinícola.

3.14.1 A la luz de sus anteriores análisis, el CESE pide a la Comisión que, en la reforma de la organización del mercado vitivinícola y, en particular, en las normas relativas al comercio exterior, tenga en mayor consideración la posición del sector vitivinícola europeo como líder del mercado mundial.

Bruselas, 14 de diciembre 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 Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 1698/2005 del Consejo relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER)»**

COM(2006) 237 final -2006/0082 (CNS)

(2006/C 325/08)

El 13 de julio de 2006, de conformidad con los artículos 37 y 299.2 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta mencionada.

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

En su 431° Pleno de los días 13 y 14 de diciembre de 2006 (sesión del 13 de diciembre de 2006), el Comité aprobó por 127 votos a favor, 3 en contra y 4 abstenciones el presente Dictamen.

## 1. Síntesis de las conclusiones y recomendaciones

1.1 El Comité opina que la propuesta de modificación de dos artículos del Reglamento FEADER es la consecuencia lógica de la Decisión del Consejo sobre las Perspectivas Financieras 2007-2013. La evaluación de manera diferenciada de la fuerza económica de un Estado miembro es coherente con la asignación de ayudas del Fondo de Cohesión. La exención parcial de la obligación de cofinanciación para Portugal es, habida cuenta la situación del país, aceptable.

1.2 El CESE aprovecha asimismo la propuesta de la Comisión para reflexionar detenidamente sobre la decisión del Consejo Europeo de recortar los fondos FEADER y para estudiar el régimen especial que disfrutaban algunos Estados miembros en términos de importe y configuración de las ayudas al desarrollo rural.

## 2. Observaciones preliminares

### 2.1 Marco financiero de la UE para el periodo 2007-2013

2.1.1 El 19 de diciembre de 2005, los Jefes de Estado y de Gobierno de la UE se pusieron de acuerdo, después de varios meses de negociaciones, sobre un marco financiero para la UE durante el periodo de 2007 a 2013. El compromiso, que entró en vigor con el Acuerdo Interinstitucional del 14 de junio de 2006 entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión Europea, además de prever la dotación financiera de las distintas rúbricas, contenía una serie de disposiciones adicionales.

### 2.2 Fundamento jurídico vigente del Reglamento FEADER

2.2.1 Algunas de tales disposiciones se refieren a la ayuda al desarrollo rural, prevista en el Reglamento (CE) n° 1698/2005 de 20 de septiembre de 2005 relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER).

2.2.2 De conformidad con la propuesta de la Comisión, los acuerdos aprobados en diciembre de 2005 han de integrarse

ahora en el Reglamento (CE) n° 1698 (Reglamento FEADER). El objeto de la propuesta de la Comisión, por tanto, es modificar el Reglamento FEADER para adaptar las disposiciones del reglamento que no sean conformes con el acuerdo financiero de diciembre de 2005.

## 3. Síntesis de la propuesta de la Comisión

### 3.1 Objetivo de la propuesta de la Comisión

3.1.1 Con la propuesta objeto de examen, la Comisión Europea quiere conformar la decisión del Consejo sobre las Perspectivas Financieras 2007-2013 de 19 de diciembre de 2005 al Reglamento relativo al FEADER. Para ello será necesario modificar dos artículos del Reglamento FEADER. Las modificaciones necesarias afectarán a los artículos 69 (apartado 6) y 70.

### 3.2 Límite máximo de los recursos del Fondo asignados al fomento de la cohesión

3.2.1 El actual Reglamento FEADER limita la dotación total anual que puede recibir un Estado miembro de los Fondos destinados al fomento de la cohesión (incluidos los recursos FEADER) a un máximo del 4 % del PIB del Estado miembro en cuestión (apartado 6 del artículo 69 del Reglamento FEADER). La Decisión del Consejo sobre las Perspectivas Financieras para 2007-2013 (punto 40) limita el total de las dotaciones anuales de los Fondos destinados a fomentar la cohesión a valores comprendidos entre el 3,2398 % y el 3,7893 % del PIB, en función de la renta nacional bruta (RNB) media por habitante.

### 3.3 Reglas para calcular el límite máximo de los recursos de los Fondos asignados al fomento de la cohesión

3.3.1 En la Decisión del Consejo sobre las Perspectivas Financieras para 2007-2013 se recogen otras disposiciones técnicas. Así, por ejemplo, el nivel máximo de transferencia se irá reduciendo en 0,09 puntos porcentuales del PIB por cada incremento de 5 puntos porcentuales de la RNB *per cápita* media en 2001-2003 comparada con la media de la UE.

3.3.2 Además, se prevé una revisión en 2010. Si entonces se determina que el PIB acumulado de un Estado miembro para los años 2007-2009 presenta una variación superior o inferior al 5 % del PIB acumulado calculado, aun como consecuencia de la fluctuación de los tipos de cambio, los importes asignados para dicho período al Estado miembro en cuestión se ajustarán en consecuencia. No obstante, existirá un importe máximo, ya sea negativo o positivo, de 3 000 millones de euros.

3.3.3 Además, se aplicarán disposiciones para garantizar una correcta inclusión del valor del zloty polaco.

#### 3.4 Exención parcial de la obligación de cofinanciación para Portugal

3.4.1 El artículo 70 del Reglamento FEADER establece que los fondos del FEADER sólo se concederán en concepto de ayudas adicionales y que los Estados miembros estarán obligados a cofinanciar tales ayudas (con importes variables). El Acuerdo financiero de diciembre de 2005, no obstante, asigna a Portugal, en el marco del desarrollo rural, un importe de 320 millones de euros que puede no estar sujeto al requisito de cofinanciación nacional (punto 63). De conformidad con la propuesta de la Comisión, este acuerdo deberá incluirse en el actual artículo 70 del Reglamento FEADER. El apartado 4 de ese artículo incluye una disposición derogatoria de la norma para las regiones ultraperiféricas y las islas menores del Mar Egeo, en virtud de la cual se podrá aumentar el porcentaje del FEADER al 85 %. En ese mismo apartado se deberá incluir ahora una disposición derogatoria para que Portugal se vea eximida de participar en la cofinanciación de la ayuda FEADER por un importe de 320 millones de euros.

### 4. Observaciones generales

#### 4.1 Necesidad de coherencia de los fundamentos jurídicos

4.1.1 El CESE destaca que es absolutamente necesario garantizar la coherencia de los fundamentos jurídicos. La propuesta de la Comisión para modificar el Reglamento (CE) n° 1698/2005 relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) es la consecuencia lógica de la Decisión del Consejo sobre las Perspectivas Financieras para 2007-2013. La formulación de la propuesta de la Comisión se corresponde con las decisiones adoptadas por el Consejo en diciembre de 2005 y se integra de manera coherente en la estructura del Reglamento FEADER.

#### 4.2 Posibilidad de evaluar el contenido de la Decisión del Consejo sobre las Perspectivas Financieras

4.2.1 Mediante la propuesta de reglamento se brinda ahora al Parlamento Europeo, la Comisión Europea, el Comité de las Regiones y el Comité Económico y Social Europeo la posibilidad de pronunciarse sobre el contenido de las decisiones del Consejo relativas a las Perspectivas Financieras, siempre y cuando no estén ya integradas en el Acuerdo Interinstitucional.

#### 4.3 Refuerzo de la política de cohesión de la UE

4.3.1 El CESE siempre ha defendido los objetivos de la cohesión, que tiene por misión reforzar la cohesión económica y social de la UE y reducir las diferencias de desarrollo entre las regiones. El objetivo de convergencia, que es un importante elemento de la política de cohesión, parte del principio de que

el fomento de las condiciones y factores propicios al crecimiento en los Estados miembros y regiones menos desarrollados contribuirá a acercarlos a la media comunitaria.

4.3.2 El CESE señala que la política de cohesión funciona a través de fondos (Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), Fondo Social Europeo (FSE), Fondo de Cohesión), cuyo acceso está reglamentado en función de la fuerza económica y situación de la región en cuestión. Las regiones que registran un PIB regional inferior al 75 % de la media comunitaria son subvencionables en el marco del objetivo de convergencia, mientras que las demás regiones tienen acceso a las ayudas en el marco del objetivo de «competitividad regional» y «empleo». En los 25 Estados miembros de la UE, existen 86 regiones en 18 Estados miembros que pueden considerarse subvencionables en el marco del objetivo de convergencia. Además de 9 de los 10 nuevos Estados miembros de la UE (excepto Chipre), existen también regiones «de convergencia» en Alemania, Austria, Bélgica, España, Francia, Grecia, Italia, Portugal y Reino Unido.

4.3.3 El CESE acoge favorablemente las reglamentaciones destinadas a evaluar de manera diferenciada la fuerza económica de un Estado miembro en el cálculo del límite máximo de las ayudas asignadas en el marco del objetivo de cohesión. El enfoque diferenciado, en lugar del límite general del 4 %, es coherente con el espíritu de convergencia y con la configuración de las ayudas, para que los Estados miembros menos desarrollados reciban comparativamente más fondos. Así tiene sentido también establecer un límite máximo en función de la fuerza económica de un país.

#### 4.4 La ayuda al desarrollo rural debe ser adecuada desde el punto de vista de su importe y modalidad

4.4.1 El CESE estima que el «segundo pilar» de la política agrícola común, el fomento del desarrollo rural, es una política sumamente importante cuya relevancia ha aumentado justificadamente en los últimos años y seguirá aumentando. Así lo reflejan declaraciones de la Comisión y de los Estados miembros, aunque estas declaraciones políticas de intenciones no vayan acompañadas en modo alguno de la correspondiente dotación financiera del «segundo pilar» en el periodo de programación 2007-2013. El CESE estima sumamente preocupante tal situación y examinará el problema en un marco adecuado.

4.4.2 Durante las negociaciones de las Perspectivas Financieras para 2007-2013 varios Estados miembros lograron un régimen especial en términos de importe y configuración de las ayudas para el desarrollo rural. De los 69 750 millones de euros destinados al desarrollo rural, se concedió una asignación especial de 4 070 millones de euros a ocho países. Austria obtuvo 1 350 millones de euros, Suecia 820, Irlanda e Italia 500 respectivamente, Finlandia 460, Portugal 320, Francia 100 y Luxemburgo 20 millones de euros. El CESE toma nota de que esta asignación no prevista de recursos es una concesión política, aunque traduce igualmente el compromiso de esos Estados y la importancia que tiene para ellos el desarrollo rural. Además del problema de principio que plantea la asignación extraordinaria de ayudas de tal envergadura en el marco de las negociaciones, el CESE considera que también existe el riesgo de que la política de desarrollo rural se desintegre debido a la disparidad de dotaciones financieras y diferencias de compromiso de los distintos Estados miembros.

4.4.3 Habida cuenta de las dificultades que afronta Portugal, descritas en el informe de la Comisión Europea sobre la situación de la agricultura portuguesa (COM(2003) 359 final de 19 de junio de 2003), el CESE acepta el acuerdo del Consejo de eximir a Portugal de la obligación de cofinanciación por un

importe de 320 millones de euros. El principio de la cofinanciación de recursos para el fomento del desarrollo rural es correcto, pero no debe ser un dogma. El CESE examinará igualmente con detenimiento cuando surjan otros casos el importe y la modalidad de cofinanciación, así como sus excepciones.

Bruselas, 13 de diciembre 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 por el que se modifica el Reglamento (CE) n° .../... relativo a las declaraciones nutricionales y de propiedades saludables en los alimentos»**

COM(2006) 607 final — 2006/0195 (COD)

(2006/C 325/09)

El 10 de noviembre 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 25 de octubre 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 431º Pleno de los días 13 y 14 de diciembre de 2006 (sesión del 13 de diciembre de 2006), el Comité Económico y Social Europeo ha nombrado ponente general al Sr. GKOFAS y ha aprobado por 110 votos a favor, 3 en contra y 16 abstenciones el presente Dictamen.

## 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE acoge con satisfacción la propuesta de la Comisión de modificar el artículo 25 del Reglamento sobre declaraciones, en el que se establece el procedimiento de comité que ha de seguirse en la adopción de las medidas necesarias para la aplicación del Reglamento.

1.2 El CESE está de acuerdo con la inclusión de los apartados (3) y (4) en el artículo 25, puesto que contemplan la aplicación de un nuevo procedimiento de reglamentación con control cuando haya que adoptar medidas de alcance general que tengan por objeto modificar elementos no esenciales del Reglamento sobre declaraciones. Este cambio es necesario para que el procedimiento en cuestión resulte más completo.

1.3 El CESE respalda la aplicación del nuevo procedimiento de reglamentación con control a los artículos correspondientes del Reglamento sobre declaraciones, puesto que el nuevo procedimiento es más claro y eficaz que el anterior.

1.4 El CESE cree que debería aplicarse sin demora el Reglamento sobre declaraciones, que abarca las declaraciones nutricionales y de propiedades saludables que se utilizan en el

etiquetado, la presentación y la publicidad de los alimentos. En este contexto, el CESE subraya la importancia de garantizar que la aplicación del nuevo procedimiento de reglamentación a determinados artículos del Reglamento sobre declaraciones no suponga procedimientos excesivamente prolongados que impedirían la aplicación eficaz y oportuna del Reglamento.

1.5 El CESE señala y considera que, en el futuro, la Comisión debería ocuparse de la cuestión de simplificar el marco reglamentario en lo que se refiere a la seguridad alimentaria y a la protección de los consumidores. El CESE acoge con agrado la intención de la Comisión de revisar y actualizar la actual legislación de la UE sobre etiquetado de los alimentos <sup>(1)</sup>, y subraya la importancia de simplificar y aclarar las disposiciones existentes sobre el etiquetado en el contexto de una mejor reglamentación.

1.6 El CESE se felicita por la introducción de cualquier marco reglamentario europeo que, a un tiempo, atienda a los intereses de la protección de los consumidores y promueva la armonización y el funcionamiento efectivo del mercado interior.

<sup>(1)</sup> Los requisitos del etiquetado de los alimentos en general se recogen en la legislación horizontal (Directiva 2000/13/CE y textos relacionados). La mayoría de las disposiciones datan de 1978. La legislación vertical incluye otras disposiciones específicas.

## 2. Introducción

2.1 El Consejo ha pedido al CESE que elabore un dictamen sobre la propuesta de modificar el Reglamento (CE) n° .../... del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a las declaraciones nutricionales y de propiedades saludables en los alimentos (Reglamento sobre declaraciones (?)), a fin de adaptarlo a la nueva Decisión 2006/512/CE del Consejo que modifica la Decisión 1999/468/CE (Decisión sobre comitología) por la que se establecen los procedimientos para el ejercicio de las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión. La Decisión 2006/512/CE del Consejo introdujo un nuevo procedimiento de comité denominado *procedimiento de reglamentación con control* en la Decisión 1999/468/CE, ya que ésta sólo contemplaba una cifra limitada de procedimientos para el ejercicio de dichas competencias.

2.2 El Reglamento sobre declaraciones, que abarca las declaraciones nutricionales y de propiedades saludables utilizadas en el etiquetado, la presentación y la publicidad de los alimentos, hace referencia al procedimiento de reglamentación cuando se atribuyen a la Comisión competencias de ejecución, por lo que debe ser adaptado, en su caso, al nuevo procedimiento de reglamentación con control, tal y como se establece en la Decisión 1999/468/CE del Consejo.

## 3. Observaciones generales

3.1 El CESE acepta, en principio, la propuesta de la Comisión de aplicar el *procedimiento de reglamentación con control* cuando haya que adoptar medidas de alcance general que tengan por objeto modificar elementos no esenciales del Reglamento sobre declaraciones.

3.2 El CESE considera que el Reglamento sobre declaraciones se aprueba en un momento en el que la concienciación sobre los problemas de nutrición y salud está creando la necesidad de ofrecer a los consumidores una información precisa y completa. El Comité observa que el éxito del Reglamento sobre declaraciones depende de que se garantice un elevado grado de protección del consumidor y, al mismo tiempo, se mejoren sus posibilidades de elección, de tal forma que los productos nacionales o importados sean seguros y presenten un etiquetado exacto y claro.

3.3 El Reglamento sobre declaraciones complementa las disposiciones generales de la Directiva 2000/13/CE, que prohíbe la utilización de toda información que pudiera inducir a error al comprador o atribuir virtudes medicinales a los productos alimenticios; además, establece disposiciones específicas sobre la utilización de declaraciones nutricionales y de propiedades saludables. El Comité considera que este Reglamento resulta hoy especialmente relevante y que debería aplicarse sin tardanza, dado el creciente interés general que se presta a la relación entre un estilo de vida saludable y los alimentos y la necesidad de información para ayudar a los consumidores a elegir correctamente desde el punto de vista de la salud.

(?) El documento legislativo inicial (COM(2003) 424 final) se encuentra en estos momentos pendiente de la decisión definitiva del Consejo.

3.4 El CESE cree que, además del marco reglamentario, la Comisión debería fomentar campañas informativas sobre salud y nutrición dentro de su programa de salud pública.

## 4. Observaciones específicas

4.1 El CESE considera esenciales las modificaciones del artículo 25 del Reglamento sobre declaraciones, en el que se describe el procedimiento que ha de seguir el Comité para la adopción de medidas de alcance general que tengan por objeto modificar elementos no esenciales de un acto básico adoptado a través del proceso de codecisión.

4.2 El CESE cree que los nuevos apartados del artículo 25 aportan una referencia más completa y detallada a los artículos correspondientes de la Decisión 1999/468/CE del Consejo y que aportan efectividad al procedimiento, pues refuerzan las competencias de ejecución del comité de reglamentación. En particular, los nuevos apartados definen más claramente las competencias que se atribuyen a la Comisión y destacan el papel del Parlamento Europeo y del Consejo en cuanto al control de las medidas antes de su adopción.

4.3 El CESE está de acuerdo con la inclusión en el artículo 25 de los apartados (3) y (4), que introducen una nueva categoría de procedimientos para que la Comisión ejerza sus competencias de ejecución. Ello permite al Parlamento o al Consejo oponerse a la aprobación de los proyectos de medidas cuando excedan de las competencias de ejecución de la Comisión o incumplan los principios de subsidiariedad o de proporcionalidad.

4.4 El Comité está de acuerdo con la posibilidad de reducir o ampliar los plazos del procedimiento cuando ello esté justificado y en casos excepcionales (tal y como se indica en el apartado (a) del artículo 5 de la Decisión 1999/468/CE, modificada por la Decisión 2006/512/CE)

4.5 El CESE respalda la modificación del Reglamento sobre declaraciones con vistas a aplicar el nuevo *procedimiento de reglamentación con control* a los artículos de este Reglamento que exigen medidas incluidas en el artículo 5 (procedimiento de reglamentación) de la Decisión sobre comitología (Decisión 1999/468/CE del Consejo)

4.5.1 El Comité considera que se trata de un cambio positivo y eficaz, puesto que aplica el nuevo procedimiento de reglamentación con control a la hora de determinar las condiciones generales para la utilización de declaraciones nutricionales y de propiedades saludables.

4.5.2 El Comité cree que este cambio contribuirá a garantizar que se mantenga un grado elevado de protección del consumidor cuando se aplique el Reglamento sobre declaraciones, en particular cuando se establezcan los perfiles de nutrientes específicos que han de respetar los alimentos o ciertas categorías de alimentos para poder incluir declaraciones nutricionales o de propiedades saludables.

4.5.3 El CESE insiste en la importancia de consultar a los grupos de consumidores y a los responsables de empresas de alimentación y sus representantes cuando se establezcan o actualicen las condiciones para la utilización de declaraciones nutricionales o de propiedades saludables y cuando se modifique el anexo que recoge las declaraciones permitidas.

4.6 El CESE recomienda que, en el futuro, la Comisión estudie la posibilidad de simplificar el procedimiento para aceptar y aprobar la base científica de una declaración nutricional en relación con la salud <sup>(3)</sup>. Por otra parte, el CESE considera que es necesario simplificar el marco reglamentario en

cuanto a la seguridad alimentaria y la protección de los consumidores.

4.7 El CESE reitera que el Reglamento sobre declaraciones ha de ser práctico y le preocupa que determinadas disposiciones relativas a la documentación de las declaraciones puedan resultar innecesariamente complejas. El Comité cree que es importante equilibrar las necesidades de los consumidores de una información más clara y científica y las posibilidades de los productores de alimentos de desarrollar y comercializar alimentos que sean beneficiosos y útiles para los consumidores.

Bruselas, 13 de diciembre de 2006.

El Presidente  
del Comité Económico y Social Europeo  
Dimitris DIMITRIADIS

---

<sup>(3)</sup> Véase el dictamen del DO C 110 de 30.4.2004, pp. 18-21.

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) nº .../..., sobre la adición de vitaminas, minerales y otras sustancias determinadas a los alimentos»**

COM(2006) 606 final — 2006/0193 (COD)

(2006/C 325/10)

El 15 de noviembre 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 25 de octubre de 2006, la Mesa 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 431º Pleno, celebrado los días 13 y 14 de diciembre de 2006 (sesión del 13 de diciembre), el Comité Económico y Social Europeo decidió nombrar ponente general al Sr. Kapuvári y aprobó por 107 votos a favor y 1 abstención el presente Dictamen.

### 1. Conclusiones

1.1 El CESE considera útil la introducción en el Reglamento del procedimiento de reglamentación con control. El CESE coincide con la Comisión Europea en que es importante simplificar y clarificar la legislación comunitaria.

### 2. Introducción

2.1 La propuesta tiene por objeto introducir en el Reglamento (CE) nº .../... del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre la adición de vitaminas, minerales y otras sustancias determinadas a los alimentos, referencias al nuevo procedimiento de reglamentación con control en todos los casos en que la Comisión esté facultada para adoptar medidas cuasilegislativas a tenor del artículo 2 de la Decisión 1999/468/CE, por la que se establecen los procedimientos para el ejercicio de las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión, modificada por la Decisión 2006/512/CE.

2.2 Efectivamente, la introducción de este nuevo procedimiento de comitología, denominado «procedimiento de reglamentación con control», hace necesaria esta modificación.

2.3 La propuesta se circunscribe a las modificaciones estrictamente necesarias para que el Reglamento tenga en cuenta la decisión sobre el nuevo procedimiento de comitología.

### 3. Observaciones generales

3.1 El CESE considera útil la introducción en el Reglamento del procedimiento de reglamentación con control. El CESE coincide con la Comisión Europea en que es importante simplificar y clarificar la legislación comunitaria.

3.2 El procedimiento de reglamentación con control permite modificar de manera más eficaz ciertos elementos no esenciales del Reglamento, incluso suprimiendo algunos de esos elementos o completando el acto mediante la adición de nuevos elementos no esenciales.

3.3 En marzo de 2004, el Comité Económico y Social Europeo aprobó un dictamen en el que daba a conocer su posición sobre la adición de vitaminas, minerales y otras sustancias determinadas a los alimentos; teniendo en cuenta que la actual propuesta de modificación es en esencia una operación de condensación, no es necesario adoptar una nueva posición sobre este tema.

3.4 Las nuevas disposiciones relativas al procedimiento de reglamentación con control son de aplicación desde el 23 de julio de 2006.

3.5 Teniendo en cuenta estas consideraciones, el Comité, habiendo verificado que la codificación en cuestión no aporta ninguna modificación sustancial al Reglamento y su único objetivo es mejorar la claridad y la transparencia de la legislación comunitaria, y expresando su pleno acuerdo con dicho objetivo, se declara favorable a la propuesta examinada.

Bruselas, 13 de diciembre 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 Consejo por el que se modifican los Reglamentos (CEE) n° 404/93, (CE) n° 1782/2003 y (CE) n° 247/2006 en lo que respecta al sector del plátano»**

COM(2006) 489 final — 2006/0173 (CNS)

(2006/C 325/11)

El 26 de octubre de 2006, el Comité Económico y Social Europeo decidió, de conformidad con lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 29 de su Reglamento Interno, elaborar un dictamen 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 noviembre de 2006 (ponente: Sr. ESPUNY MOYANO).

En su 431° Pleno de los días 13 y 14 de diciembre de 2006 (sesión del 13 de diciembre), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 134 votos a favor y 6 abstenciones el presente Dictamen.

## 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El Comité reconoce la necesidad de reformar el régimen actual de ayudas a los productores comunitarios de plátano y en este sentido se felicita de la propuesta de la Comisión. Sin embargo, considera que todavía es pronto para poder valorar el impacto en la renta de los productores causado por el nuevo régimen de importación de arancel único que ha entrado en vigor el 1 de enero de 2006, y que dicha propuesta no lo tiene debidamente en cuenta.

1.2 El Comité propone introducir las siguientes modificaciones en el quinto considerando de la propuesta:

«El Título III del Reglamento (CE) n° 247/2006 del Consejo, de 30 de enero de 2006, por el que se establecen medidas específicas en el sector agrícola a favor de las regiones ultraperiféricas de la Unión, contempla la creación de programas comunitarios de apoyo a las regiones ultraperiféricas con medidas específicas en favor de las producciones agrícolas locales. Dicho Reglamento exige que se presente, no más tarde del 31 de diciembre de 2009, un informe sobre la aplicación de esas medidas, ~~documento cuya fecha de presentación se adelantará si se producen cambios de importancia en las condiciones económicas que afectan a los medios de subsistencia en las regiones ultraperiféricas.~~ Sin embargo, con el fin de tener en cuenta la situación muy particular de los productores comunitarios de plátanos, la Comisión presentará un informe específico antes de la fecha prevista en caso de que se produzca una degradación de los ingresos de estos productores como consecuencia de las modificaciones del régimen de importación. Este instrumento se considera el más adecuado para sostener la producción de plátano en todas las regiones interesadas debido a su flexibilidad y a la descentralización que introduce en los mecanismos de ayuda a la producción de plátanos. La posibilidad de incluir la ayuda a los plátanos en esos programas debería aumentar la coherencia de las estrategias de sostenimiento de la producción agrícola de esas regiones.»

1.3 El Comité propone introducir en el artículo 3, apartado 2, un nuevo párrafo 3 bis del artículo 28 del Reglamento (CEE) n° 247/2006:

«En caso de degradación de las condiciones económicas de los productores de plátanos como consecuencia de una modificación del régimen de importación, la Comisión presentará un informe específico antes del 31 de diciembre de 2009, acompañado en su caso de las propuestas necesarias.»

1.4 El Comité propone modificar el artículo 30 del Reglamento 247/2006 introduciendo el siguiente párrafo:

«La Comisión Europea podrá autorizar a los Estados miembros la inclusión dentro de sus Programas de apoyo de un régimen de anticipos específico para los productores de plátanos.»

## 2. Observaciones generales

2.1 Es el del plátano un sector muy particular y por ello ha sido objeto de una OCM específica. Esta especificidad del plátano se debe principalmente al hecho de que la mayor parte de la producción comunitaria tiene lugar en regiones ultraperiféricas (RUP) que, tal y como se reconoce en el artículo 299.2 del Tratado, sufren una serie de dificultades particulares, a que esta producción abastece solamente el 16 % del mercado comunitario y, también, al hecho de que el mercado mundial de plátanos es prácticamente un oligopolio, ya que su comercialización está controlada por cinco grandes compañías.

2.2 Esta propuesta de la Comisión Europea, que fue adoptada tras un largo proceso de consulta externa e interna, supone un cambio radical del régimen actual de apoyo al plátano comunitario. El actual sistema de apoyo interno basado en el principio de pagos compensatorios, con una ayuda variable cada año en función del nivel de precios del plátano, será sustituido por una ayuda repartida en sobres nacionales, que para las RUP se integran dentro de los respectivos programas POSEI y para las otras zonas de producción comunitarias se integran en el sistema de pago único.

2.3 Esta propuesta implica la reforma de tres reglamentos comunitarios:

2.3.1 Reglamento 404/93, OCM del plátano. Se suprime el título II (organizaciones de productores y mecanismos de concertación), el título III (régimen de ayuda compensatoria, programas operativos y prima al arranque) y varios artículos del título IV y V que habían quedado obsoletos dada la sustitución del régimen de contingente arancelario por otro exclusivamente arancelario, y se modifican algunos artículos del Título V: se suprime el comité de gestión del plátano (las referencias a este comité se entenderán hechas al comité de frutas y hortalizas frescas) y se elimina la disposición relativa a la obligación de presentar un informe anual en el marco del reglamento 404/93.

2.3.2 Reglamento 1782/2003, Reforma de la PAC 2003. Se modifican los artículos pertinentes para introducir el plátano no producido en las RUP dentro del sistema de pagos únicos. Para ello se modifican los techos nacionales de Grecia (+ 1,1 Meuros), Portugal (+ 0,1 Meuros) y Chipre (+ 3,4 Meuros). Estos Estados miembros establecerán los montantes de referencia y las hectáreas admisibles para beneficiarse de los pagos únicos en base a un periodo representativo entre los años 2000 y 2005.

2.3.3 Reglamento 247/2006, POSEI AGRICOLAS. Se incrementa el presupuesto de los POSEI en 278,80 Meuros: POSEICAN 141,1 Meuros; POSEIDOM 129,1 Meuros y POSEIMA 8,6 Meuros.

2.4 El Comité estima que la propuesta de la Comisión supone en cierto sentido una dejación de responsabilidad por parte de la Comisión respecto del sector de producción comunitario del plátano, al vaciar prácticamente de contenido la OCM del plátano y transferir el apoyo financiero a este producto al presupuesto global de los Programas POSEI, sin singularizar un capítulo específico para el plátano.

2.5 El Comité valora positivamente que la Comisión Europea proponga un sistema de sobres presupuestarios fijos nacionales

pero teme que el presupuesto total resultante no sea suficiente en el caso de un deterioro importante de los precios comunitarios como consecuencia de la mayor liberalización del mercado que implica el nuevo régimen de importación y de la evolución previsible de éste como consecuencia de las negociaciones comerciales internacionales en curso.

### 3. Observaciones particulares

3.1 La Comisión debería encontrar una alternativa para mantener el marco comunitario de las organizaciones de productores de plátanos, ya que la producción europea de este producto está muy atomizada al tratarse en su mayoría de pequeños productores que han de vender su fruta en un mercado que se caracteriza por una fuerte competencia y, por tanto, hace que sea necesaria una concentración importante de la oferta. El Comité estima que este marco comunitario de las organizaciones de productores se podría mantener conservando algunas disposiciones del título II del reglamento (CE) nº 404/93, en particular sus artículos 5, 8 y 9.

3.2 El plátano es un cultivo muy intensivo en que el mantenimiento de las fincas ha de llevarse a cabo a lo largo de todo el año, lo que implica desembolsos constantes, principalmente, por la gran incidencia de mano de obra y la utilización de la irrigación. Por esta razón, en el régimen actual se ha establecido un sistema de anticipos que convendría mantener.

3.3 La propuesta de la Comisión debería ser más precisa en cuanto al contenido del informe que serviría de base para tomar medidas adecuadas en el caso de pérdida de renta de los agricultores como consecuencia del impacto del nuevo régimen de importación.

Bruselas, 13 de diciembre 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 por el que se modifica el Reglamento (CEE) n° 1408/71 del Consejo relativo a la aplicación de los regímenes de seguridad social a los trabajadores por cuenta ajena, a los trabajadores por cuenta propia y a sus familias que se desplazan dentro de la Comunidad y el Reglamento (CEE) n° 574/72 del Consejo por el que se establecen las modalidades de aplicación del Reglamento (CEE) n° 1408/71»**

COM(2005) 676 final — 2005/0258 (COD)

(2006/C 325/12)

El 14 de febrero de 2006, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta mencionada.

La Sección Especializada de Empleo, Asunto Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 7 de noviembre de 2006 (ponente: Sr. RODRÍGUEZ GARCÍA-CARO).

En su 431° Pleno de los días 13 y 14 de diciembre 2006 (sesión del 13 de diciembre de 2006), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 140 votos a favor, 0 en contra y 2 abstenciones el presente Dictamen.

## 1. Conclusiones

1.1 El Comité Económico y Social Europeo se muestra favorable a la propuesta de modificación del Reglamento n° 1408/71 y espera que ésta sea de las últimas, o mejor, la última modificación sobre la que deba pronunciarse. Eso significaría que el Reglamento n° 883/2004 estaría plenamente vigente porque el Parlamento Europeo y el Consejo habrían aprobado el nuevo Reglamento de aplicación, que debe sustituir al Reglamento n° 574/72.

1.2 Por tanto, desde el Comité Económico y Social Europeo instamos a los Estados miembros y al Parlamento para que agilicen el trámite del nuevo Reglamento de una manera más eficiente que la mantenida con la aprobación del Reglamento n° 883/2004. En el Año Europeo de la Movilidad de los Trabajadores esa sería la mejor aportación de las instituciones de la Unión Europea.

## 2. Introducción

2.1 Desde su entrada en vigor, los Reglamentos n°s 1408/71 y 574/72 relativos a la aplicación de los regímenes de seguridad social a los trabajadores y miembros de sus familias que se desplazan dentro de la Unión Europea han sufrido diversas modificaciones para adaptarse a los cambios legislativos habidos en los Estados miembros y a las diversas sentencias del Tribunal de Justicia en materia de seguridad social.

2.2 Con estas modificaciones, se garantiza que el sistema de coordinación de la seguridad social a nivel de la Unión esté actualizado para que los ciudadanos europeos que se desplazan dentro de sus fronteras interiores no sufran perjuicios con respecto a sus derechos en materia de seguridad social cuando ejercen uno de los derechos básicos de la Unión como es el de la libertad de circulación y residencia.

2.3 La mayor modificación introducida en el ámbito de la coordinación de los sistemas de seguridad social de los Estados miembros de la Unión Europea, la ha producido el Reglamento n° 883/2004 <sup>(1)</sup> del Parlamento Europeo y del Consejo. Dicho Reglamento sustituye al Reglamento n° 1408/71, pero aún no es de aplicación, ya que está a la espera de la aprobación del Reglamento, que sustituirá al Reglamento n° 574/72. La propuesta de Reglamento sobre las normas de aplicación del Reglamento n° 883/2004 <sup>(2)</sup> ya ha iniciado su trámite legislativo y el Comité aprobó recientemente un dictamen sobre la referida Propuesta <sup>(3)</sup>.

2.4 Sobre el Reglamento de coordinación de los sistemas de seguridad social, el CESE emitió su correspondiente dictamen <sup>(4)</sup>.

## 3. Contenido de la propuesta

3.1 La Propuesta que se somete a la consideración del Comité pretende actualizar los anexos del Reglamento n° 1408/71 para poder reflejar en los mismos la evolución que las diversas legislaciones nacionales han introducido en materia de seguridad social. Por tanto, se pretende facilitar la aplicación de la legislación comunitaria de coordinación de los sistemas de seguridad social.

3.2 En esta ocasión, en el texto remitido por la Comisión no se propone ninguna modificación del Reglamento n° 574/72.

3.3 El contenido de las modificaciones propuestas, dada su diversa índole, se incluirá en el apartado de observaciones específicas con objeto de simplificar el documento de trabajo.

<sup>(1)</sup> DO L 166 de 30.4.2004.

<sup>(2)</sup> COM(2006) 16 final.

<sup>(3)</sup> Véase el Dictamen del CESE sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se adoptan las normas de aplicación del Reglamento (CE) n° 883/2004 sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social» (Ponente: Sr. Greif) CESE1371/2006.

<sup>(4)</sup> DO C 75 de 15.2.2000. Ponente: Sr. Rodríguez García-Caro.

#### 4. Observaciones generales

4.1 En términos generales, el Comité acoge de forma favorable la propuesta que se le presenta, ya que los cambios provienen de la voluntad legislativa de los diferentes Estados miembros. Todo cambio en la coordinación de los sistemas de seguridad social de la Unión Europea será siempre bien recibido si beneficia a los ciudadanos de la Unión y simplifica y mejora sus relaciones con las diferentes administraciones públicas a las que tengan que dirigirse para la aplicación de sus derechos.

4.2 A pesar de que se haya iniciado el trámite de aprobación del Reglamento de aplicación del Reglamento nº 883/2004, el Comité entiende que siguen vigentes y, por tanto, hay que recordar las observaciones generales que efectuó en su Dictamen sobre otras modificaciones parciales de los Reglamentos nºs 1408/71 y 574/72, aprobadas en el Pleno del CESE de los días 28 y 29 de septiembre de 2005<sup>(3)</sup>. Estas observaciones mantienen en la actualidad toda su vigencia.

4.3 La propuesta de modificación que se nos presenta tiene por título «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento nº 1408/71 del Consejo, relativo a la aplicación de los regímenes de seguridad social a los trabajadores por cuenta propia y a los miembros de sus familias que se desplazan dentro de la Comunidad y el Reglamento nº 574/72 del Consejo, por el que se establecen las modalidades de aplicación del Reglamento nº 1408/71».

4.4 El artículo 1 de la Propuesta manifiesta que se modifican determinados anexos del Reglamento nº 1408/71, sin mencionar para nada al Reglamento nº 574/72. Por lo tanto, proponemos que se corrija el título de la Propuesta adaptándolo a la realidad de su contenido y eliminando la mención al Reglamento nº 574/72.

#### 5. Observaciones específicas

5.1 El artículo 1 de la propuesta modifica los anexos I, II bis, III, IV y VI del Reglamento nº 1408/71.

5.2 Para introducir los cambios producidos por la ley sobre seguridad social de Suecia y la ley sobre cotizaciones a la misma, se modifica la parte I del anexo I, que define los términos «trabajadores por cuenta ajena» y «trabajadores por cuenta propia».

5.3 Debido a los cambios que se han producido en la nueva ley sobre el seguro de enfermedad de los Países Bajos, se modifica la parte II del anexo I, referida al campo personal de aplicación del Reglamento en lo concerniente a la consideración de «miembro de la familia». En este caso incluye al cónyuge, a la pareja de hecho registrada y a los hijos menores de dieciocho años.

5.4 Debido a diferentes modificaciones legislativas introducidas en las leyes sobre pensiones sociales de Lituania y Eslovaquia, se modifica el anexo II bis sobre prestaciones especiales de carácter no contributivo. En el caso de Lituania adaptan el anexo a actualizaciones de la legislación nacional y en el de Eslovaquia se reajusta su legislación y se mantiene el subsidio sólo en caso de derechos adquiridos.

5.5 Se modifica el anexo III en la parte A, que se refiere a las disposiciones de convenios de seguridad social que siguen siendo aplicables, eliminando la referencia que se hace en el punto 187 sobre el convenio general entre Italia y los Países Bajos.

5.6 Se modifica la parte A del anexo IV relativa a las legislaciones mencionadas en el artículo 37.1 según las cuales la cuantía de la prestación de invalidez es independiente de la duración del periodo de seguro). Se modifica la rúbrica de la Parte A correspondiente a la República Eslovaca por estar así contemplado en su legislación nacional.

5.7 Por haberse modificado la legislación española, se modifica la parte B del anexo IV, que se refiere a los regímenes especiales para los trabajadores por cuenta propia a los que se aplican las disposiciones especiales sobre acumulación de periodos de seguro cumplidos en otro Estado.

5.8 Se modifica la parte C del anexo IV en los casos de Eslovaquia y Suecia. Este anexo menciona los casos en los que se puede renunciar a un doble cálculo de la prestación porque los resultados serían los mismos. En el caso de Eslovaquia se refiere a la pensión de supervivencia y en el caso de Suecia se refiere al cálculo de la pensión mínima garantizada que depende de los periodos de residencia en dicho país.

5.9 Por modificación de la legislación de Suecia, se pone al día la parte D del anexo IV relativa a prestaciones y acuerdos sobre acumulación de prestaciones de la misma naturaleza, a las que se tiene derecho en virtud de la legislación de dos o más Estados. Así mismo, se añade el acuerdo bilateral entre Finlandia y Luxemburgo.

5.10 De igual modo, se modifica el anexo VI relativo a las modalidades particulares de aplicación de las legislaciones de ciertos Estados miembros. Se añaden modificaciones en los apartados referidos a los siguientes Estados miembros:

- Estonia, para añadir las normas de cálculo de las prestaciones parentales.
- Países Bajos, para reflejar la entrada en vigor de la reforma de la asistencia sanitaria que ha tenido lugar en el presente año.
- Finlandia, para reflejar las modificaciones de la legislación finlandesa sobre pensiones de empleo.
- Suecia, para poder reflejar las modificaciones que ha introducido su nueva legislación sobre seguridad social y la reforma de las pensiones.

<sup>(3)</sup> DO C 24 de 31.1.2006. Ponente: Sr. Rodríguez García-Caro.

5.11 Las modificaciones introducidas en los diferentes anexos que acompañan al Reglamento n° 1408/71 son producto fundamentalmente de las modificaciones legislativas que se han producido en varios Estados miembros. Toda modificación que produzca mejoras en las prestaciones que reciben los ciudadanos de la Unión será bienvenida por el Comité Económico y Social Europeo.

5.12 No obstante, queremos destacar que la proliferación de anexos y de situaciones específicas en los Reglamentos n°s 1408/71 y 883/2004 no es la mejor manera de conseguir la simplificación de las disposiciones de coordinación de los sistemas de seguridad social. La mejora y la simplificación fueron los objetivos para la elaboración del Reglamento n° 883/2004, y en esa línea de trabajo es en la que el Comité desea que se continúe.

5.13 La Comisión ha presentado una propuesta de Reglamento que modifica el Reglamento n° 883/2004 para determinar el contenido de su anexo XI <sup>(6)</sup>. Dicho anexo coincide

con el anexo VI del Reglamento n° 1408/71. El Comité constata la existencia de una diferencia entre ambos anexos que afecta al epígrafe «W. FINLANDIA», que figura en el punto 4.10 del presente Dictamen.

5.14 En el punto 6.c).1 del anexo de la propuesta de Reglamento sobre la que emitimos este Dictamen, se hace la siguiente referencia: «...cuando una persona disponga de periodos de seguro en virtud de un empleo ejercido en otro Estado...». Mientras que en el epígrafe «W. FINLANDIA» del anexo XI que figura en la propuesta de Reglamento que modifica el Reglamento n° 883/2004, se dice lo siguiente: «...si una persona dispone de periodos de seguro en virtud de un empleo por cuenta ajena o por cuenta propia en otro Estado...».

5.15 Desde el Comité Económico y Social Europeo, entendemos que al tratarse de la misma situación habría que igualar la redacción y hacer que coincidieran ambos textos.

Bruselas, 13 de diciembre de 2006.

El Presidente  
del Comité Económico y Social Europeo  
Dimitris DIMITRIADIS

---

<sup>(6)</sup> COM(2006) 7 final, SOC/238. CESE opinión en curso, Ponente: Sr. Greif.

## Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «El voluntariado, su papel en la sociedad europea y su impacto»

(2006/C 325/13)

El 6 de abril de 2006, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre «*El voluntariado, su papel en la sociedad europea y su impacto*»

La Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 7 de noviembre de 2006 (ponente: Sra. KOLLER; coponente: Sra. Gräfin zu EULENBURG).

En su 431º Pleno de los días 13 y 14 de diciembre de 2006 (sesión del 13 de diciembre de 2006), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 127 votos a favor, 9 en contra y 17 abstenciones el presente Dictamen.

### 1. Recomendaciones y conclusiones

1.1 El CESE pide a la Comisión que proclame un Año del Voluntariado y publique lo antes posible un Libro Blanco sobre el voluntariado y la ciudadanía activa en Europa, para subrayar las interacciones de estos dos fenómenos y destacar su alcance e importancia. Aunque la mayoría de los voluntarios realiza sus actividades en el ámbito local, el Libro Blanco debería desembocar en una estrategia que fije la manera de reforzar la dimensión europea del voluntariado para que el voluntario contribuya a la emergencia de la ciudadanía activa e identificación europeas.

1.2 Debería pedirse a los gobiernos de los Estados miembros que diseñen una política nacional de voluntariado y una estrategia que fomente directamente el voluntariado y su reconocimiento. Dicha política nacional de voluntarios debería tener en cuenta también la importancia de crear una infraestructura para los voluntarios. En este contexto, la UE puede brindar un marco de referencia adecuado y promover el intercambio de buenas prácticas entre Estados miembros.

1.3 En todos los Estados miembros se debería establecer un marco jurídico que prevea el derecho a actuar como voluntario independientemente de la condición jurídica o social de cada uno. Es preciso garantizar una igualdad de oportunidades a todos los individuos que ejercen actividades voluntarias, incluidos los discapacitados. En algunos Estados miembros, el marco jurídico existente dificulta todavía el voluntariado, lo que impide que obtenga un mayor respaldo social. En algunos casos, su desarrollo queda obstaculizado incluso por disposiciones jurídicas que impiden o limitan la realización de determinadas actividades. Conviene examinar estas restricciones y favorecer el voluntariado mediante un marco jurídico que prevea, por ejemplo, una normativa en materia de seguros y reembolso de gastos.

1.4 El CESE considera que no sólo los gobiernos, sino también el resto de los agentes -parlamentos, entes regionales y locales y organizaciones de la sociedad civil- deberían reconocer la importancia del voluntariado y participar de modo activo en su fomento, para así subrayar el papel que desempeñan estas actividades y mejorar la percepción que de ellas tiene la opinión pública.

Además, el CESE señala expresamente a la Comisión que las organizaciones de la sociedad civil que ejercen actividades voluntarias desempeñan un papel decisivo.

1.5 Al mismo tiempo, el CESE considera razonable que, con vistas a impulsar la preparación al voluntariado, se dé más

importancia a la relación entre sociedad civil y escuela. Por ello, en la enseñanza primaria se debe desarrollar más la conciencia social y la participación en la resolución de cuestiones sociales de interés público. Por ejemplo, en el marco de un «año social y medioambiental» se podría fomentar la participación de jóvenes de a partir de quince años, para animarlos así a realizar actividades importantes y útiles. Conviene prestar particular atención a las organizaciones no gubernamentales en las que los niños realizan las primeras actividades voluntarias de su vida.

1.6 Por otra parte, en el marco de sus esfuerzos en favor del reconocimiento del aprendizaje informal y del aprendizaje no formal -en particular a través de Europass («Tarjeta europea para voluntarios») y de la recomendación sobre las competencias clave-, convendría que la UE hiciese especial hincapié en el reconocimiento de las competencias adquiridas por medio del voluntariado. La creación de una tarjeta Europass para los jóvenes contribuiría a mejorar el reconocimiento de las actividades voluntarias ejercidas por los jóvenes.

1.7 El CESE recomienda que el conjunto de los Estados miembros, e igualmente la propia UE, elaboren una política relativa a las actividades de voluntariado que incluya una estrategia y programas concretos para la promoción de dichas actividades, comporte propuestas de ayuda específica y prevea sensibilizar a la opinión pública, impulsar las colaboraciones entre la sociedad civil y las empresas y promover el reconocimiento público de las prestaciones del voluntariado remunerado y no remunerado. Esto supone también la creación del correspondiente marco jurídico que favorezca las actividades voluntarias. La UE puede establecer un marco a tal fin, proponer pistas de reflexión y fomentar los intercambios de buenas prácticas entre Estados miembros.

1.8 A escala comunitaria, se necesitan datos fiables y comparables sobre el alcance, importancia y valor socioeconómico del voluntariado. Tal estudio debería basarse en una definición única del voluntariado. En él convendría analizar las necesidades e intereses de los voluntarios remunerados y no remunerados y, sobre todo, las razones por las que los demás prefieren no comprometerse. Hay que encontrar soluciones de alcance comunitario que otorguen visibilidad a la contribución del voluntariado a la renta nacional y a su repercusión en la sociedad. A este respecto, Eurostat podría asumir un papel de coordinación e impulsión, en la medida en que todas las autoridades estadísticas de los Estados miembros de la UE deberían disponer de tales datos.

1.9 El CESE recomienda que tanto el sistema de financiación, como los distintos ámbitos políticos y los programas de la Unión Europea apoyen más decididamente el voluntariado. Para ello, es necesario sobre todo disponer de una infraestructura paneuropea que respalde dicho sector. En la actualidad, el *Service volontaire européen* (SVE) constituye el único apoyo de alcance comunitario al voluntariado. Concretamente, enmarca a aproximadamente 40 000 jóvenes, de entre 18 y 25 años de edad, que ya han residido en 31 países europeos y terceros países socios durante períodos que abarcan entre seis meses y un año. En cambio, el servicio prestado por otros voluntarios en los países en desarrollo se financia con recursos procedentes de la ayuda al desarrollo. El CESE considera insuficientes tales recursos y desea que la Unión Europea adopte un enfoque más activo, consecuente y coherente en materia de voluntariado, que se plasme, entre otras cosas, en programas europeos de voluntariado accesibles a todos los grupos sociales, y no destinados únicamente a los jóvenes que se comprometen a prestar servicios voluntarios durante períodos largos.

1.10 El CESE acogería también con satisfacción la publicación de una recomendación dedicada específicamente a las actividades voluntarias de personas de edad avanzada, con acciones piloto para las colaboraciones e intercambios de experiencias, que podrían formar parte de las primeras iniciativas que se adoptasen.

1.11 Además, en el contexto de los proyectos europeos se debería sentar el principio de que las actividades voluntarias deben equipararse a una cofinanciación. Por otra parte, conviene que los formularios de solicitud para proyectos europeos adquieran por regla general una forma más sencilla y menos burocrática, con el fin de que las organizaciones de voluntarios puedan tener la posibilidad real de participar en anuncios de concursos de proyectos europeos.

1.12 Se tiene que reforzar y ampliar la difusión de información: a menudo, la información no llega a los interesados. Conviene al respecto utilizar todos los canales de información posibles; por ejemplo: se podría crear un sitio Web con la información correspondiente al que se pudiera acceder con sólo pulsar una vez a partir de cualquier otro sitio Web dedicado al voluntariado. En este sentido, las redes europeas de organizaciones de voluntarios adquieren gran importancia. Son las que garantizan que las organizaciones intercambian información, difunden buenas prácticas y transmiten a las instituciones comunitarias los deseos y peticiones formulados por los voluntarios. Dichas redes deberían contar con un apoyo específico como parte integrante de la infraestructura para el fomento del voluntariado.

1.13 La Unión Europea puede contribuir de forma significativa al impulso y reconocimiento público del voluntariado apoyando la celebración del 5 de diciembre, declarado por Naciones Unidas 'Día Internacional de los Voluntarios', y ensalzando con tal ocasión la labor de los voluntarios. El Año Internacional de los Voluntarios, celebrado en 2001, permitió destacar la importancia de los programas con repercusión pública y respaldo estatal. El CESE propone declarar con alcance comunitario un año de la ciudadanía activa a través del voluntariado, lo que contribuiría a destacar y fomentar el compromiso en el ámbito local de un número incalculable de voluntarios de toda la Unión Europea y a despertar en ellos un sentimiento de pertenencia a ésta.

1.14 Con vistas a promover el reconocimiento de la importancia del voluntariado para el desarrollo de los Estados miembros, el CESE propone que se apruebe al nivel europeo una Carta que fije las funciones, los derechos y las obligaciones de las organizaciones de voluntariado. Para fortalecer la situación económica de las organizaciones de voluntariado en los Estados miembros, el CESE propone que en la legislación comunitaria se incluyan disposiciones para exonerar del pago del IVA a tales organizaciones. Lo que se pretende con la propuesta de fijar las funciones, derechos y obligaciones de las organizaciones de voluntariado en una Carta europea es, ante todo, definir unas directrices homogéneas para las organizaciones, que puedan brindar un estatus jurídico especial con relación al logro de derechos económicos u otros derechos especiales.

## 2. Introducción

2.1 El voluntariado tiene un valor incalculable para la sociedad. En Europa, más de cien millones de voluntarios se dedican, en su tiempo libre, a multitud de actividades que redundan en beneficio de terceras personas y del interés general. La labor que realizan las organizaciones de la sociedad civil, que se basan exclusivamente o en gran parte en los voluntarios, es objeto de reconocimiento creciente por parte de las empresas, los agentes públicos y, sobre todo, los propios ciudadanos (<sup>1</sup>).

2.2 En efecto, el valor intrínseco del voluntariado rebasa ampliamente el marco de la prestación de servicios y de la satisfacción de necesidades sociales. La motivación en la que se basa, es decir, la posibilidad para el voluntario de actuar por iniciativa propia en favor del interés general y de contribuir a darle forma, fomenta valores como la protección del bien común y la solidaridad, contrarrestando así el individualismo y el egoísmo: fenómenos cada vez más típicos de las sociedades modernas.

2.3 El voluntariado está inseparablemente unido a la participación en la sociedad y a una ciudadanía activa, que constituyen el núcleo de la democracia, tanto al nivel local como europeo. Los ciudadanos se comprometen en la vida social no sólo a través de la participación política, sino también solventando determinados problemas sociales. Comprometiéndose con la sociedad, pueden materializar su voluntad de acción concreta. El individuo sacrifica su tiempo libre por los demás, es decir, trabaja para la comunidad, asumiendo a menudo grandes riesgos, tanto financieros como sanitarios. Es precisamente esta forma de ciudadanía activa la que genera en nuestras sociedades un fuerte sentimiento de pertenencia a ellas por parte de los ciudadanos. Por lo tanto, cabe entender el voluntariado como uno de los mejores ejemplos de participación y, en consecuencia, como un componente esencial o incluso un requisito indispensable de la ciudadanía activa.

2.4 Además, el voluntariado fomenta el desarrollo personal, puesto que, por una parte, suscita una conciencia social y, por otra, el desarrollo de competencias clave y aptitudes, mejorando así las oportunidades de los voluntarios remunerados y no remunerados en el mercado de trabajo, así como su

(<sup>1</sup>) Del estudio EUYOUNG 2003—2005, financiado por la Comisión Europea y referido a la participación de los jóvenes en la vida política, se desprende entre otras cosas que en los ocho Estados miembros analizados los jóvenes confían más en las organizaciones de la sociedad civil que en las instituciones públicas.  
[http://www.sora.at/images/doku/euyoung\\_finalcomparativereport.pdf](http://www.sora.at/images/doku/euyoung_finalcomparativereport.pdf).

participación activa en la sociedad. En sus diferentes facetas, el voluntariado ofrece la posibilidad de aprender de un modo informal <sup>(2)</sup> y de un modo no formal <sup>(3)</sup>, representando así – paralelamente al aprendizaje formal <sup>(4)</sup>– un papel esencial en la realización del aprendizaje a lo largo de toda la vida.

2.5 El voluntariado contribuye de manera decisiva al producto nacional de nuestras economías. A menudo dicha aportación no se ve reflejada en las estadísticas nacionales, puesto que no siempre se basa en el intercambio de bienes monetarios, ni existe una metodología uniforme para calcular su valor económico. Sin embargo, allí donde sí se ha podido calcular, se ha comprobado su gran magnitud y la importante aportación que supone para nuestras economías sociales de mercado <sup>(5)</sup>. Por ejemplo, en el Reino Unido se estima que el valor económico de las actividades de voluntariado representa un 7,9 % del PIB y que el 38 % de la población total participa en tales actividades. En Irlanda y Alemania, más del 33 % de los ciudadanos efectúa de una u otra forma un trabajo voluntario; en Polonia puede decirse lo mismo para el 18 % de la población.

2.6 Por otra parte, un servicio voluntario transnacional a escala europea e internacional puede intensificar considerablemente la solidaridad y la comprensión mutua entre los pueblos y favorecer el diálogo intercultural. En este contexto, el CESE se congratula de la intención de la Comisión de ampliar el servicio voluntario europeo, conferirle mayor visibilidad y aumentar su eficacia.

2.7 La solidaridad y el sentimiento de responsabilidad hacia los demás son motivaciones esenciales del voluntariado, que crea vínculos sociales, fomenta la cohesión social, la calidad de vida y el progreso social en Europa. Materializa así los valores de la integración europea consagrados en el artículo 2 del Tratado CE y en el artículo 2 del Tratado de la Unión Europea. Además, el voluntariado es una importante forma de expresión de la democracia participativa, que queda reconocida en el Tratado por el que se establece una constitución para Europa como parte integrante de la vida democrática de la UE. El voluntariado está al servicio del bien público, al igual que los que desempeñan tal actividad, ya sea remunerada o no remunerada. El voluntariado debería gozar en todos los Estados miembros de la Unión Europea de un reconocimiento acorde con su papel.

2.8 En su documento informativo aprobado en 2002 «La labor de los hospicios; un ejemplo de actividad voluntaria en Europa» (ponente: Sra. Gräfin zu EULENBURG), el CESE ya abordó tangencialmente el asunto del voluntariado.

<sup>(2)</sup> **Aprendizaje informal:** Aprendizaje que se obtiene en las actividades de la vida cotidiana relacionadas con el trabajo, la familia o el ocio. No está estructurado (en objetivos didácticos, duración ni soporte) y normalmente no conduce a una certificación. El aprendizaje informal puede ser intencional pero, en la mayoría de los casos, no lo es (es fortuito o aleatorio).

<sup>(3)</sup> **Aprendizaje no formal:** Aprendizaje que no es ofrecido por un centro de educación o formación y normalmente no conduce a una certificación. No obstante, tiene carácter estructurado (en objetivos didácticos, duración o soporte). El aprendizaje no formal es intencional desde la perspectiva del alumno.

<sup>(4)</sup> **Aprendizaje formal:** Aprendizaje ofrecido normalmente por un centro de educación o formación, con carácter estructurado (según objetivos didácticos, duración o soporte) y que concluye con una certificación. El aprendizaje formal es intencional desde la perspectiva del alumno. Fuente: COM(2001) 678 final.

<sup>(5)</sup> Véase el estudio «Facts & Figures Research Project» (Proyecto de investigación para la recopilación de estadísticas y datos), publicado por el Centro Europeo del Voluntariado (CEV) entre 2004 y 2006 ([http://www.cev.be/facts&figures\\_fr.htm](http://www.cev.be/facts&figures_fr.htm)).

Además, en el marco de sus trabajos, el CESE ha examinado el voluntariado desde otros puntos de vista, si bien hasta ahora no ha emitido ningún dictamen específico sobre este tema <sup>(6)</sup>.

2.9 Dentro de la UE también se va reconociendo cada vez más la aportación del voluntariado en los ámbitos social, cultural y medioambiental, a la vez que las organizaciones de voluntarios se van integrando mejor en los procesos decisivos, esencialmente de carácter político, como, por ejemplo, en ámbitos tales como la educación y la formación a lo largo de toda la vida, la salud y la protección de los consumidores, el desarrollo, el comercio, etc. El CESE acoge favorablemente estas iniciativas, aunque considera que los avances conseguidos hasta ahora no son en absoluto suficientes.

2.10 El CESE se congratula de que el voluntariado ejercido por jóvenes se considere una prioridad en el marco del proceso político iniciado por la Comisión en 2001 y como parte del método abierto de coordinación. El CESE exhorta a la Comisión a proseguir, sobre la base de los progresos ya realizados en el ámbito de los jóvenes, el desarrollo del voluntariado, tratando aspectos horizontales en el marco de un enfoque global.

2.11 En el ámbito internacional, Naciones Unidas marcó un hito al designar 2001 como Año Internacional de los Voluntarios. Ello hizo que la opinión pública prestase atención al voluntariado y dio un nuevo impulso para que los ciudadanos se comprometieran en el trabajo de voluntariado, a la vez que abrió vías para que los responsables políticos reconocieran, respaldaran e impulsaran el voluntariado. Por iniciativa de Naciones Unidas, cada 5 de diciembre se celebra el Día Internacional de los Voluntarios para el desarrollo económico y social. Convendría que, por su parte, la Unión Europea se dirigiese a los ciudadanos europeos llamando su atención sobre esta importante manifestación.

2.12 En líneas generales, no obstante, el Comité considera que la Comisión Europea debería prestar mayor atención al voluntariado. Por ello, el CESE acoge con satisfacción la solicitud de la Sra. Wallström para que emita al respecto un dictamen.

### 3. El concepto de voluntariado y sus características

3.1 El concepto de voluntariado se define a menudo de un modo distinto en teoría y en la práctica, siendo difícil además abarcar sus distintas facetas mediante una única definición. Las definiciones existentes en los distintos Estados miembros de la Unión Europea se basan en tres criterios comunes indiscutibles:

— el voluntariado se lleva a cabo libremente y por iniciativa propia, no pudiendo en ningún caso ser obligatorio. Esto garantiza el compromiso y la identificación de los voluntarios con las actividades que realizan;

<sup>(6)</sup> Los siguientes trabajos del CESE están relacionados con el voluntariado:

Dictamen del CESE sobre la «Política en el ámbito de la juventud» (ponente: Sra. van TURNHOUT; DO C 28 de 3 de febrero de 2006, pp. 35 a 41);

Dictamen del CESE sobre el «Programa» La juventud en acción «2007-2013» (ponente: Sr. RODRÍGUEZ GARCÍA-CARO; DO C 234 de 22 de septiembre de 2005, pp. 46 a 51);

Dictamen del CESE sobre «La ciudadanía europea y los modos de hacerla a la vez visible y efectiva» (ponente: Sr. VEVER; aún no publicado en el DO);

Dictamen del CESE sobre el «Programa de acción ciudadanía activa» (ponente: Sr. LE SCORNET; DO C 28 de 3 de febrero de 2006, pp. 29 a 34).

- el voluntariado no está remunerado y no está motivado por intereses financieros, aunque cabe reembolsar los gastos en que incurra el voluntario;
- el voluntariado tiene por objetivo intervenir en favor de personas distintas de las que integran la familia del propio voluntario o de determinados grupos sociales y con ello ser útil a la sociedad (aunque indiscutiblemente el voluntariado ofrece grandes posibilidades en cuanto a la formación de la personalidad del voluntario).

Algunos puntos controvertidos siguen siendo, por ejemplo, si únicamente deberían entrar en la definición las actividades que se realizan con regularidad, si la ayuda entre vecinos o «los bancos de tiempo» que se han desarrollado en los últimos años también se considera voluntariado y si sólo debería considerarse el voluntariado realizado de modo formal y estructurado. No obstante, las tres exigencias fundamentales arriba mencionadas son una condición necesaria para entender una actividad como de voluntariado, ya sea un trabajo voluntario efectuado en beneficio de la comunidad local, o bien un servicio de voluntariado con forma estructurada. En general, se puede decir que la mejor manera de cubrir las diferentes facetas del voluntariado es optar por una definición amplia.

3.2 El objetivo no consiste en suplantar el trabajo remunerado mediante el voluntariado. Es incluso claramente deseable que la sustitución de actividades remuneradas por actividades voluntarias no sea posible. El valor intrínseco del voluntariado consiste en su aportación a la conformación de la comunidad. El voluntariado tampoco consiste en una mera prestación de servicios sociales ni en asumir las misiones fundamentales del Estado. El valor añadido específico del voluntariado consiste en:

- crear vínculos sociales y comunitarios; suscitar en los voluntarios un sentimiento de pertenencia a la sociedad, un espacio de identificación y desarrollo de la solidaridad;
- apostar por la voluntad de los ciudadanos de desempeñar su papel en la comunidad.

3.3 El voluntariado es una actividad multiforme, lo cual dificulta su categorización. En él se comprometen los grupos sociales más dispares, aunque en distinta medida en cada Estado miembro de la UE. En efecto, el porcentaje de voluntarios por sector, su perfil (edad, origen, nivel de cualificación, etc.) puede variar mucho de un Estado miembro a otro.

3.4 Además de las actividades formales, practicadas en una organización determinada, existe también el voluntariado informal y aquel que queda oculto (como ocurre a menudo, por ejemplo, con el que desarrollan los inmigrantes).

3.4.1 Algunas de las diferentes formas de voluntariado son las siguientes:

- participación en la vida pública y compromiso ciudadano;
- compromiso con los asuntos de interés público, organización de campañas de sensibilización, actuaciones ante los tribunales y protección del consumidor;
- actividades caritativas, ayuda a las personas del entorno cercano, en particular personas de edad avanzada y con discapacidad, o también, en su caso, en el ámbito de la ayuda al desarrollo;

- compromiso para alcanzar el bienestar general de un modo inmediato, por ejemplo: en situaciones especiales, tales como las catástrofes naturales, etc.;
- asistencia mutua y grupos de autoayuda;
- participación en organizaciones religiosas;
- ciudadanos que ocupan diversas posiciones honoríficas en la sociedad y se comprometen en la vida política y científica, en la dirección o el funcionamiento de pequeñas asociaciones u organizaciones deportivas.

3.4.2 Además, el voluntariado se puede clasificar según los ámbitos de actuación (como, por ejemplo, deporte, cultura, asuntos sociales, salud, educación, jóvenes, protección del medio ambiente, protección civil, política, protección del consumidor, cooperación al desarrollo, etc.).

3.5 Los servicios voluntarios son una forma particular de voluntariado: su duración queda delimitada de entrada y a menudo constituyen la única actividad que desarrolla el voluntario. Es decir, que, contrariamente a las demás formas de voluntariado, el voluntario no realiza paralelamente otras actividades, como, por ejemplo, un programa de formación o un trabajo remunerado. A diferencia del voluntariado efectuado regularmente durante el tiempo libre del individuo en cuestión, el servicio voluntario se basa por lo general en una serie de reglas y responsabilidades fijadas en común y que a menudo adoptan la forma de un acuerdo entre los distintos participantes del proyecto, voluntarios incluidos. Los servicios voluntarios se clasifican con arreglo a los criterios siguientes:

Las **actividades de voluntariado** pueden ser cualquier tipo de compromiso voluntario. Se caracterizan por los siguientes rasgos: están abiertas a todos, no son remuneradas, se emprenden de forma voluntaria y tienen un valor añadido social y educativo (su vertiente de aprendizaje no formal).

El **servicio voluntario** forma parte de las actividades de voluntariado y se caracteriza por los siguientes aspectos: se realiza durante un periodo determinado, tiene objetivos y contenidos claros, tareas concretas y estructura y marco precisos; además de contar con apoyo adecuado y protección jurídica y social.

El **servicio cívico** es un servicio voluntario gestionado por el Estado, o en nombre de éste, que se realiza en el ámbito social o en la protección civil.

El **servicio civil** es una alternativa que ofrecen algunos países al servicio militar obligatorio, pero sin carácter voluntario (?).

3.6 Existe una clara distinción entre voluntariado remunerado y voluntariado no remunerado por el hecho de que, por una parte, aunque el voluntariado se efectúe —en el sentido de las definiciones de Naciones Unidas y OIT— al servicio de organizaciones sin ánimo de lucro, suele recibir una remuneración inferior al nivel del mercado y, por otra parte, el voluntariado no remunerado sólo puede percibir un reembolso en concepto de los gastos incurridos con motivo de la misión. La clarificación del estatus jurídico de estas actividades debería tener en cuenta tales aspectos con el fin de facilitar la situación de los interesados, así como los datos relativos a las personas en prácticas puestas a disposición de ONG en el marco obligatorio de sus estudios.

(?) Véase el documento COM(2004) 337 final.

El trabajo voluntario en el sentido en que lo definen la OIT y las agencias de Naciones Unidas es el que se realiza en organizaciones que no buscan obtener beneficios —es decir, asociaciones de voluntariado u organizaciones no gubernamentales de carácter humanitario o sin fines de lucro—, los denominados trabajadores voluntarios, que en la mayoría de las ocasiones reciben una remuneración en forma de salario. Estos trabajadores son asalariados, y la naturaleza voluntaria del trabajo se define por el hecho de que su salario, muy frecuentemente, es inferior al que establece el precio del mercado, lo cual define y constituye el aspecto y el carácter voluntario. Por ejemplo: el responsable de logística de una organización humanitaria para acciones urgentes o el jurista de una asociación para la defensa de los derechos de los refugiados serán asalariados, pero con un salario distinto y menor que el que podrían obtener en el mercado de las correspondientes empresas (transportes o gabinetes de asesores jurídicos).

El ejemplo del Servicio Voluntario Europeo (SVE), citado en distintas ocasiones y señalado como caso que ha de ampliarse y valorizarse, en realidad es un servicio que pone a los jóvenes a disposición de asociaciones o de ONG a cambio de una compensación y el abono de los gastos (alojamiento, alimentación) más una parte de dietas, como las de los períodos de prácticas. Es una forma nueva de utilizar a los jóvenes en el marco de su ciclo de estudios superiores (prácticas en el extranjero impuestas en casi todos los estudios con dimensión internacional o europea), poniéndolos a disposición de tales asociaciones y ONG.

La participación de los jóvenes en proyectos humanitarios o de interés general a cambio de un pago global representa un enriquecimiento mutuo. Si la intención es aclarar la situación legal del pago asignado, es preciso distinguir distintas formas de voluntariado.

3.7 El trabajo voluntario remunerado en el sentido de las definiciones de la OIT y Naciones Unidas —como, por ejemplo, la actividad de «Médicos sin fronteras»— no entra en el marco del presente dictamen.

3.8 En los últimos años, el ámbito del voluntariado se ha diversificado una vez más en cuanto a formas y motivación, resultando determinantes al respecto los nuevos valores y avances existentes. Existe un interés cada vez mayor por el voluntariado y la demanda aumenta en consecuencia, pero los recursos financieros y presupuestarios y el desarrollo infraestructural no siguen el mismo ritmo; tampoco crece en la medida necesaria el reconocimiento que merece.

3.8.1 Para los que ejercen actividades de voluntariado son ventajas atractivas de su compromiso poder ocupar útilmente su tiempo libre, el desarrollo de competencias sociales y la adquisición y transmisión de experiencias. La adquisición de conocimientos o un mejor conocimiento de sí mismo y de las propias capacidades se cuentan entre las razones cada vez más frecuentes del compromiso de los jóvenes en el voluntariado, y muy en particular con vistas a responder a los desafíos de la sociedad del conocimiento. En el caso del servicio voluntario en el extranjero, los contactos interculturales y la adquisición de una lengua extranjera desempeñan también un papel en la decisión en favor del compromiso voluntario. Así se fomenta la comprensión intercultural, sobre todo en el marco de la unificación europea. Los proyectos transfronterizos de voluntariado, como, por ejemplo, las becas de intercambios eurorregionales de voluntarios, puede revestir gran importancia para el desarrollo de la ciudadanía europea.

3.8.2 Las organizaciones sin ánimo de lucro y los centros de voluntarios tienen dificultades para conseguir voluntarios sobre todo cuando no logran adaptarse a las nuevas realidades sociales. En este sentido, cabe destacar los cambios en la cultura de los jóvenes; la difusión de Internet y la posibilidad del voluntariado *en línea*; las nuevas formas de dirigirse a los jóvenes, como, por ejemplo, los SMS; la oferta de contratos cortos para jóvenes como primera incorporación al mercado laboral. Otros ejemplos de ellos son la consideración tanto de las nuevas formas de emplear el tiempo libre como del tiempo de que disponen los ciudadanos interesados, la consideración de nuevos grupos como los inmigrantes, los parados de larga duración o incluso el número cada vez mayor de jubilados que quieren aportar algo.

3.9 En resumen, se podría decir que el voluntariado es un fenómeno horizontal, que abarca muchos ámbitos políticos distintos, pero que también afecta a una parte importante de la sociedad. Conviene observar, no obstante, que se da en menor medida entre las personas desfavorecidas o víctimas de exclusión social.

#### 4. El papel general socioeconómico del voluntariado en la sociedad europea

4.1 En la bibliografía especializada internacional, el papel del voluntariado se analiza sobre todo basándose en su función social o económica. Como se ha dicho, su valor intrínseco estriba en su aportación a la ciudadanía civil, aunque a menudo resulta difícil de cuantificar su incidencia, pues se refiere a conceptos tales como el compromiso social, el sentimiento de pertenencia, la identificación con la sociedad, la solidaridad, el sentimiento de responsabilidad social o el fomento de la cohesión social.

4.2 Con arreglo a los estudios existentes en materia de sociedad civil (por ejemplo, Putnam, 2000<sup>(8)</sup>), un enfoque adecuado consiste en analizar el denominado «capital social», al que el voluntariado aporta una importante contribución. Las redes sociales, los contactos, los valores y las actitudes de los ciudadanos, así como la confianza mutua, son esenciales para el desarrollo social (y económico) de las regiones. Cuando en un ámbito determinado proliferan las organizaciones de la sociedad civil o los voluntarios, generalmente los demás indicadores económicos y sociales también son buenos. El voluntariado hace aumentar de manera significativa el capital social de una comunidad, ya que crea redes y vínculos sociales.

4.3 Por lo tanto, a los indicadores que se utilizan generalmente para calcular el grado de desarrollo de un país (a saber, los principales indicadores económicos, tales como el crecimiento económico y el equilibrio financiero) conviene adjuntar indicadores nuevos y alternativos que permitan cuantificar el capital y la cohesión sociales, así como poner de relieve la contribución del voluntariado. También se debería calcular el valor económico del voluntariado, tal y como propone Naciones Unidas en su manual sobre los organismos sin ánimo de lucro en el marco del sistema de cuentas nacionales.

4.4 Además, este enfoque sería coherente con la prioridad otorgada al desarrollo sostenible, al que se aspira en el marco de un sistema global, consistente en fomentar, además del éxito económico, la sostenibilidad medioambiental, la solidaridad y la democracia. De este modo se alcanzarían los objetivos de la Estrategia de Lisboa, que, en el contexto general del desarrollo

(<sup>8</sup>) Robert D. Putnam, *Bowling Alone — The Collapse and Revival of American Community*; New York, Simon and Schuster, 2000.

sostenible, considera inseparables los aspectos económicos, sociales y medioambientales y pretende aprovechar mejor las sinergias existentes entre ellos. En los tres referidos sectores, los voluntarios aportan una importante contribución: refuerzan la cohesión social y realizan actividades relacionadas con el medio ambiente y con la reinserción laboral de los parados (de larga duración), todo lo cual debe cuantificarse.

4.5 El Pacto Europeo para la Juventud, aprobado por el Consejo Europeo de primavera de 2005 y que forma parte de la Estrategia de Lisboa revisada, recomienda a los jóvenes que ejerzan actividades voluntarias <sup>(9)</sup>.

4.6 Según algunos estudios y experiencias internacionales, es posible impulsar mejor y de manera más directa el voluntariado en los distintos sectores.

4.6.1 Por ejemplo, ya en la fase de socialización, escolarización y educación de los niños se puede obrar en favor de su futura participación activa en la sociedad. En este proceso, las organizaciones que llevan a cabo programas sociales en las que la mayoría de los miembros son niños y jóvenes desempeñan un papel específico y ejemplar.

4.6.2 El voluntariado puede representar un papel especial en el ámbito de la lucha contra el desempleo juvenil y de larga duración, así como, en general, en la incorporación a la vida profesional.

Los voluntarios pueden adquirir experiencias y conocimientos específicos muy apreciados en el mercado laboral y constituirse una red de contactos. Además de las actividades propias del ámbito social y sanitario, que son los sectores tradicionales de actuación del voluntariado, al prestar sus servicios los voluntarios pueden atesorar competencias clave y conocimientos en materia de relaciones públicas, comunicación, expresión, gestión organizativa, formación profesional, etc..

Los voluntarios pueden experimentar distintas funciones sociales, aprender a tomar decisiones adecuadas, solventar problemas, adoptar una determinada cultura de trabajo, así como demostrar su sentido de la justicia y su capacidad de liderazgo. El voluntariado puede constituir una parte importante del currículum y de la carrera profesional. Por consiguiente, el voluntariado es un importante instrumento de aprendizaje no formal y de aprendizaje informal que viene a completar el aprendizaje formal, la educación y la formación. Sirve también para mejorar las oportunidades de las personas interesadas en el mercado laboral, especialmente de los jóvenes.

4.6.3 En el marco del envejecimiento activo, el voluntariado desempeña una doble función: por una parte, permite a los ciudadanos de edad avanzada seguir integrados en la vida social, aportando sus experiencias y sintiéndose todavía útiles. Todo ello repercute positivamente en su salud y calidad de vida. Por otra parte, el voluntariado puede fomentar el entendimiento entre generaciones: jóvenes y mayores actúan juntos en algo, realizan intercambios y se apoyan.

<sup>(9)</sup> El Consejo Europeo de primavera de 2005 aprobó el Pacto europeo para la juventud en el marco de la Estrategia de Lisboa revisada; el pacto tiene por finalidad mejorar la educación, la formación, la movilidad, la inserción profesional y la inclusión social de los jóvenes, facilitando al mismo tiempo la conciliación entre actividad profesional y vida familiar. En este contexto, el Consejo Europeo pidió a la Unión y a los Estados miembros que fomentaran la movilidad de los jóvenes suprimiendo a tal fin los obstáculos para los becarios, los voluntarios y los trabajadores así como sus familias. Anexo I de las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo, Bruselas, 22 y 23 de marzo de 2005 (7619/05).

4.6.4 El voluntariado puede brindar a los distintos grupos marginados de población una oportunidad para acceder a la sociedad e integrarse en ella, ya sea a través de la ayuda que les brindan los voluntarios o mediante su propia actuación como voluntarios reinsertándose de este modo en la sociedad. Esta capacitación a través del voluntariado es importante sobre todo para los grupos de población socialmente excluidos y para los inmigrantes. Lamentablemente, las disposiciones jurídicas de algunos Estados miembros dificultan este proceso; así, por ejemplo, existen Estados miembros en los que los inmigrantes no pueden ejercer actividades de voluntariado.

4.6.5 También conviene destacar la trascendencia de los distintos grupos de ayuda mutua. Se caracterizan por reunir a personas que denotan problemas similares, procedentes de los ámbitos más dispares, que se ayudan mutuamente compartiendo sus experiencias personales.

4.6.6 También los empresarios y las empresas contribuyen a fomentar las actividades de voluntariado. Por una parte, los empleados y trabajadores que actúan como voluntarios fuera de la empresa aumentan así sus competencias sociales, creatividad y motivación, sintiéndose más unidos a la empresa. Por otra parte, las empresas son cada vez más conscientes de su responsabilidad social: las asociaciones de interés mutuo constituidas por organizaciones de voluntarios, responsables locales o nacionales y empresas contribuyen a anar fuerzas in situ y a conformar conjuntamente la comunidad. El diálogo entre los interlocutores sociales, el aprendizaje mutuo y los acuerdos colectivos pueden contribuir a que el compromiso voluntario – que forma parte de la responsabilidad social– goce de mayor reconocimiento y apoyo.

4.6.7 El CESE observa con preocupación que, a menudo, las organizaciones y las actividades de voluntarios no gozan de reconocimiento público debido a que en numerosos Estados miembros falta una definición y una base jurídica referidas al voluntariado. En ocasiones, ello lleva incluso a que se desconozca el potencial del voluntariado en el marco, por ejemplo, de la reinserción de jóvenes, desempleados o inmigrantes. Además, la situación en la que se encuentran los voluntarios es a menudo problemática, especialmente en materia fiscal, de seguridad social o de seguros. El CESE insiste en la necesidad de dotarse de una normativa que aclare la situación jurídica de los voluntarios y garantice a todos los ciudadanos el derecho a actuar como voluntarios. Además, pide a los Estados miembros que supriman las carencias de las normativas laborales que obstaculizan la intervención de personal voluntario y benévolo de asistencia, el cual desempeña una importante labor en interés de la colectividad, en especial en caso de catástrofes. Con demasiada frecuencia, los trabajadores dependen de la «buena voluntad» del empresario en lo que respecta a la obtención de permisos especiales y el mantenimiento de las remuneraciones.

4.6.8 El CESE pide que se delimiten claramente las relaciones y tareas que incumben a cada agente, a saber, el Estado, el sector comercial y las organizaciones de voluntarios. Aunque el voluntariado desempeña un importante papel en nuestras sociedades, no debe cubrir las necesidades básicas en materia de prestación de servicios sociales ni suplantar al Estado. La acción política tiene que encaminarse a impulsar el voluntariado como tal, sin instrumentalizarlo, pues ello le haría perder su razón de ser y su valor intrínseco, que se basan en la libre elección del individuo.

4.6.9 En cualquier caso, el CESE considera que el Estado tiene que facilitar la infraestructura necesaria para poder realizar las actividades de voluntariado. En efecto, aunque dichas actividades no son remuneradas, implican un coste, es decir, su impacto presupuestario no es neutro. Además, con arreglo a la experiencia atesorada en algunos países europeos, la existencia de una infraestructura específica de apoyo al voluntariado permite aumentar considerablemente su alcance y calidad. El apoyo y asesoramiento que brindan las organizaciones de voluntarios, su motivación, formación, asistencia y seguimiento, así como, en su caso, el reembolso de los gastos en que se incurra, generan unos costes que, sin embargo, quedan compensados con creces por el trabajo realizado. El Estado puede asumir un papel activo

con una programación estratégica, sensibilización de la opinión pública y coordinación. Para que las actividades de voluntariado sean mejor conocidas, el Estado debe financiar la elaboración de estudios y fijarse como un objetivo prioritario integrar el espíritu del voluntariado en la educación.

4.6.10 Por otra parte, todos los agentes interesados (Estado, empresas, sindicatos y organizaciones de voluntarios) tienen que conjugar sus esfuerzos para impulsar y hacer progresar el voluntariado y reforzar además su reconocimiento social. Tan importante como el diálogo y la cooperación entre los distintos sectores es que las organizaciones de voluntarios actúen en red con vistas a intercambiar buenas prácticas y a unir sus fuerzas.

Bruselas, 13 de diciembre de 2006.

El Presidente  
del Comité Económico y Social Europeo  
Dimitrios DIMITRIADIS

---

ANEXO

#### al dictamen del Comité Económico y Social Europeo

La propuesta de enmienda siguiente, que obtuvo al menos una cuarta parte de los votos emitidos, fue rechazada en el transcurso de los debates:

**«Punto 3.6**

Suprímase.

*Exposición de motivos*

Se trata de un dictamen particularmente importante, ya que entre los dictámenes del CESE es uno de los pocos que describe tan minuciosamente las instituciones del voluntariado. Las definiciones, ejemplos y teorías que se recogen en el dictamen son importantes en la medida en que los utilizaremos en el futuro en cada dictamen de este tipo que haga referencia a la metodología de clasificación de las actividades de voluntariado o del trabajo social.

El objetivo de esta enmienda es suprimir las definiciones que utilizan tanto Naciones Unidas como la OIT. El autor de la enmienda opina que el CESE bajo ningún concepto debería utilizar estas definiciones en el dictamen, ya que la propuesta de la Comisión sobre la que el CESE basa su documento hace referencia exclusiva al voluntariado en su forma más pura, es decir a las actividades de voluntariado sin retribución alguna.

Si la Asamblea aprueba esta enmienda, el dictamen será más legible y se evitará una confusión innecesaria que podría sufrir el lector al leer el dictamen. Además, el dictamen será más conciso.»

*Resultado de la votación*

Votos a favor: 53

Votos en contra: 61

Abstenciones: 24

---

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social Europeo — Poner en práctica la asociación para el crecimiento y el empleo: hacer de Europa un polo de excelencia de la responsabilidad social de las empresas»**

COM(2006) 136 final

(2006/C 325/14)

El 22 de marzo de 2006, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Comisión decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta mencionada.

La Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 7 de noviembre de 2006 (ponente: Sra. PICHENOT).

En su 431º Pleno de los días 13 y 14 de diciembre de 2006 (sesión del 14 de diciembre de 2006), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 153 votos a favor, 21 votos en contra y 14 abstenciones el presente Dictamen.

## 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 La responsabilidad social de las empresas, componente del modelo social europeo, afecta a todos los ciudadanos europeos. El Comité Económico y Social Europeo se felicita de que la Comisión incluya esta visión en la Comunicación, donde también se señala que la RSE «refleja los valores centrales de la propia UE». En consecuencia, el Comité considera que el ciudadano europeo debería poder acceder a una información fiable y lo más completa posible sobre las declaraciones y las prácticas de las empresas y territorios. Una rendición de cuentas de alta calidad le permitiría orientar sus opciones como consumidor, ahorrador y residente. Los productos y servicios que pueden ofrecer una información societal de calidad y responder a una rastreabilidad ya disfrutan de una ventaja comparativa real ante los inversores, los consumidores y las asociaciones de consumidores. Esta tendencia resultará cada vez más importante ante la perspectiva de un desarrollo sostenible.

1.2 Así, podría establecerse un portal de información sobre la RSE en el marco del plan de acción «Comunicar Europa al ciudadano». Este portal europeo que reuniría la información disponible permitiría elaborar un censo del número y tipo de empresas, de los asuntos tratados y de las partes interesadas participantes. Sería útil para que los agentes de todos los Estados miembros hiciesen suya la RSE. En particular, sería muy deseable que incluyese información sobre las buenas prácticas de las empresas de los nuevos Estados miembros. Sería un instrumento para la evaluación global en materia de RSE. Este repertorio autodeclarativo y multilateral, instrumento indispensable de acompañamiento de la «Alianza Europea», debería ser cofinanciado por la Comisión. La «praxisteca<sup>(1)</sup> de la RSE» (biblioteca de prácticas) así constituida permitiría intercambiar la información sobre las buenas prácticas de las empresas y los territorios.

1.3 Puesto que la RSE contribuye a la Estrategia de Lisboa (innovación, competitividad, empleabilidad y creación de

empleo), el CESE sugiere a los Estados miembros que integren el fomento de la RSE en sus Planes Nacionales de Reforma y, por supuesto, en las estrategias nacionales de desarrollo sostenible. Asimismo, recuerda que las prácticas de la RSE son voluntarias, completan el cumplimiento de la legislación laboral y del derecho social nacional y, llegado el caso, suponen un apoyo de las normas laborales internacionales. El CESE insta a los poderes públicos de los Estados miembros y de la UE a que favorezcan la aparición y el desarrollo de nuevos sectores de actividad creados o desarrollados por la política de RSE. Insta a los Estados miembros y a la UE a impulsar una actitud responsable de las empresas con motivo de las adquisiciones públicas (política consistente en servir de ejemplo social y medioambiental).

1.4 En toda Europa se están realizando numerosas prácticas que invocan el desarrollo sostenible o la RSE. Esta diversidad es un elemento de dinamismo, pero hace difícil un planteamiento europeo concertado. El CESE se felicita de la reactivación, deseada en la comunicación, del grupo de alto nivel de los Estados miembros sobre la RSE como foro de debate para mejorar el intercambio de buenas prácticas. Antes de buscar la convergencia, es conveniente actualizar la situación de las prácticas nacionales. Este análisis, que incluiría las políticas públicas y las legislaciones vigentes, debería permitir poner de relieve, respetando la diversidad, los resultados obtenidos por las políticas públicas para favorecer el fomento de la RSE.

1.5 La Comisión Europea considera que las empresas europeas deberían tener un comportamiento responsable allí donde ejerzan sus actividades, respetando los valores de la Unión y las normas internacionales reconocidas, en particular en materia de trabajo digno. Siguiendo esta lógica, el CESE insta a los interlocutores sociales en las empresas multinacionales de origen europeo a que enriquezcan el diálogo social transnacional mediante la negociación de acuerdos marco internacionales (AMI) sobre la RSE. Las empresas que han suscrito estos AMI, en la medida en que se basan en el respeto de los principios de la Declaración de la OIT y los principios rectores de la OCDE destinados a las empresas multinacionales, participan así en el cumplimiento de los objetivos de desarrollo del milenio.

(<sup>1</sup>) Praxis (sustantivo femenino, de origen griego), con el significado de acción, designa el conjunto de actividades humanas que pueden transformar el medio natural o modificar las relaciones sociales.

1.6 El CESE apoya las iniciativas de diálogo social sectorial que implican a la RSE en la gestión de las transformaciones económicas. Insta a los sectores a cerciorarse de que estas iniciativas cuenten con participantes de todos los Estados miembros.

1.7 El Comité señala que la RSE es ejemplar cuando se integra en la estrategia y ejecución de toda la jerarquía de la empresa. Insta a las empresas que desean apoyar la Alianza a que participen plenamente y de forma completa en la misma, también contando con los representantes del personal que lo deseen y con el Comité de Empresa Europeo cuando este último exista.

1.8 El CESE se muestra favorable a que la generalización de la RSE deseada por la Comisión pase por las PYME, aunque pide a todos los tipos de empresas, incluidas las de la economía social, que se impliquen en la RSE, respetando su diversidad.

1.9 A fin de mejorar la evaluación, el CESE insta a las empresas europeas a que participen en la elaboración y la revisión de los distintos instrumentos de medida y de información, como EMAS, GRI e ISO 26000. Recuerda que, en todo caso, la certificación, cuando resulta viable, procede de la voluntad de la empresa y no puede hacerse obligatoria. Para garantizar la legitimidad y la viabilidad de las agencias de evaluación y certificación, parece importante que estas agencias establezcan su evaluación con arreglo a criterios basados en los textos fundamentales contenidos en la lista elaborada por el Foro multilateral de 2004. El CESE alienta las iniciativas de autorregulación del sector de las agencias.

1.10 El CESE constata que el anexo a la comunicación responde a una iniciativa concertada de la Comisión y de parte de los medios de negocios sin que se haya consultado a las demás partes interesadas. Considera, pues, que corresponde a las organizaciones patronales difundir la información y garantizar el fomento, a nivel nacional y local, de las actividades de las empresas de la Alianza en materia de RSE.

1.11 El CESE pide a los interlocutores externos que se impliquen en las nuevas reuniones del Foro y que participen en los diálogos abiertos en las empresas de la Alianza. Recomienda la creación de foros de debate nacionales de composición multilateral que estudiarían las buenas prácticas, en particular las que aparezcan en el portal europeo, para responder lo mejor posible a las expectativas de los ciudadanos.

1.12 El CESE quiere que la valoración del nivel alcanzado en materia de RSE sea objeto de una reflexión en profundidad. Esto debería hacerse lo más rápidamente posible para garantizar la credibilidad de la nueva acción que tiene por objetivo explícito la excelencia, y podría incluirse en el examen de las estrategias nacionales y comunitaria de desarrollo sostenible, ya que las dos nociones corresponden al mismo concepto, situándose la responsabilidad societal –de las empresas y los territorios– en el nivel «micro» y el desarrollo sostenible en el nivel «macro». Esta cuestión debería figurar en el orden del día de las primeras reuniones (finales de 2006) del Foro multilateral, en el que el CESE desea participar plenamente.

1.13 El CESE propone a la Comisión que uno de los próximos años sea declarado «Año Europeo de la RSE».

## 2. Exposición de motivos

### 2.1 El contexto europeo de la RSE tras la Cumbre de Lisboa

2.1.1 Los Consejos Europeos (Lisboa 2000, Gotemburgo 2001) han puesto de relieve una actuación europea con respecto a la responsabilidad social de las empresas bajo un triple aspecto. En el ámbito europeo, la RSE es una medida voluntaria que se aplica más allá del acervo comunitario, quedando este último como una base obligatoria en sus aspectos sociales (Derecho Laboral), societales (Derecho del Consumidor) y medioambientales (Derecho Medioambiental). Ya se disponía de instrumentos europeos voluntarios correspondientes al aspecto medioambiental (EMAS, Ecolabel).

2.1.2 La Comisión Europea publicó en julio de 2001 <sup>(2)</sup> un Libro Verde titulado «Fomentar un marco europeo para la responsabilidad social de las empresas», donde se definía la RSE. El CESE emitió un dictamen sobre el Libro Verde en marzo de 2002 <sup>(3)</sup>. Este Libro Verde pedía a cada Estado miembro que prestase una contribución sobre este asunto. Tomando como base las contribuciones recibidas, la Comisión adoptó en julio de 2002 una primera comunicación relativa a la responsabilidad social de las empresas, titulada «Una contribución empresarial al desarrollo sostenible». Este título señalaba que la RSE es el aspecto microeconómico del concepto macroeconómico de desarrollo sostenible.

2.1.3 La Comisión organizó un Foro multilateral sobre la RSE en la Unión. El objetivo consistía en definir recomendaciones comunes en materia de RSE. Se trataba de un proceso inédito de diálogo y de concertación que incluía a los interlocutores sociales, a los organismos de investigación y a las partes interesadas. Era un intento único de organizar un diálogo civil basándose en un mandato confiado por la Comisión. Tras largos trabajos en comisión y cuatro reuniones plenarias, el Foro emitió su informe final el 29 de junio de 2004. El Foro reconocía que distintas partes interesadas, y no sólo las empresas, participan en el desarrollo sostenible. Este informe contiene nueve series de recomendaciones destinadas a las empresas, a las partes interesadas, a los poderes públicos y a las instituciones de la Unión Europea. Las recomendaciones se referían a la sensibilización y la formación sobre la RSE, a su inclusión en la actuación de cada uno, y buscaban garantizarle un entorno favorable. La UNICE estaba satisfecha de los resultados obtenidos, la CES aceptó el texto del informe final con algunas reservas, y otras partes interesadas señalaron su insatisfacción. Como recuerda la

<sup>(2)</sup> COM(2001) 366 final.

<sup>(3)</sup> Dictamen del CESE de 20.3.2002 sobre el «Libro Verde — Fomentar un marco europeo para la responsabilidad social de las empresas», ponente: Sra. HORNUNG-DRAUS; coponente: Sra. ENGELEN-KEFER, coponente: Sr. HOFFELT (DO C 125 de 27.5.2002).

comunicación de 22 de marzo de 2006, «El Foro logró cierto consenso entre los participantes, pero también reveló las diferencias significativas de opinión entre las partes empresariales y las demás.»

2.1.4 En junio de 2003, la Directiva 2003/51/CE por la que se modifican dos directivas sobre las cuentas anuales y consolidadas de determinadas formas de sociedades, bancos y otras entidades financieras y empresas de seguros introducía la posibilidad de publicar indicadores de resultados no financieros, en particular sobre cuestiones relativas al medioambiente y al personal. Para contribuir al fomento de la RSE, el CESE aprobó en junio de 2005 un dictamen sobre el tema «Instrumentos de información y evaluación de la responsabilidad social de las empresas en una economía globalizada»<sup>(4)</sup>.

2.1.5 El 22 de marzo de 2006 se publicó una segunda comunicación titulada «Poner en práctica la asociación para el crecimiento y el empleo: Hacer de Europa un polo de excelencia de la responsabilidad social de las empresas»<sup>(5)</sup>, a la que se refiere el presente dictamen. Va acompañada de un anexo titulado «Una alianza europea para la RSE».

2.1.6 En la Comunicación de mayo de 2006 «Promover un trabajo digno para todos»<sup>(6)</sup>, la Comisión «reconoce el papel importante de la responsabilidad social de las empresas, que complementa la legislación, la negociación colectiva y el control de las condiciones laborales. Considera que los códigos de conducta y otros instrumentos de responsabilidad social de las empresas deben basarse en los instrumentos acordados a nivel internacional (OCDE, OIT). Asimismo, invita a las empresas, la Alianza europea para la RSE y las demás partes interesadas a desarrollar iniciativas destinadas a contribuir a la promoción del trabajo digno para todos». Por otra parte, en las Directrices integradas para la aplicación de la Estrategia de Lisboa, el Consejo de junio de 2006 ha recomendado a los Estados miembros que insten a las empresas a desarrollar su responsabilidad social.

2.1.7 El Consejo, en su definición de la estrategia revisada de la UE para un desarrollo sostenible<sup>(7)</sup> de junio de 2006, prevé en los principios rectores de las políticas la «participación de las empresas y de los interlocutores sociales» con arreglo a los elementos siguientes: «Mejorar el diálogo social, aumentar la responsabilidad social de las empresas y fomentar las asociaciones entre el sector público y el privado para lograr una mayor cooperación y el establecimiento de responsabilidades comunes para conseguir un consumo y producción sostenibles.» En el apartado 31 de dicha comunicación se señala que «Los dirigentes empresariales y otras partes importantes interesadas, incluidas las organizaciones de trabajadores y organizaciones no gubernamentales, deberían iniciar urgentemente junto con los dirigentes políticos una reflexión sobre las orientaciones necesarias para el desarrollo sostenible a medio y largo plazo y proponer reacciones ambiciosas en el ámbito de la actividad económica que vayan más allá de los requisitos legales mínimos. La Comisión presentará en 2007 una propuesta para fomentar ese proceso. De acuerdo con la Alianza europea para la responsabilidad social de las empresas, deberían incrementarse la toma de conciencia y el conocimiento de la responsabilidad social y medioambiental de las empresas.»

<sup>(4)</sup> Dictamen del CESE de 8 de junio de 2005 sobre el tema «Instrumentos de información y evaluación de la responsabilidad social de las empresas en una economía globalizada», ponente: Sra. PICHENOT (DO C 286 de 17.11.2005).

<sup>(5)</sup> COM(2006) 136 final.

<sup>(6)</sup> COM(2006) 249 final.

<sup>(7)</sup> Comunicación 10117/06.

## 2.2 Síntesis de la Comunicación

2.2.1 La Comunicación de marzo de 2006<sup>(8)</sup> se añade al acervo anterior y vuelve a otorgar visibilidad política a la RSE. En esta Comunicación, la nueva Comisión apoya la creación de la Alianza europea para la RSE y relanza las reuniones del Foro multilateral. Apoya la creación de la Alianza: «La Comisión anuncia su apoyo a la creación de una Alianza Europea para la RSE, un concepto elaborado a partir de contribuciones de empresas activas en la promoción de la RSE» y relanza las reuniones del Foro multilateral: «La Comisión sigue concediendo la mayor importancia al diálogo con y entre todas las partes, y propone volver a convocar reuniones periódicas del Foro multilateral con miras a estudiar continuamente los avances de la RSE en la UE.»

2.2.2 La Comisión señala que no desempeña un papel activo en la Alianza. En particular, la Alianza «no debe implicar ninguna obligación financiera adicional para la Comisión». La Comisión precisa que la Alianza «no será un instrumento jurídico ni nada que deban firmar las empresas, la Comisión o cualquier autoridad pública», sino «la cobertura política para las iniciativas de RSE, nuevas o existentes, de las grandes empresas, las PYME y sus interlocutores.»

2.2.3 En un anexo, que no tiene el mismo alcance que el texto de la Comunicación, se presenta a la Alianza como una iniciativa de los medios empresariales basada en la asociación: «La Comisión Europea apoya a los miembros de la comunidad empresarial, que sientan las bases de una Alianza Europea para la RSE, una Alianza abierta a empresas que comparten una misma ambición: hacer de Europa un polo de excelencia de la RSE que apoye unas empresas competitivas y sostenibles y la economía de mercado. Lo esencial de esta iniciativa es la asociación». Está destinada a abrirse a todas las empresas europeas, con independencia de su tamaño, con carácter voluntario. En otoño de 2006 en el sitio de la UNICE figuraban un centenar de empresas.

2.2.4 La Comisión considera que «dado que la RSE se basa sobre todo en un comportamiento empresarial voluntario, un enfoque con obligaciones suplementarias y requisitos administrativos para las empresas correría el riesgo de ser contraproducente y contrario al principio de legislar mejor.» Parece sin duda poco compatible con el carácter voluntario de la RSE imponer nuevas normas vinculantes, pero queda bien entendido que la empresa que se inscribe en una acción de RSE comienza por un estricto respeto de la Ley, en su letra y su espíritu, debidamente verificado por las autoridades competentes.

2.2.5 La Comisión apuesta por que su apoyo a la Alianza permitirá generalizar la RSE en las empresas europeas. Como la confianza, que es la clave de este proceso, no se decreta, la única garantía de que existirá es la calidad de la gobernanza de empresa.

<sup>(8)</sup> COM(2006) 136 final.

2.2.6 La participación de las empresas en la Alianza es meramente declarativa y no será objeto de ningún compromiso formal. Esta simplicidad debería facilitar el rápido crecimiento del número de empresas que hagan referencia a esta Alianza.

2.2.7 La Comisión «reconoce que la RSE no habría tenido éxito sin el apoyo activo y la crítica constructiva de las partes no empresariales.» Así, el apoyo activo y la crítica constructiva de las partes no empresariales enriquecen el proceso.

2.2.8 La existencia de la Alianza no sustituye el diálogo con todas las partes interesadas y de éstas entre sí. Para favorecer este diálogo, la Comisión «propone volver a convocar reuniones periódicas del Foro multilateral con miras a estudiar continuamente los avances de la RSE en la UE». Estas reuniones permitirán hacer balance de la situación: «Dentro de un año, tras el debate en el seno del Foro multilateral, la Comisión volverá a evaluar la evolución de la RSE en Europa». En el presente dictamen se intenta proporcionar una hoja de ruta para la preparación de la próxima etapa, señalando los puntos que pueden ser objeto de recomendaciones.

### 2.3 Énfasis en algunos puntos destacados de la Comunicación

#### 2.3.1 Las empresas en la Estrategia de Lisboa

2.3.1.1 La Comisión considera que las empresas, creadoras de riqueza y empleo, proponen bienes y servicios que aportan un valor añadido a la sociedad. Pide a las empresas europeas que se comprometan «de manera más decidida» en favor de la RSE. El CESE aprueba la posición de la Comisión según la cual las empresas que emprenden una acción voluntaria de RSE contribuyen a la Estrategia de Lisboa renovada. En particular, estas prácticas voluntarias de RSE pueden ayudar a los poderes públicos a realizar algunas directrices integradas relacionadas con la integración social, el aprendizaje permanente, la innovación y el desarrollo del espíritu empresarial, por ejemplo mediante la lucha contra la discriminación y en favor de la diversidad, en particular en lo que se refiere a las personas en situación de discapacidad, la anticipación de la evolución de las cualificaciones, la contratación en los barrios desfavorecidos, el apoyo de las cámaras de comercio e industria a los jóvenes empresarios, incluidas las mujeres o los inmigrantes recientes.

2.3.1.2 El Comité afirmaba en un dictamen reciente <sup>(9)</sup> que «el modelo social europeo transmite la idea de un espacio de prosperidad democrático, ecológico, competitivo, solidario y socialmente inclusivo para todos los ciudadanos de Europa». La Comisión insta a las empresas europeas a emprender acciones de RSE que, aunque carezcan de rentabilidad financiera inmediata para ellas, mejoran la competitividad del conjunto de Europa y contribuyen a la realización de los objetivos de desarrollo del milenio, como, por ejemplo, la contratación de personal entre los grupos desfavorecidos, la reducción de los

niveles de contaminación y un mayor respeto de los derechos fundamentales en los países en desarrollo. El CESE se congratula de que así sea.

2.3.1.3 El CESE aprueba el vínculo establecido entre la Estrategia de Lisboa, el desarrollo sostenible y la RSE. No obstante, como ha manifestado en un dictamen reciente <sup>(10)</sup>, considera que convendría precisar y clarificar la articulación entre Estrategia de Lisboa y Estrategia de desarrollo sostenible. La actuación de los poderes públicos sigue siendo indispensable para aplicar estas estrategias, mediante la definición de un marco óptimo para el crecimiento y la innovación en el plano macroeconómico (Planes Nacionales de Reforma, Estrategias nacionales de Desarrollo Sostenible); las empresas responsables se inscriben en este marco actuando en el plano microeconómico. Así, la RSE aplicada por las empresas, mediante el desarrollo de procesos innovadores y estrategias de gestión responsable, participa en el desarrollo sostenible a escala europea y mundial.

#### 2.3.2 Generalización: la RSE para todas las empresas que la deseen

2.3.2.1 La comunicación de marzo de 2006 pide a las empresas europeas que se comprometan en la RSE, con independencia de su tamaño. El CESE está convencido de que el fomento de la RSE en las PYME constituye un desafío importante de esta generalización. Los instrumentos específicos experimentados en los dos últimos años representan una base de experiencias que merece un estudio de impacto que permita seguir la evolución de estas prácticas.

2.3.2.2 En las conclusiones del Foro multilateral se señalaba que las recomendaciones iban dirigidas a todos los tipos de empresas (incluidas las PYME y las empresas de la economía social), respetando su diversidad. El CESE apoya la idea de que las PYME y las microempresas ocupan un lugar concreto en la estrategia de la RSE, con instrumentos adecuados. Señala asimismo que todos los tipos de empresa están interesadas por igual, no sólo las sociedades de capitales, sino también las empresas por cuenta propia, las empresas públicas, las mutualidades, las cooperativas artesanales, industriales y agrícolas, las instituciones paritarias, las asociaciones de la economía social, etc. Pide a todas estas formas de empresa que participen en la Alianza. Desde el momento en que se crea cualquier empresa, resulta deseable una acción en materia de RSE.

#### 2.3.3 El papel de los interlocutores internos

2.3.3.1 La comunicación menciona la eficacia del diálogo social en materia de RSE y el papel constructivo de los comités de empresas europeos en la definición de las buenas prácticas. Por ello, el CESE lamenta que en el momento de establecer la Alianza no se haya consultado a las organizaciones representativas del diálogo social tanto a nivel interprofesional como sectorial.

<sup>(9)</sup> Dictamen del CESE de 4 y 5 de julio de 2006 sobre el tema «Cohesión social: dar contenido a un modelo social europeo», ponente: Sr. EHNMARK (CESE 493/2006).

<sup>(10)</sup> Dictamen del CESE de 22 de mayo de 2006 sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo relativa a la revisión de la Estrategia para un desarrollo sostenible — Plataforma de acción», ponente: Sr. RIBBE (CESE 736/2006).

2.3.3.2 Para el CESE <sup>(11)</sup> «el modelo europeo de economía social de mercado no considera a la empresa como una simple sociedad de capitales o un cúmulo de contratos sino también, e incluso ante todo, como una colectividad en la que debería predominar el diálogo social». Es frecuente que la iniciativa de comprometerse en prácticas de RSE proceda de la dirección de la empresa. No obstante, no pueden existir buenas prácticas al respecto que sean responsabilidad exclusiva de la dirección de la empresa. El CESE considera que la RSE a la europea no es una decisión filantrópica, sino el resultado del diálogo con todas las fuerzas vivas de la empresa en todos los niveles de la jerarquía. La RSE no sólo concierne al director de la empresa, sino también al personal de gestión y al conjunto de los trabajadores, en particular mediante el diálogo con los interlocutores externos. El Comité afirma que la RSE es digna de este nombre cuando se integra en la estrategia empresarial y es aplicada por todos los agentes de la empresa. Como la RSE es por definición una práctica voluntaria más allá de la ley, engloba y excede de la legislación vinculante.

2.3.3.3 Por este motivo, los acuerdos marco internacionales (AMI) sobre la RSE son muy interesantes. Estos acuerdos son negociados y firmados, por una parte, por la dirección de la empresa o las direcciones de las empresas del grupo, y, por otra parte, por los representantes de los trabajadores. En el caso de estos últimos, participan las federaciones sectoriales internacionales o europeas o las federaciones sindicales nacionales y el Comité de Empresa Europeo. La firma de los dos interlocutores sociales les compromete a aplicar los principios de la RSE en las relaciones de la empresa con los interlocutores externos, en particular los subcontratistas y las comunidades territoriales.

2.3.3.4 El CESE aprueba la Comunicación en la medida que esta señala que «habría que seguir reforzando el papel de los trabajadores, de sus representantes y de sus sindicatos en el desarrollo y aplicación de las prácticas de la RSE». Insta a las empresas que desean apoyar a la Alianza a que participen en la misma de manera plena y completa, también involucrando a los representantes del personal que lo deseen. Cuando exista un Comité de Empresa Europeo, este último tendrá un papel que desempeñar.

2.3.3.4.1 En un dictamen reciente <sup>(12)</sup>, el CESE señalaba lo siguiente: «El CESE apoya la dimensión social de la empresa en la Unión Europea y el papel que desempeñan los CEE. El debate europeo ha centrado las peculiaridades de la Unión en el desarrollo sostenible y en el modelo social europeo. La responsabilidad social de la empresa en una economía global constituye una de las respuestas europeas a los problemas planteados por la globalización, cuyos efectos negativos podrían atenuarse mediante la sujeción a los convenios fundamentales de la OIT por parte de todos los Estados miembros de la OMC.» Y «el modelo social europeo se caracteriza no sólo por la protección que ofrece a los más débiles y por el bienestar, sino también por el respeto de los derechos en los que se basa la dignidad de las personas en cualquier lugar y circunstancia. En la Europa moderna, los derechos de ciudadanía se han de poder ejercitar

de manera efectiva en cualquier sitio, incluidos los puestos de trabajo, y en especial en las empresas transnacionales.»

2.3.3.5 El CESE insta a las empresas y a los organismos de formación profesional a que incluyan en sus planes pedagógicos la educación para el desarrollo sostenible y la RSE.

### 2.3.4 Las actuaciones sectoriales

2.3.4.1 La Comisión seguirá apoyando las acciones iniciadas en materia de RSE por las partes interesadas, en particular por los interlocutores sociales y las ONG, sobre todo a nivel sectorial. Destaca la importante función que desempeñan los comités de diálogo social sectorial. El CESE da su apoyo a estas iniciativas, e insta a los sectores a que garanticen que en ellas se cuenta con participantes de todos los Estados miembros.

### 2.3.5 Hacer de Europa un polo de excelencia en materia de RSE

2.3.5.1 La comunicación pretende «convertir a Europa en un polo de excelencia sobre la RSE», pero no dice nada sobre cómo evaluar el grado de calidad alcanzado. No obstante, para poder afirmar que se está situado en un nivel de excelencia será necesario poder evaluar de una u otra manera la calidad de RSE lograda por Europa. Más allá de la rendición de cuentas que haga cada empresa, Europa debería poder compararse con los demás polos regionales en materia de RSE. En un primer momento, un portal que recogiese la información disponible permitiría elaborar un censo sobre el número y el tipo de empresas, los temas abordados y las partes interesadas participantes.

2.3.5.2 Para hacer de Europa un polo de excelencia en materia de RSE, la Alianza europea debería incluir un trabajo sobre los instrumentos adecuados. Los productos y servicios que pueden ofrecer una información societaria de calidad y responder a una rastreabilidad ya disfrutan de una ventaja comparativa real ante los inversores, los consumidores y las asociaciones de consumidores. Esta tendencia resultará cada vez más importante ante la perspectiva de un desarrollo sostenible.

2.3.5.3 El CESE querría que la evaluación del nivel alcanzado en materia de RSE fuese objeto de una reflexión en profundidad. Esto debería hacerse lo más rápidamente posible para garantizar la credibilidad de la nueva actuación que tiene por objetivo explícito la excelencia. Esta cuestión debería figurar en el orden del día de las primeras reuniones (finales de 2006) del Foro multilateral. Durante el Foro multilateral celebrado en Bruselas el 7 de diciembre de 2006, la Comisión presentó el «compendio» de iniciativas que se han emprendido hasta la fecha en materia de responsabilidad social de las empresas, hasta ahora una especie de inventario. El CESE manifiesta su disposición a analizar lo que se ha hecho en algunos ámbitos específicos y a entablar una colaboración institucional con la Comisión, también por lo que respecta a la gestión del portal de información sobre la RSE.

<sup>(11)</sup> Dictamen del CESE de 8 de junio de 2005 sobre el tema «Instrumentos de información y evaluación de la responsabilidad social de las empresas en una economía globalizada», ponente: Sra. PICHENOT (DO C 286 de 17.11.2005).

<sup>(12)</sup> Dictamen del CESE de 13 de septiembre de 2006 sobre «Los comités de empresa europeos: un nuevo papel para promover la integración europea», ponente: Sr. IOZIA (CESE 1170/2006) puntos 1.11 y 1.13.

2.3.5.4 Los conceptos no están estabilizados y los instrumentos no son objeto de consenso general. No obstante, algunos Estados miembros están desarrollando políticas para lograr una mayor transparencia de las empresas en materia de RSE. La profundización en el conocimiento de las políticas nacionales desarrolladas por los Estados miembros permitiría un proceso de fertilización cruzada. La reactivación, propuesta por la Comunicación, del grupo de alto nivel sobre la RSE es un paso en la buena dirección, tanto más cuanto que los nuevos y futuros Estados miembros participarán activamente en él. En el balance de la estrategia europea (de la Unión y de los Estados miembros) de desarrollo sostenible previsto para el año 2007 se incluiría un balance de las políticas públicas que promuevan la RSE.

### 2.3.6 Información y transparencia

2.3.6.1 El CESE toma nota con interés de la intención de la Comisión de mejorar la transparencia y la información de los consumidores. Señala, no obstante, que esta transparencia y esta información en materia de RSE no pueden limitarse a las exigencias de salud pública relativas a los bienes de consumo. Los consumidores pueden jugar un papel de incitación a la producción responsable de bienes y servicios. Para ello, necesitan saber no sólo si los bienes que consumen responden a las exigencias en materia de salud pública, sino también si están fabricados de conformidad con las normas sociales y medioambientales. Por otra parte, es conveniente extender la preocupación por la transparencia a todos los sectores económicos. Es deseable que el consumidor sepa si los bienes que consume son socialmente responsables; es deseable que el inversor y el ahorrador sepan si las empresas en las que invierten su dinero son socialmente responsables; es deseable que el residente sepa si los equipamientos, infraestructuras y demás se construyen de manera socialmente responsable, en particular si respetan la ecología. Los agentes financieros ya se interesan en la información extrafinanciera sobre las empresas, a través de fondos de inversiones socialmente responsables. Junto con las agencias de evaluación extrafinanciera, son protagonistas privilegiados del fomento de la RSE. Sectores industriales como el sector de la construcción se organizan para definir normas profesionales, con la Alta Calidad Medioambiental; sectores muy interesados como los del aluminio, el petróleo y el papel se preocupan por el impacto medioambiental de sus actividades. El CESE considera que sería útil que se propagasen estas iniciativas de autorregulación.

2.3.6.2 Las empresas utilizan técnicas diferentes para evaluar su viabilidad financiera (naturaleza y transparencia de las inversiones, de las cuentas y de los controles) y sus resultados sociales y medioambientales (condiciones de trabajo, protección de la naturaleza y de los territorios en la cadena de valor). Distintas y complementarias, deben mantener una sinergia.

2.3.6.3 A fin de garantizar la legitimidad y la fiabilidad de las agencias de evaluación y certificación, es indispensable la transparencia sobre los principios. En efecto, las empresas deben saber con arreglo a qué referencias se les evalúa. En este sentido, el CESE acoge favorablemente la publicación de los Principios de la inversión socialmente responsable<sup>(13)</sup>. Es importante que estas agencias establezcan su evaluación con arreglo a criterios basados en los textos fundamentales contenidos en la lista elaborada por el Foro multilateral de 2004. Las agencias deberán presentar un máximo de transparencia. La norma CSRR-QS fue una tentativa de autorregulación de la profesión. El CESE insta a esta última a continuar en esta vía. En un dictamen reciente<sup>(14)</sup>, el CESE instaba a las empresas europeas a participar en la elaboración y la revisión de los distintos instrumentos de evaluación y aplicación, como EMAS, GRI o ISO 26000. El CESE destaca la necesidad de evitar que nuevas normas internacionales redefinan el concepto de responsabilidad social de las empresas reduciéndolo a una simple conformidad con las obligaciones legales, cuando, por su naturaleza, la RSE reside en iniciativas voluntarias de empresas más allá de la ley. Recomienda a las representaciones nacionales que elaboran las directrices ISO 26000 que fomenten la definición europea de la RSE, que engloba la ley, pero va más allá de la misma. Sea cual fuere la importancia del trabajo realizado por las agencias de evaluación, no deberá obligarse a las empresas a someterse a normas privadas cuya verificación resulta onerosa para la PYME. Cuando los instrumentos se prestan a la certificación, ésta procede de la voluntad de la empresa y no deberá en ningún caso hacerse obligatoria.

2.3.6.4 En la Comunicación se señala que «las otras partes interesadas, incluidas las ONG, los consumidores y los inversores, deberían desempeñar un mayor papel en el fomento y la recompensa del comportamiento empresarial responsable» o desempeñar su función de alerta. Esto supone que la información de las otras partes interesadas deberá ser de buena calidad. La Comunicación anima a las empresas que apoyan a la Alianza a que pongan la información sobre la RSE a la disposición de todas las partes interesadas, incluidos los consumidores, los inversores y el público en general, y pide a las grandes empresas que presenten sus estrategias e iniciativas para la RSE y sus resultados o mejores prácticas de forma fácilmente accesible para el público. En cuanto a la información sobre la RSE, el CESE recuerda su propuesta<sup>(15)</sup> de creación de un portal europeo de información sobre las prácticas de responsabilidad social de las grandes empresas. Al considerar que el análisis por un tercero permite mejorar la información y garantiza la transparencia, el CESE preveía que los datos procedentes de las propias empresas fuesen analizados por un tercero de confianza, como, por ejemplo, un observador institucional europeo. Este análisis podría realizarse posteriormente, a partir de los datos del portal europeo.

<sup>(13)</sup> Véase el sitio de los principios del ISR, en español: <http://www.unpri.org/principles/spanish.html>.

<sup>(14)</sup> Dictamen del CESE de 8 de junio de 2005 sobre el tema Instrumentos de información y evaluación de la responsabilidad social de las empresas en una economía globalizada, ponente: Sra. PICHENOT (DO C 286 de 17.11.2005), puntos 4.4.1 y 4.4.2.

<sup>(15)</sup> Dictamen del CESE de 8 de junio de 2005 sobre el tema «Instrumentos de información y evaluación de la responsabilidad social de las empresas en una economía globalizada», ponente: Sra. PICHENOT (DO C 286 de 17.11.2005), punto 4.4.3.

2.3.6.5 Por otra parte, en la Comunicación se señala que no hay requisitos formales para declarar el apoyo a la Alianza ni la Comisión Europea guardará la lista de las empresas que la apoyen. En la actualidad, siete meses después del lanzamiento de la Alianza, sólo los sitios web de la UNICE, de CSR Europa y de algunas organizaciones patronales nacionales presentan a la Alianza. El CESE lamenta que la información no sea accesible ni se ponga de manera agrupada a disposición de los interesados.

### 2.3.7 Competitividad y desarrollo sostenible

2.3.7.1 La empresa responsable puede obtener una ventaja competitiva en términos de imagen, lo cual interesa especialmente a las empresas del sector de los bienes de consumo.

2.3.7.2 Las empresas responsables constituyen un terreno favorable a la innovación y la creatividad. Sus productos y servicios tienen más calidad y valor para el cliente, lo que también puede conducir a una ventaja comparativa.

2.3.7.3 Al anticipar los riesgos, la introducción de un proceso integrado de RSE conduce a gestionar mejor las crisis, e incluso a evitarlas, en particular en cuanto al riesgo de malversación y los riesgos industriales y tecnológicos. Por ejemplo, se producen menos accidentes cuando el personal está seguro en el trabajo porque se le ha formado bien y se han hecho las inversiones útiles. Así, las prácticas de RSE pueden traducirse en una disminución mensurable de los riesgos observados o previsibles. El CESE observa con interés el hecho de que algunas empresas de seguros tomen en consideración esta circunstancia en sus tarifas y pide al sector financiero en su conjunto que haga lo mismo.

2.3.7.4 La aplicación de los principios de la RSE lleva a la empresa a mejorar sus procesos de toma de decisiones y su gobernanza, mejorando así sus resultados a largo plazo. Una gestión de los recursos humanos que incluya el aprendizaje permanente y la continuidad en el empleo de las personas mayores permite optimizar el capital humano en la empresa y contribuye al envejecimiento activo. El CESE observa con interés las iniciativas de los medios europeos de expertos contables para fomentar la gestión responsable, mediante la calidad de la información relativa a las cuestiones de medio ambiente y de personal como elementos de análisis estratégico de la empresa.

2.3.7.5 El CESE recuerda que la competitividad a largo plazo es a menudo el resultado de acciones que tienen un coste a corto plazo. Insta a las empresas a que no se centren exclusivamente en la rentabilidad inmediata.

2.3.7.6 Insta a los Estados miembros y a la UE a que impulsen una actitud responsable de las empresas en las adquisiciones públicas (política de ejemplaridad social y medioambiental).

2.3.7.7 A escala macroeconómica, la resolución de los problemas sociales o medioambientales conlleva la creación o el desarrollo de nuevos sectores de actividad, abriendo ámbitos de desarrollo económico y de creación de empleo. Se trata, por ejemplo, de la eficacia ecológica, de los servicios a la persona, de

las relaciones entre urbanismo y transportes. El CESE insta a los poderes públicos de los Estados miembros y de la UE a que favorezcan la aparición y el desarrollo de estos sectores.

### 2.3.8 Los nuevos Estados miembros

2.3.8.1 Aunque se han realizado esfuerzos en algunos de los nuevos Estados miembros, las empresas que se consideran más avanzadas en materia de RSE proceden sobre todo de los antiguos Estados miembros.

2.3.8.2 El CESE considera que es indispensable dar a conocer y valorizar las buenas prácticas establecidas por las empresas de los nuevos Estados miembros, en particular por las PYME.

2.3.8.3 Debido a las diferencias en el contexto económico y cultural, las empresas de los nuevos Estados miembros tienen sin duda mucho que aprender de la experiencia de empresas situadas en las regiones con características similares a las suyas. Cuando en un país que no tiene una larga experiencia de la economía social de mercado se adoptan iniciativas socialmente responsables, éstas pueden inspirar más directamente a los agentes de países que tengan la misma historia.

2.3.8.4 Por lo tanto, es especialmente importante que la información sobre las buenas prácticas de las empresas de los nuevos Estados miembros se dé a conocer a sus homólogos de todos los Estados miembros actuales y futuros.

2.3.8.5 Se debe promover igualmente la sensibilización de la opinión pública y de los diversos grupos de interés con respecto a cuestiones de espíritu empresarial responsable, puesto que de su actividad y de la participación de las distintas partes interesadas dependen en gran medida la progresión y la calidad de la aplicación de los principios de la RSE.

### 2.3.9 La dimensión internacional de la RSE

2.3.9.1 El CESE aprueba la posición de la Comisión que busca seguir fomentando la RSE a escala mundial con el fin de incrementar al máximo la contribución de las empresas a la consecución de los objetivos del milenio de las Naciones Unidas. Apoya asimismo las intenciones de la Comisión relativas a los criterios de referencia internacionales sobre el comportamiento responsable de las empresas, esto es, fomentar la aplicación de la declaración de principios tripartitos de la OIT en las empresas multinacionales y la política social, de los principios rectores de la OCDE dirigidos a las empresas multinacionales, del Pacto Mundial de las empresas (Global Compact) y de los Principios de inversión socialmente responsable de las Naciones Unidas, así como de los demás instrumentos e iniciativas de referencia; impulsar el fomento de normas medioambientales estrictas; tomar en consideración el desarrollo sostenible en los acuerdos bilaterales de comercio y cooperación; fomentar mediante incentivos comerciales el respeto de los grandes principios internacionales en materia de derechos humanos o laborales, de protección del medio ambiente y de gobernanza; intensificar la cooperación con la OIT sobre el trabajo digno; fomentar la RSE en el

marco de la nueva estrategia para África; y seguir las iniciativas internacionales afines (trabajos del Representante Especial de las Naciones Unidas, directrices ISO, certificación del proceso de Kimberley). Este fomento es todavía más importante si se considera que puede constituir para determinados países el inicio de una evolución hacia un derecho social efectivo.

Bruselas, 14 de diciembre de 2006.

2.3.9.2 El CESE considera que las Zonas Francas de Exportación, que existen para crear un clima de inversión atractivo, no deberían en ningún caso funcionar fuera de los límites fijados por la legislación nacional en materia laboral. Mostrar una preocupación por la RSE en estas zonas no puede sustituir el respeto del corpus de los convenios fundamentales de la OIT.

El Presidente

del Comité Económico y Social Europeo

Dimitris DIMITRIADIS

### Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Los niños: víctimas indirectas de la violencia doméstica»

(2006/C 325/15)

El 21 de abril de 2006, de conformidad con el apartado 2 del artículo 29 de su Reglamento Interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un dictamen de iniciativa sobre «Los niños: víctimas indirectas de la violencia doméstica»

La Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 7 de noviembre de 2006 (ponente: Sra. HEINISCH).

En su 431º Pleno de los días 13 y 14 de diciembre de 2006 (sesión del 14 de diciembre de 2006), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 105 votos a favor, 4 en contra y 5 abstenciones el presente Dictamen.

#### 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El presente dictamen adicional se remite a las definiciones y los análisis del dictamen aprobado por el Comité Económico y Social Europeo el 16 de marzo de 2006 sobre «La violencia doméstica contra las mujeres», en el que se abordaba exclusivamente la violencia conyugal ejercida por los hombres contra las mujeres<sup>(1)</sup>. El dictamen aborda también exclusivamente un ámbito parcial de la violencia en la familia, en concreto las repercusiones de la violencia conyugal en los niños, que son testigos de dicha violencia. La violencia directa contra los niños en la familia, que muy a menudo es ejercida también por las mujeres –las madres–, no es objeto del presente dictamen. Aunque el hecho de criarse en un entorno de violencia física y psíquica puede tener graves consecuencias para los niños, sigue teniéndose una percepción marginal de los niños como víctimas indirectas de la violencia doméstica. También, teniendo en cuenta los derechos del niño a una vida sin violencia, en particular a una educación no violenta, así como a asistencia y protección, no puede seguir aceptándose esta situación.

1.2 Por ello, el CESE pide expresamente a la Presidencia del Consejo de la UE que en el marco del tema «La violencia doméstica contra las mujeres» aborde también la cuestión de «Los niños: víctimas indirectas de la violencia doméstica».

(1) Dictamen de iniciativa del CESE sobre «La violencia doméstica contra las mujeres»; ponente: Sra. HEINISCH (DO C 110 de 9.5.2006, pp. 89-94, puntos 2.3.4 y 2.3.5) URL: [http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/site/es/oj/2006/c\\_110/c\\_11020060509es00890094.pdf](http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/site/es/oj/2006/c_110/c_11020060509es00890094.pdf).

Destinatarios: Presidencias del Consejo de la UE; Comisión

1.3 En una conferencia celebrada en Mónaco los días 4 y 5 de abril de 2006, el Consejo de Europa lanzó un programa de tres años denominado «Una Europa por los niños y con los niños» (*Building a Europe for and with Children*). Además de hacer «publicidad» en favor de la protección de los derechos de la infancia, este programa se ocupará asimismo de la cuestión de la «protección de los niños contra la violencia». A fin de que se preste aún más atención a este importante proyecto, también y sobre todo en los medios de comunicación, el CESE propone una acción conjunta con el Consejo de Europa, el Parlamento Europeo, el Comité de las Regiones y UNICEF.

Destinatarios: Consejo de Europa, Parlamento Europeo, Comité de las Regiones y UNICEF

1.4 Aunque la principal responsabilidad en materia de lucha contra la violencia doméstica incumbe a los Estados miembros, debido a la importancia de los derechos de los niños y los diferentes planteamientos nacionales, el CESE considera necesario adoptar una estrategia paneuropea.

El punto de partida de tal estrategia paneuropea debe ser la elaboración de un primer estudio europeo sobre la prevalencia de la violencia doméstica y las consecuencias de crecer en un entorno de estas características, así como sobre las posibilidades y las ofertas de protección y apoyo que existen para los niños que sufren indirectamente este tipo de violencia.

Destinatarios: Comisión, Dirección General de Justicia, Libertad y Seguridad

1.5 La violencia ejercida contra los niños en un contexto de violencia doméstica sólo puede ser combatida eficazmente en el nivel nacional correspondiente. Por ello, todos los Estados miembros también deberían incluir expresamente un apartado sobre «Los niños: víctimas indirectas de la violencia doméstica» en el desarrollo y la aplicación del plan de acción nacional respectivo para combatir la violencia doméstica contra las mujeres. A tal fin deberían examinarse en particular los siguientes aspectos:

- Recogida de datos sobre la prevalencia y las consecuencias de crecer en un entorno de violencia doméstica.
- Recogida de datos sobre las posibilidades y las ofertas de protección y apoyo que existen para los niños que sufren indirectamente este tipo de violencia.
- Garantizar que los niños afectados indirectamente por la violencia doméstica son percibidos como un grupo independiente para el que deben desarrollarse ofertas de apoyo específicas.
- Cooperación e integración en red de todas las medidas de todos los ámbitos de actuación y, en especial, no obstante, los centros de acogida y de asesoramiento para mujeres, por un lado, y los servicios de protección de menores, los tribunales de familia, los centros de protección de la infancia y los centros de asesoramiento para las familias, por otro.
- Debe tenerse en cuenta la dinámica de la violencia doméstica en la regulación de los derechos de visita y de custodia.
- Debe tenerse en cuenta la situación especial de los hijos de las emigrantes maltratadas.
- Deberá garantizarse la formación y el aprendizaje permanente de todos los grupos profesionales competentes en todos los ámbitos de actuación –como, por ejemplo, la asistencia social a la infancia y la juventud, los centros de asesoramiento y protección, los organismos de intervención, las escuelas, los jardines de infancia y los centros recreativos, el sistema sanitario, la policía y la justicia–, cuya misión es reconocer los riesgos específicos que amenazan a los menores en el contexto de la violencia doméstica y apoyar de forma eficaz a los afectados.
- Desarrollo y puesta en marcha de ofertas de prevención específicas en torno a la cuestión «Los niños: víctimas indirectas de la violencia doméstica».
- Organización de campañas sociales dirigidas a los potenciales testigos directos de violencia ejercida contra los niños (vecinos, amigos de los padres, familiares), con el fin de combatir la indiferencia de dichas personas con respecto a los abusos cometidos contra los niños.
- Creación de interlocutores para los niños y asistencia por parte de instituciones estatales y no estatales siguiendo el modelo de la figura del Defensor del Menor que existe ya en numerosos países <sup>(2)</sup>.
- Lanzar campañas informativas para dar a conocer los planes de acción nacionales, sus medidas y planteamientos.

Destinatarios: Estados miembros

## 2. Exposición de motivos

### 2.1 ¿Por qué un dictamen adicional?

2.1.1 El presente dictamen adicional se remite a las definiciones y los análisis del dictamen aprobado por el Comité

<sup>(2)</sup> European Network of Ombudspersons for Children (ENOC) (Red europea de Defensores del Menor): <http://www.ombudsnet.org/>.

Económico y Social Europeo el 16 de marzo de 2006 sobre «La violencia doméstica contra las mujeres», en el que se abordaba exclusivamente la violencia conyugal ejercida por los hombres contra las mujeres. *El dictamen aborda también exclusivamente un ámbito parcial de la violencia en la familia, en concreto las repercusiones de la violencia conyugal en los niños, que son testigos de dicha violencia. La violencia directa contra los niños en la familia, que muy a menudo es ejercida también por las mujeres –las madres–, no es objeto del presente dictamen.* Estudios empíricos demuestran que, en numerosos países europeos, en al menos la mitad de todos los casos de violencia doméstica hay niños presentes y que aproximadamente tres cuartas partes de las mujeres que se refugian en una casa de acogida tienen niños con ellas <sup>(3)</sup>. Los resultados de las investigaciones y los datos estadísticos también han demostrado que la violencia del padre contra la madre siempre perjudica al niño, incluso cuando la violencia doméstica no se ejerce de manera directa contra los niños. No obstante, sigue teniendo una percepción marginal de los niños como víctimas de la violencia doméstica y no se les presta la atención, la ayuda y el apoyo que necesitan. Esta es la situación que se propone enmendar el presente dictamen adicional centrandolo la atención en los «niños como víctimas indirectas de la violencia doméstica», describiendo sus circunstancias específicas, poniendo nombre a los problemas y formulando recomendaciones para mejorar la situación y reforzar los derechos de estos niños.

### 2.2 Violencia contra los niños en el contexto de la violencia doméstica

2.2.1 La violencia contra los niños se produce sobre todo en el entorno social inmediato, en particular en el ámbito familiar. Aquí los niños son los primeros que pueden convertirse en víctimas y testigos de la violencia: víctimas de la violencia de los adultos y testigos de la violencia entre adultos.

2.2.2 Aunque desde hace algunos años en los Estados miembros, y también de hecho al nivel europeo, la violencia directa contra los niños en la familia o en el entorno social próximo a la familia –abuso físico, mental y sexual, y abandono– se reconoce ya como problema y se considera una de las violaciones más flagrantes de los derechos del niño y se han extraído las correspondientes consecuencias sobre cómo impedir y castigar esos actos violentos, sigue teniendo una percepción marginal de los niños como víctimas indirectas de la violencia doméstica <sup>(4)</sup>.

2.2.3 La violencia doméstica se entiende como la violencia en la pareja, tanto moral como física, incluida la violencia sexual, en el seno de una comunidad de vida matrimonial o extramatrimonial <sup>(5)</sup>. La ejercen sobre todo los hombres contra las mujeres. Una gran parte de las mujeres afectadas son madres. Cuando las mujeres son víctimas de la violencia de sus parejas, los niños están la mayoría de las veces presentes o lo bastante cerca para oír lo que ocurre <sup>(6)</sup>.

<sup>(3)</sup> La documentación correspondiente puede consultarse en la obra «Handbuch Kinder und häusliche Gewalt», publicado por Barbara Kave-mann und Ulrike Kreyssig en Wiesbaden, en 2006.

<sup>(4)</sup> Ejemplares son en este sentido los numerosos proyectos que se han promovido y se siguen promoviendo en el marco del programa DAPHNE. Para tener un panorama actual de las actividades del Consejo de Europa encaminadas a fomentar el derecho de los niños a ser protegidos de cualquier tipo de violencia puede consultarse el informe publicado en 2005 por el centro de investigación de UNICEF, *Innocenti Research Centre*, titulado «Council of Europe Actions to Promote Children's Rights to Protection from all Forms of Violence».

<sup>(5)</sup> Sobre la definición, el alcance, las causas y las repercusiones, véase el Dictamen del CESE sobre «La violencia doméstica contra las mujeres» (nota a pie de página 1).

<sup>(6)</sup> Véase al respecto Mullender/R. Morley: *Children living with domestic violence. Putting men's abuse of women on the Child Care Agenda*. Londres 1994.

2.2.4 La violencia que se ejerce contra la madre es una forma de violencia contra el niño. Los niños que son testigos de la violencia doméstica, que se ven obligados a padecerla y a presenciar cómo el padre, padrastro o compañero de su madre golpea y maltrata a ésta son siempre también víctimas de violencia psíquica. Aunque la violencia doméstica no es una forma de violencia directa ejercida contra los niños, la violencia que se ejerce contra la madre siempre perjudica al niño <sup>(7)</sup>.

2.2.5 Además, diversos estudios científicos han demostrado que con frecuencia la violencia doméstica contra las mujeres y el maltrato de los niños se producen en las mismas familias <sup>(8)</sup>. No es raro que los hombres que maltratan a su pareja ejerzan también violencia contra los hijos. Las mujeres que son víctimas de violencia pueden también a veces –por vivir en un ambiente en el que la violencia es habitual– actuar violentamente con sus hijos.

2.2.6 A ello se añade que las mujeres maltratadas con frecuencia están tan abrumadas que no están en condiciones de cuidar y ocuparse debidamente de sus hijos. El hecho de estar expuestas permanentemente al maltrato por parte de su pareja, priva a muchas mujeres de la posibilidad de hacer algo para proteger a sus hijos.

2.2.7 La violencia doméstica no sólo constituye una amenaza y un deterioro de la vida de las mujeres, sino que menoscaba y pone en peligro el bienestar de los niños.

### 2.3 Consecuencias de la violencia doméstica para los niños

2.3.1 Crecer en un ambiente de violencia física y psíquica puede tener graves consecuencias para los niños. Ante la violencia del padre, padrastro o compañero de su madre y la impotencia de su madre, los niños, incluso los más pequeños, se sienten desamparados y abandonados a su suerte, aunque también en parte responsables de lo que está pasando. A menudo creen que tienen la culpa de la violencia. O intentan intervenir y proteger a la madre y sufren por ello malos tratos.

2.3.2 Varios estudios, sobre todo en el ámbito angloamericano, se han ocupado de este problema <sup>(9)</sup>. Aun cuando las consecuencias son diferentes para cada niño y no todos desarrollan trastornos de comportamiento como consecuencia de la violencia, y faltan criterios probados empíricamente para decidir si existe algún riesgo y qué magnitud tiene este riesgo en cada caso particular, está claro que sí existe una relación.

2.3.3 Como factores de presión cabe citar en particular los siguientes: la vida en un entorno amenazador, la impredecibilidad de nuevas agresiones, la angustia por la madre, la experiencia de desamparo en las situaciones que se presentan, el sentimiento de aislamiento debido al mandamiento de silencio frente a extraños que se imponen en numerosas ocasiones,

<sup>(7)</sup> Véase al respecto E. Peled e.a. (eds.): *Ending the cycle of violence. Community response to children of battered women*. Thousand Oaks, CA 1995.

<sup>(8)</sup> Véase al respecto Mullender/R. Morley: *Children living with domestic violence. Putting men's abuse of women on the Child Care Agenda*. Londres 1994.

<sup>(9)</sup> Para un análisis comparativo a modo de resumen, con una valoración de varios de estos estudios, puede consultarse Jeffrey L. Edleson: *Should childhood exposure to adult domestic violence be defined as child maltreatment under the law?* <http://www.mincava.umn.edu/link/documents/shouldch/shouldch.shtml>.

conflictos de lealtad hacia los padres, deterioro de la relación padres-hijo.

2.3.4 Esto puede hacer que los niños desarrollen numerosos problemas y trastornos de comportamiento: síntomas psicossomáticos y perturbaciones psíquicas, como, por ejemplo, baja autoestima, desasosiego, trastornos del sueño, dificultades en la escuela, pusilanimidad y actitudes agresivas que pueden llegar incluso a la idea de suicidio.

2.3.5 Cuando los agresores no sólo maltratan a su pareja, sino también a los hijos, los correspondientes síntomas de perturbaciones del desarrollo y trastornos psíquicos pueden ser todavía más graves.

2.3.6 Crecer en un contexto de violencia doméstica puede tener también repercusiones sobre la propia actitud del niño hacia la violencia y originar comportamientos violentos. La observación del comportamiento de los padres o su propia experiencia de violencia pueden llevar a los niños a adoptar el modelo de comportamiento problemático de los adultos. El denominado «círculo de la violencia» puede hacer que los niños asuman el papel de agresor y las niñas el papel de víctima y que de adultos se conviertan respectivamente en agresores y víctimas de violencia doméstica.

2.3.7 Parecen ser especialmente graves las repercusiones sobre los niños que han presenciado el asesinato de su madre a manos de su pareja.

### 2.4 Análisis y propuestas del CESE

2.4.1 Cuando los niños se crían en un entorno de violencia doméstica, siempre resultan afectados de manera directa o indirecta. Están expuestos a numerosos factores de presión que pueden tener consecuencias considerables y permanentes sobre su bienestar y su comportamiento.

2.4.2 Durante mucho tiempo se ha infravalorado la importancia de estas consecuencias. Pese a que en los últimos años se ha comenzado a discutir el problema, sigue teniéndose una percepción marginal de los niños como víctimas de la violencia doméstica.

2.4.3 También en nombre de los derechos del niño a una vida sin violencia, en particular a una educación no violenta, así como a asistencia y protección, no puede seguir aceptándose esta situación <sup>(10)</sup>.

2.4.4 Las propuestas del CESE se centran sobre todo en los siguientes ámbitos:

2.4.5 Recogida de datos sobre la situación de los niños en el contexto de la violencia doméstica en los Estados miembros de la UE

<sup>(10)</sup> Por ejemplo, el Convenio de NU sobre los derechos de los niños (Convenio relativo a los derechos del niño), que fue aprobado por la Asamblea General de NU en 1989 y que, entretanto, ha sido ratificado en todo el mundo salvo en dos países. En julio de 2006 la Comisión publicó una Comunicación (COM(2006) 367 final). Véase el Dictamen del CESE de 12-13.12.2006 sobre la «Comunicación de la Comisión — Hacia una Estrategia de la Unión Europea sobre los Derechos de la Infancia», ponente: Sra. VAN TURNHOUT.

2.4.5.1 Son muy diferentes las respuestas que pueden darse a las preguntas de si la situación de los niños en el contexto de la violencia doméstica se reconoce como problema en los Estados miembros de la UE –y en qué medida– y si ello ha llevado a la adopción de medidas de intervención y prevención <sup>(11)</sup>. Esto se corresponde con la situación descrita al nivel de la UE en el dictamen del CESE sobre la violencia doméstica contra las mujeres <sup>(12)</sup>.

2.4.5.2 Para entablar un debate profesional y político al nivel comunitario, sería importante tener un conocimiento exacto y actualizado sobre la actitud de la sociedad para con el fenómeno de la violencia doméstica, los fundamentos jurídicos y los enfoques adoptados sobre la protección y el apoyo a los niños y sobre la intervención y la prevención.

2.4.6 Realización de proyectos de investigación sobre el tipo, el alcance y las consecuencias de la violencia doméstica ejercida contra los niños

2.4.6.1 En la mayor parte de los Estados miembros de la UE el campo de investigación «niños en el contexto de la violencia doméstica» debe describirse como «terra incognita» <sup>(13)</sup>. Sólo se dispone de algunos estudios aislados sobre la situación de los niños que crecen en un contexto de violencia doméstica. Tampoco se ha investigado apenas sobre las posibilidades de ayuda y apoyo ni sobre las barreras que existen para acceder a ellas.

2.4.6.2 En todos los Estados miembros de la UE deberían recogerse datos estadísticos y proyectos de investigación sobre los niños en el contexto de la violencia doméstica. Para garantizar la comparabilidad de los métodos y resultados, sería necesario y razonable que existiera una metodología coordinada <sup>(14)</sup>.

2.4.7 Promoción del apoyo a los niños víctimas indirectas de la violencia doméstica

2.4.7.1 Mientras que las ofertas de protección y apoyo para las mujeres víctimas de violencia doméstica han mejorado claramente en los últimos años, hasta la fecha apenas existen posibilidades de asistencia para los hijos de estas mujeres.

2.4.7.2 Para apoyar eficazmente a estos niños es importante distinguir entre las experiencias de violencia vividas como testigos o víctimas indirectas de violencia doméstica y las experiencias de violencia directa resultantes del maltrato y los abusos por parte de los padres. Aun cuando sea frecuente que ambas situaciones coincidan, los niños víctimas indirectas de violencia

doméstica deberían ser percibidos como víctimas «independientes», para las que hay que desarrollar ofertas de apoyo específicas.

2.4.7.3 En los casos de violencia doméstica ni el hombre maltratador ni la mujer maltratada están en condiciones de hacerse cargo de forma adecuada de la situación de los niños. Por ello, los niños necesitan disponer de una oferta de asesoramiento separada y apoyo por parte de instituciones estatales y no estatales. Modélica en este sentido es la normativa en Suecia: los niños y jóvenes suecos hasta la edad de dieciocho años tienen su propio defensor («Barnombudsmannen»), que, entre otras cosas, mantiene contactos regulares con los niños y jóvenes para recabar sus puntos de vista y opiniones <sup>(15)</sup>.

2.4.7.4 Muy a menudo, los vecinos, amigos de los padres o familiares son testigos de la violencia ejercida contra los niños. Si mostraran una actitud activa, muchas tragedias podrían evitarse. Sin embargo, en la práctica, se interviene raramente para ayudar a los niños maltratados. La superación de dicha indiferencia requiere un enfoque consecuente y campañas de información adecuadas que transmitan un mensaje positivo a los potenciales testigos directos de la violencia.

2.4.8 Mejora de la cooperación entre los servicios de protección de la infancia y de protección de las mujeres

2.4.8.1 La protección de las mujeres y sus hijos contra la violencia doméstica son temas muy relacionados. En realidad, sin embargo, existe un conflicto de intereses no desdeñable entre la protección y el apoyo a las mujeres y la protección y el apoyo a los niños.

2.4.8.2 Las casas de acogida de las mujeres y los servicios de asesoramiento a las mujeres, por un lado, y las instituciones de protección de la infancia y los servicios de protección de menores, por el otro, se hallan a menudo en una situación de distanciamiento y desconfianza mutua.

2.4.8.3 Sin embargo, los resultados empíricos demuestran claramente la necesidad de cooperación: Si no se tiene suficientemente en cuenta la amenaza y el maltrato de la madre, las decisiones relativas a la custodia y el derecho de visita adoptadas tras la separación de la pareja agresora pueden volver a poner de nuevo a la mujer en contacto con ésta y, por consiguiente, colocar una vez más a la mujer y los niños en situaciones de riesgo y violencia <sup>(16)</sup>.

<sup>(11)</sup> Esto es lo que muestran los informes y datos disponibles sobre Irlanda, Reino Unido, Dinamarca, Suecia y Alemania. Un buen panorama general sobre la situación actual en Alemania y en algunos otros Estados miembros puede encontrarse en «Handbuch Kinder und häusliche Gewalt», publicado por Barbara Kavemann und Ulrike Kreyszig en Wiesbaden, en 2006.

<sup>(12)</sup> Véase al respecto el punto 2.3.2 del Dictamen del CESE sobre «La violencia doméstica contra las mujeres» (nota a pie de página 1).

<sup>(13)</sup> Incluso en el informe publicado recientemente, febrero de 2006, «State of European research on the prevalence of interpersonal violence and its impact on health and human rights» no se aborda este problema en el capítulo «Violence against children and youth» ([http://www.cahrv.uni-osnabrueck.de/reddot/CAHRVreportPrevalence\(1\).pdf](http://www.cahrv.uni-osnabrueck.de/reddot/CAHRVreportPrevalence(1).pdf)).

<sup>(14)</sup> Por ejemplo, en el marco del Programa Daphne o por medio de una institución como la red de investigación comunitaria «Co-ordination Action on Human Rights Violations (CAHRV)», que recolectará datos sobre todas las formas de violencia interpersonal en la relación entre los sexos y generaciones y estará financiada con cargo al 6º Programa marco de la Comisión Europea (véase: [www.cahrv.uni-osnabrueck.de](http://www.cahrv.uni-osnabrueck.de))

<sup>(15)</sup> Véase al respecto también el discurso del Defensor actual «Corporal Punishment of Children» en el que se aborda también la situación de los niños que han sido testigos de violencia doméstica (únicamente en inglés).

<http://www.bo.se/files/in%20english,%20publikationer,%20pdf/corporal%20punishment%20of%20children060501.pdf>  
Entretanto, en otros países también se ha creado la institución; véase al respecto European Network of Ombudspersons for Children (ENOC) (Red europea de Defensores del Menor): <http://www.ombudsnet.org/>

<sup>(16)</sup> Véase al respecto M. Hester/l. Radford: Domestic violence and child contact arrangements in England and Denmark. Bristol 1994. El 70 % de las mujeres cuyos niños tuvieron contacto con el padre fueron maltratadas o amenazadas de nuevo durante las visitas o durante la entrega de los niños, incluso después de haber transcurrido más de un año desde la separación. El 55 % de los niños sufrieron malos tratos durante las visitas.

2.4.8.4 El objetivo de las futuras estrategias y normativas debería ser establecer una cooperación fluida entre las casas de acogida y de asesoramiento para mujeres, por un lado, y los servicios de protección de menores, los tribunales de familia, los centros de protección de la infancia y los centros de asesoramiento para las familias, por el otro.

2.4.9 Debe tenerse más en cuenta la dinámica de la violencia doméstica en la regulación del derecho de visita y de custodia

2.4.9.1 La legislación relativa a los derechos del niño de los Estados miembros de la UE ha adoptado predominantemente el enfoque de la paternidad conjunta y compartida y de la responsabilidad conjunta de la madre y el padre respecto del menor, incluso después de una separación, y consagra la perspectiva del derecho propio del menor a mantener la relación con los dos integrantes de la pareja.

2.4.9.2 Con todo, en los casos de violencia doméstica en que el miembro agresor de la pareja, casi siempre el padre, ha vulnerado constantemente los derechos y los límites de la pareja y los niños durante períodos muy prolongados y les ha causado daños físicos y morales, no se dan las condiciones previas que requiere este tipo de derecho de custodia compartida de los hijos. En concreto, una pareja respetuosa y responsable y la capacidad que se le supone de poder separar los conflictos de pareja de los conflictos de paternidad.

2.4.9.3 Por ello, en los procedimientos sobre derecho de custodia y visita de los hijos deberán tenerse más en cuenta que hasta la fecha los elementos de riesgo típicos de la violencia doméstica, en particular la elevada probabilidad de que el riesgo de agresión no desaparezca tras la separación. La protección y la seguridad de los niños y las mujeres deben ser aspectos importantes de la decisión.

2.4.9.4 A la hora de hacer una ponderación entre los intereses jurídicos de la protección y la asistencia a las mujeres y la protección y el bienestar de los niños y los derechos de los hombres debe darse siempre prioridad al derecho de protección contra la violencia frente al derecho a mantener el contacto.

2.4.10 Requisitos específicos: los niños de las emigrantes maltratadas

2.4.10.1 En una parte de los casos de violencia doméstica, las víctimas son mujeres y niños procedentes de la emigración que pueden encontrarse en situación de mayor vulnerabilidad derivada de situaciones de aislamiento de familiares y entorno

social que no apoye la violencia, estatus de residente irregular, escaso conocimiento del idioma y condiciones de vida difíciles en su entorno social, etc.

2.4.10.2 Además, si bien la violencia doméstica se produce en todos los países, en todas las culturas y en todos los niveles sociales sin excepción, mujeres y niños son particularmente vulnerables en aquellas sociedades y culturas en las que mayor es la desigualdad entre hombres y mujeres, más rígidos son los roles de los géneros y en las que existen normas culturales que respaldan el derecho de los hombres sobre las mujeres.

2.4.10.3 Concretamente, dependiendo del estatuto de residencia, la situación jurídica limita las opciones de actuación. Esto se aplica sobre todo a las emigrantes en situación irregular y a sus hijos.

2.4.10.4 Por todo ello, en todas las ofertas de intervención, ayuda y asistencia debe tenerse especialmente en cuenta la situación de las emigrantes y de sus hijos. Además, deben realizarse campañas específicas para informar y dar mayor seguridad a estos colectivos en acuerdo con los agentes sociales y las organizaciones de la sociedad civil organizada.

2.4.11 Mejorar la formación y el aprendizaje permanente de todas las profesiones activas en el contexto de la violencia doméstica

2.4.11.1 La salvaguardia de los intereses de los niños exige de todos los grupos profesionales y ámbitos de actuación competentes –como, por ejemplo, la asistencia social a la infancia y la juventud, los centros de asesoramiento y protección, los organismos de intervención, las escuelas, los jardines de infancia y los centros recreativos, el sistema sanitario, la policía y la justicia– un elevado grado de profesionalidad.

2.4.12 Destacar la importancia de la prevención de la violencia doméstica

2.4.12.1 Todos los planteamientos y medidas adecuados para evitar la violencia doméstica contra las mujeres tienen también efectos para la situación de los niños en el contexto de la violencia doméstica <sup>(17)</sup>.

2.4.12.2 Además, deben ponerse en marcha ofertas de prevención específicas relacionadas con la cuestión de «Los niños: víctimas indirectas de la violencia doméstica», con inclusión también de la elaboración de material informativo para los profesionales de todos los ámbitos de actuación.

Bruselas, 14 de diciembre de 2006.

El Presidente  
del Comité Económico y Social Europeo  
Dimitris DIMITRIADIS

<sup>(17)</sup> Véase al respecto el Dictamen del CESE «La violencia doméstica contra las mujeres».

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión — Hacia una Estrategia de la Unión Europea sobre los Derechos de la Infancia»**

COM(2006) 367 final

(2006/C 325/16)

El 13 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.

La Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su Dictamen el 7 de noviembre de 2006 (ponente: Sra. van TURNHOUT).

En su 431º Pleno de los días 13 y 14 de diciembre de 2006 (sesión del 13 de diciembre de 2006), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por unanimidad el presente Dictamen.

## 1. Resumen

1.1 El Comité Económico y Social Europeo acoge favorablemente la Comunicación de la Comisión «Hacia una Estrategia de la Unión Europea sobre los derechos de la infancia». En concreto, el Comité apoya la propuesta de establecer una estrategia comunitaria global con objeto de promover y proteger efectivamente los derechos de la infancia en la política interior y exterior de la Unión Europea, y de apoyar los esfuerzos de los Estados miembros en este ámbito.

1.2 El CESE lamenta, sin embargo, que en la Comunicación no se señale que la estrategia se comprometerá a respetar normas mínimas e incluirá objetivos transversales con un calendario y objetivos claros.

1.3 El CESE ve con buenos ojos la propuesta de establecer estructuras para apoyar la estrategia, incluida una Unidad de Derechos del Niño en la Comisión y un coordinador para los derechos de la infancia, un grupo interservicios de la Comisión, un foro europeo para los derechos de la infancia, una plataforma electrónica de debate y trabajo, actividades para que los niños intervengan directamente en el proceso y una estrategia de comunicación sobre los derechos de la infancia. El CESE tratará de desempeñar un papel activo en estos importantes foros.

1.4 El CESE lamenta que no se preste una mayor atención a la situación de las niñas, los niños con discapacidades, inmigrantes y solicitantes de asilo o refugiados, tanto a nivel comunitario como mundial.

1.5 El CESE agradece que se reconozca que los Estados miembros deben respetar los tratados internacionales y exige que en la estrategia se haga un mayor hincapié en la necesidad de que los Estados miembros apliquen con urgencia sus compromisos vigentes a nivel europeo e internacional con los derechos de la infancia, en particular en el marco de la Convención sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas.

1.6 El CESE exige que se desarrolle la estrategia para tener en cuenta la diversidad de los niños y sus diferentes necesidades, haciendo especial hincapié en asuntos de pobreza infantil y

discriminación. El CESE recomienda que se conceda prioridad al desarrollo de una serie de indicadores comparables y a la recopilación de datos coherentes a nivel nacional. Insta, en particular, a que se tome debidamente en consideración la cuestión de la educación de calidad para los niños menores de seis años y a que se fijen metas de calidad complementarias para los servicios de guardería infantil.

1.7 El CESE insta a que se conceda al coordinador para los derechos de la infancia el estatus y peso político suficientes para asegurar la consecución de los objetivos de la unidad, y a que el compromiso político se centre en desarrollar la Comunicación, así como el Libro Verde y la Estrategia. El Comité sugiere que el Parlamento Europeo considere la adopción de una medida específica para financiar la Estrategia y las acciones que propone.

## 2. Contexto

2.1 Los derechos de la infancia forman parte de los derechos humanos, que la Unión Europea y los Estados miembros se han comprometido a respetar en virtud de tratados internacionales y europeos, como la Convención sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas y sus Protocolos Facultativos <sup>(1)</sup>, así como los Objetivos de Desarrollo del Milenio <sup>(2)</sup> y la Convención Europea de Derechos Humanos. <sup>(3)</sup> La UE reconoció explícitamente los derechos de la infancia en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea <sup>(4)</sup>, concretamente en el artículo 24.

<sup>(1)</sup> Protocolo de las Naciones Unidas para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños; Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía; y Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados.

<sup>(2)</sup> Asamblea General de las Naciones Unidas, Declaración del Milenio de las Naciones Unidas, 55ª sesión, 18 de septiembre de 2000.

<sup>(3)</sup> El texto completo se encuentra disponible en la siguiente dirección de Internet:  
<http://www.echr.CouncilofEurope.int/ECHR/EN/Header/Basic+Texts>.

<sup>(4)</sup> Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, DO C 364 de 18.12.2000, disponible en la siguiente dirección de Internet:  
[http://europa.eu.int/comm/justice\\_home/unit/charte/index\\_en.html](http://europa.eu.int/comm/justice_home/unit/charte/index_en.html).

2.2 La Comisión reconoció los derechos del niño como una de sus principales prioridades en su Comunicación sobre los Objetivos estratégicos 2005-2009: «En particular, deberá concederse prioridad a la protección efectiva de los derechos de la infancia frente a la explotación económica y a todo tipo de abusos. A este respecto, la Unión debe servir de ejemplo al resto del mundo»<sup>(7)</sup>. En este contexto, en abril de 2005, el Grupo de Comisarios sobre derechos fundamentales, la lucha contra la discriminación y la igualdad de oportunidades para todos decidió lanzar una iniciativa específica con objeto de impulsar la promoción, la protección y el cumplimiento de los derechos de la infancia en la política interior y exterior de la UE.

2.3 En marzo de 2006, el Consejo Europeo pidió a los Estados miembros «que tom[as]en las medidas necesarias para reducir rápida y significativamente la pobreza infantil, brindando las mismas oportunidades a todos los niños, con independencia de su condición social».

2.4 Esta Comunicación plasma dichas decisiones.

### 3. Observaciones generales

3.1 El Comité Económico y Social Europeo acoge favorablemente la Comunicación de la Comisión «Hacia una Estrategia de la Unión Europea sobre los derechos de la infancia», que se centra en todos los niños menores de 18 años. Asimismo, apoya esta importante iniciativa de la Comisión dirigida a sentar las bases del desarrollo de la política sobre los derechos del niño. En concreto, el Comité subraya la propuesta de la Comisión de establecer una estrategia comunitaria global con objeto de promover y proteger efectivamente los derechos de la infancia en la política interior y exterior de la Unión Europea y apoyar los esfuerzos de los Estados miembros en este campo.

3.2 El destino de Europa depende cada vez más de su capacidad para promover sociedades que sean inclusivas y apoyen el bienestar de los niños. Esta Comunicación constituye el reconocimiento de que la promoción y protección de los derechos de la infancia es fundamental para el futuro de la Unión Europea y de que la creación en la UE de sociedades adaptadas a los niños obliga a profundizar y consolidar más la integración europea. La importancia de los niños no sólo debe estribar en el hecho de que serán adultos y constituirán mano de obra, sino también en que la infancia es un período de la vida fundamental y valioso en sí mismo.

3.3 El CESE lamenta el punto muerto en el que se encuentra el proceso constitucional de la UE, ya que tanto en el Tratado Constitucional como en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea se reconocen explícitamente los derechos de la infancia. Por consiguiente, los limitados fundamentos jurídicos de los derechos de la infancia existentes en los tratados de la UE tienen repercusiones en los posibles recursos presupuestarios.

<sup>(7)</sup> Objetivos Estratégicos 2005-2009. Europa 2010: Una Asociación para la Renovación, Prosperidad, Solidaridad y Seguridad — COM(2005) 12 final, 26.1.2005.

3.4 Puesto que reconoce la infinidad de retos que afrontan los niños y jóvenes en la sociedad actual, durante la pasada década el CESE aportó contribuciones periódicas al desarrollo de la política comunitaria de juventud<sup>(8)</sup>. Asimismo, ha entablado importantes debates sobre cuestiones clave, como el empleo juvenil, la integración social, la educación, la movilidad, la participación y el papel de las ONG.

3.5 El CESE acoge con satisfacción que se reconozca que es de vital importancia que los derechos de la infancia se separen y no sólo se subsuman en los derechos humanos generales. El CESE considera que los niños, debido a su vulnerabilidad y necesidades específicas, requieren una salvaguardia y cuidado especiales, incluida la protección jurídica.

3.6 El CESE exige que la Estrategia reconozca el importante papel de la familia y, en particular, de los padres, así como la responsabilidad de los Estados miembros a la hora de asistir a los padres en sus deberes de cuidar a sus hijos con todo tipo de medios y no sólo con recursos financieros.

3.7 El CESE acoge favorablemente la aprobación de la definición de los niños como aquellas personas menores de dieciocho años, en línea con la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño. Será necesario que exista coherencia y coordinación entre las políticas comunitarias que se dirigen a los niños entre 15 y 18 años, ya que este grupo de edad entra dentro de la definición comunitaria de juventud. La Estrategia debería reiterar los objetivos pertinentes del Pacto Europeo para la Juventud y el método abierto de coordinación en el ámbito de la juventud.

<sup>(8)</sup> Dictamen del CESE de 28.2.1996 sobre el tema «Política cultural europea para la infancia», ponente: Sr. Sklavounos (DO C 153 de 28.5.1996).

Dictamen del CESE de 2.7.1998 sobre el tema «Explotación infantil y turismo sexual», ponente: Sr. Sklavounos (DO C 284 de 14.9.1998).

Dictamen del CESE de 29.11.2000 sobre el «Libro Blanco sobre política en favor de los jóvenes», ponente: Sra. van Turnhout (DO C 116 de 20.4.2001).

Dictamen del CESE de 24.4.2002 sobre la «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece el Año europeo de la educación por el deporte 2004», ponente: Sr. Koryfidis (DO C 149 de 21.6.2002).

Dictamen del CESE de 25.4.2002 sobre el «Libro Blanco de la Comisión Europea — Un nuevo impulso para la juventud europea», ponente: Sra. van Turnhout (DO C 149 de 21.6.2002).

Dictamen del CESE de 24.9.2003 sobre la «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un programa de acción comunitario para la promoción de organismos activos a escala europea en el ámbito de la juventud», ponente: Sra. van Turnhout (DO C 10 de 14.1.2004).

Dictamen del CESE de 16.12.2004 sobre las Relaciones entre generaciones, ponente: Sr. Bloch-Lainé (DO C 157 de 28.6.2005).

Dictamen del CESE de 10.3.2005 sobre la «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece el programa La juventud en acción para el periodo 2007-2013», ponente: Sr. Rodríguez García-Caro (DO C 234 de 22.9.2005).

Dictamen del CESE de 11.5.2005 sobre la «Propuesta modificada de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre medicamentos pediátricos y por el que se modifican el Reglamento n° 1768/92, la Directiva 2001/83/CE y el Reglamento (CE) n° 726/2004», ponente: Sr. Braghin (DO C 267 de 27.10.2005).

Dictamen del CESE de 14.12.2006 «Los niños: víctimas indirectas de la violencia doméstica», ponente Sra. Heinsch.

3.8 El CESE insta a la Comisión a imponer unas normas mínimas e incluir objetivos globales con un calendario y objetivos claros con vistas a la aplicación de la Comunicación.

3.9 Europa necesita un compromiso constante con la infancia para contribuir a la construcción de una Europa integrada, competitiva e inclusiva. Si se quiere que la Unión Europea signifique algo para los niños, debe ser pertinente en sus vidas, demostrar un claro interés por ellos y responder visible y creativamente a sus necesidades.

3.10 El CESE acoge con satisfacción que la Comisión reconozca la necesidad de que los niños expresen sus opiniones en diálogos y decisiones que afecten a sus vidas, como se expone en el artículo 12 de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño. Toda política dirigida a la infancia debe caracterizarse por el principio fundamental de la participación de los niños: principio presente una y otra vez en el ámbito europeo e internacional <sup>(7)</sup>.

3.11 El CESE también acoge satisfactoriamente las actividades propuestas por la Comisión para que los niños intervengan directamente en este proceso. Los Estados miembros y las instituciones han de aportar los recursos, apoyo y mecanismos necesarios para facilitar la participación de los niños en el desarrollo y aplicación de la Estrategia. Los niños deberían participar desde una fase temprana en el proceso a través de diversos métodos apropiados para su edad como, por ejemplo, obras artísticas, debates facilitados, etc. Debería subrayarse que la inclusión de niños procedentes de minorías desfavorecidas y étnicas, así como de aquellos con discapacidades, junto con la garantía de la igualdad de oportunidades para todos ellos, constituirá un reto clave para esta labor.

3.12 Un enfoque horizontal en el desarrollo de la política garantizará una estrategia más coordinada y eficaz. Los Estados miembros consultan regularmente a las organizaciones empresariales y sindicales cuando desarrollan ciertas políticas, como las directrices para el empleo. Del mismo modo, el éxito de esta iniciativa dependerá de la participación de todas las partes interesadas, principalmente los niños, las organizaciones de defensa del menor, los padres, los interlocutores sociales, las autoridades regionales y locales y los Estados miembros.

3.13 En consecuencia, el CESE confía en que esta Comunicación sienta las bases, tanto europeas como nacionales, para una asociación más eficaz entre los responsables políticos, los entes locales y regionales, las ONG y los propios niños. La participación real y continuada de los niños y de las organizaciones de defensa del menor en el desarrollo y la aplicación de las políticas

garantizará la atención a las verdaderas necesidades de los niños y que éstos se sientan partícipes de la futura Estrategia.

3.14 Los niños no constituyen un grupo homogéneo. Por consiguiente, el CESE recomienda que las políticas tanto comunitarias como nacionales tengan en cuenta la diversidad de los niños y traten sus diferentes necesidades; por ejemplo, los niños pueden verse afectados por su situación geográfica, edad, sexo, etnia, religión, cultura, lengua, discapacidad o estructura familiar. Deberá prestarse especial atención al efecto de la pobreza, la exclusión social, la discapacidad, la discriminación y el racismo, así como a la situación de los niños de minorías étnicas o refugiados, tanto en la UE como a nivel internacional.

3.15 El CESE acoge con satisfacción la afirmación de que «el lugar en el que viven los niños también influye en su situación». Los niños pueden encontrarse en una situación desfavorecida debido a un acceso desigual a los servicios disponibles en la zona en la que viven (como el acceso a una educación de calidad, la atención sanitaria, el alojamiento, los servicios sociales, el transporte público y las instalaciones de juego y ocio) y a la información y oportunidades para participar en la sociedad. El CESE sugiere que la Estrategia incluya objetivos específicos para asegurar que los niños de todas las zonas geográficas se encuentren en igualdad de oportunidades. Esto implicará el refuerzo de las actividades en materia de lucha contra la pobreza infantil.

3.16 El Comité lamenta que no se preste una mayor atención a la situación de las niñas, los niños con discapacidades, inmigrantes y solicitantes de asilo o refugiados (tanto en la UE como a nivel internacional).

3.17 En línea con el compromiso de la Comisión de integrar la discapacidad, que figura de forma expresa en el plan de acción europeo de 2003 sobre la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad <sup>(8)</sup>, ésta debería incluirse en la Estrategia a fin de asegurar la participación e inclusión plena e igualitaria de los niños con discapacidades.

3.18 El CESE respalda a la Comisión en lo que se refiere al Estatus de la Mujer 2007, ya que, al tiempo que reconoce que se han realizado algunos progresos en la participación de las mujeres en la toma de decisiones a todos los niveles, expresa su preocupación ante los graves y persistentes obstáculos, que son numerosos y variados, que todavía dificultan el avance de las mujeres y su participación en la toma de decisiones, incluida la feminización de la pobreza, la desigualdad del acceso a la atención sanitaria, la educación, la formación y el empleo, los conflictos armados y la falta de seguridad. <sup>(9)</sup>

3.19 El CESE lamenta que no se haya hecho ninguna referencia a la provisión de estructuras que favorezcan una educación y un desarrollo tempranos de calidad para niños menores

<sup>(7)</sup> Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, 1989; Declaración de las Naciones Unidas sobre el Año Internacional de la Juventud 1985 «Participación, desarrollo, paz»; Carta Europea sobre la participación de los jóvenes en la vida local y regional del Congreso de Poderes Locales y Regionales de Europa, 1992; Recomendación del Comité de Ministros del Consejo de Europa sobre la participación de los jóvenes y el futuro de la sociedad civil (Recomendación n.º R (97) 3 de 4.2.1997); Resolución de la reunión del Consejo de Ministros responsables de juventud con el Consejo, de 8 de febrero de 1999 (DO 1999/C 42/01).

<sup>(8)</sup> COM(2003) 650 final, Bruselas, 30.10.2003.

<sup>(9)</sup> Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, Comisión sobre el Estatus de la Mujer 2007: *focus on discrimination and violence against the girl child* (hincapié en la discriminación y la violencia ejercida contra las niñas).

de seis años, a pesar de que los servicios de atención infantil y de acogida durante el día constituyen un objetivo político prioritario y a largo plazo de la UE y de que ésta haya adoptado objetivos cuantitativos en tal sentido. El CESE exige la inclusión explícita de este aspecto en la Estrategia propuesta, puesto que está muy vinculado a la vida y bienestar de los niños y entra claramente en el ámbito de competencia de la Comunicación <sup>(10)</sup>. En particular, el Comité exige el desarrollo de objetivos cualitativos complementarios para servicios de atención infantil que tengan en cuenta los derechos del niño y sus mejores intereses y se basen en trabajos anteriores llevados a cabo por el Consejo de Ministros y la Red de cuidado de niños en la CE <sup>(11)</sup>.

3.20 El CESE acoge con satisfacción el trabajo actual de la Unión Europea en lo relativo a la reducción de la pobreza infantil. Sin embargo, es preciso que los Estados miembros acepten el reto de erradicar la pobreza infantil y fijen unos objetivos inmediatos. Para responder a este reto será necesario un programa de acción completo y sostenido, con todos los recursos precisos y adaptado a la naturaleza multidimensional de la pobreza infantil. Dicho programa debería prestar especial atención a la ayuda a los padres trabajadores con bajos ingresos, así como a aquellos que se encuentran fuera del mercado laboral. La pobreza infantil afecta seriamente a los niños en aspectos tan distintos como la salud, la educación e incluso sus futuras oportunidades de llegar a salir de la trampa de la pobreza. Los Estados miembros han de poner inmediatamente en marcha políticas que se ocupen de la totalidad de estos problemas.

3.21 Otro reto importante lo constituye el cuidado de los niños que no cuentan con atención familiar o que pueden perderla. Los factores que llevan a tales situaciones varían en función del país; entre ellos cabe citar la ruptura familiar, la pobreza y el VIH/SIDA, así como problemas de comportamiento, adicción o parentales. La Estrategia debería incluir un objetivo para establecer estrategias claras de prevención y programas de ayuda a las familias.

3.22 Otros retos para los Estados miembros donde convendría incluir un objetivo y fomentar el aprendizaje a partir de las mejores prácticas se refieren a ámbitos de justicia del menor y Derecho de la familia, así como a la promoción de una alimentación sana para mejorar la salud y hacer frente a la obesidad infantil, y al fomento de políticas laborales que tengan en cuenta la vida familiar.

3.23 En los casos en que los niños se encuentran en centros de acogida, se requieren medidas para proteger y promover sus derechos. La Estrategia debería comprometerse a elaborar

<sup>(10)</sup> El objetivo de la Comunicación es «establecer una estrategia comunitaria global con objeto de promover y proteger efectivamente los derechos de la infancia en la política interior y exterior de la Unión Europea», y que «en todos los actos relativos a los niños llevados a cabo por autoridades públicas o instituciones privadas, el interés superior del niño constituya una consideración primordial» (artículo 24 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea).

<sup>(11)</sup> Propuesta de Recomendación sobre el cuidado de los niños (92/241/CEE, 31.3.1992), aprobada por el Consejo de Ministros en marzo de 1992, y Objetivos cualitativos en los servicios para niños, elaborado por la Red de cuidado de niños de la CE y publicado por la Comisión Europea en 1996.

directrices europeas y normas de calidad sobre los niños confiados a la asistencia pública <sup>(12)</sup>, teniendo en cuenta las normas, recomendaciones y protocolos que proponen organizaciones internacionales como UNICEF, la OMS y el Consejo de Europa.

3.24 El CESE acoge con satisfacción el informe recientemente publicado del experto independiente Paulo Sérgio Pinheiro para el estudio de las Naciones Unidas sobre la violencia contra los niños <sup>(13)</sup>. El informe «insta a los Estados a prohibir toda forma de violencia contra los niños, en cualquier tipo de contexto, incluidos los castigos físicos, las prácticas tradicionales dolorosas (como los matrimonios precoces y forzados, la mutilación genital femenina y los denominados crímenes de honor), la violencia sexual y la tortura u otro tratamiento o castigo cruel, inhumano o degradante» <sup>(14)</sup>. El CESE insta a la Comisión a considerar el nombramiento de un representante especial sobre la violencia ejercida contra los niños con el fin de fomentar y apoyar la aplicación de las recomendaciones formuladas en el informe.

#### 4. Los derechos del niño a nivel comunitario

4.1 El CESE muestra su satisfacción por que se reconozca que los Estados miembros están obligados a respetar los tratados internacionales, en particular la Convención sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, ratificada por cada uno de los Estados miembros de la UE. De hecho, a nivel internacional, los Estados Unidos y Somalia son los únicos países que no han ratificado la Convención sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas. En este contexto, también revisten especial importancia las convenciones fundamentales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) relativas a la prohibición del trabajo infantil.

4.2 El CESE lamenta que la Comunicación no haga una declaración más firme sobre la necesidad de que los Estados miembros apliquen con urgencia sus compromisos europeos e internacionales vigentes con los derechos del niño, en particular en el marco de la Convención sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas. El CESE considera que aún queda mucho trabajo por hacer a nivel de los Estados miembros de la UE a fin de asegurar el cumplimiento, a nivel legislativo y práctico, de los compromisos contraídos, por ejemplo en el marco de la Convención sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de los instrumentos del Consejo de Europa. Esta labor debería incluirse en la evaluación de impacto propuesta sobre las actuales acciones comunitarias que afectan a los derechos de la infancia. A este respecto, se podrían utilizar los dictámenes que elaboran cada cinco años las ONG y los gobiernos sobre la situación de la infancia referidos a la aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, que presentan todos los Estados miembros de la UE; también podría efectuarse un segundo análisis.

<sup>(12)</sup> Esto podría lograrse en colaboración con el Consejo de Europa, cuya Asamblea Parlamentaria y Comité de Ministros aprobaron recomendaciones sobre los niños en centros de acogida en 2005. Véase Recomendación n° R (2005) 5 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre los derechos de los niños que viven en centros de acogida.

<sup>(13)</sup> <http://www.violencestudy.org>.

<sup>(14)</sup> Sesión 61ª de las Naciones Unidas, Promoción y protección de los derechos del niño, A/61/299.

4.3 El CESE acoge con satisfacción la propuesta de la Comisión de analizar el alcance y las causas de los obstáculos para que los niños disfruten plenamente de sus derechos. Es importante que no sólo se «evalúe la eficacia de las actividades», sino que también se facilite una evaluación del progreso de los Estados miembros en el cumplimiento de la Convención sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas mediante un análisis de datos comparativos, como se exponía en la evaluación de impacto.

4.4 El CESE recomienda que se conceda prioridad al desarrollo de una serie de indicadores comparables y a la recopilación de datos coherentes a nivel nacional. Se está desarrollando una labor continua en cuanto al método abierto de coordinación para elaborar un indicador (o conjunto de indicadores) sobre el bienestar de los niños y datos estadísticos sobre la pobreza a causa de bajos ingresos, penuria material y alojamiento <sup>(15)</sup>. También existen otras muchas bases de datos diferentes a nivel nacional. <sup>(16)</sup> La creación de indicadores ha de reflejar las experiencias y mejor interés de los niños, lo cual puede conseguirse si se facilita la participación de los niños en la definición de los indicadores.

4.5 El CESE respalda la propuesta de la Comisión de integrar los derechos de la infancia en la elaboración de las acciones legislativas y no legislativas de la CE que puedan afectarles. Será importante que se definan los ámbitos clave que tienen un considerable impacto en los niños, incluidos los que tradicionalmente no se asocian a ellos, como el transporte público, pero que afectan en gran medida a sus vidas.

4.6 El CESE recomienda que se utilice el método abierto de coordinación como mecanismo para el compromiso entre los Estados miembros y para aprender de las mejores prácticas en lo referente a la aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas.

4.7 El CESE apoya la propuesta de la Comisión de celebrar un foro europeo para los derechos de la infancia e instaurar una plataforma electrónica de debate y trabajo. El Comité tratará de ser un miembro activo de este importante foro.

4.8 El CESE acoge satisfactoriamente las medidas a corto plazo propuestas en la Comunicación para abordar algunos retos urgentes. Aparte de las medidas expuestas, el Comité subraya que hay una necesidad urgente de adoptar una medida que permita la cooperación transnacional de fuerzas policiales en la comprobación de los antecedentes penales del personal y los voluntarios que trabajan con niños. El CESE exige que en la Estrategia se considere la creación de un registro comunitario de violadores de menores al que pueda acceder la policía.

4.9 Además, se muestra satisfecho con las propuestas de la Comisión de elaborar una estrategia de comunicación sobre los derechos de la infancia y de facilitar información al respecto de una forma que beneficie a los niños. El Comité exige que los datos se basen en la Convención sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas y que todas las campañas informativas sean

apropiadas para dicha edad, se dispongan en diversas lenguas y sean accesibles para los niños con discapacidades.

4.10 El CESE aprueba la propuesta de la Comisión de establecer un grupo interservicios de la Comisión y tratará de tener representación en dicho grupo. Por otro lado, acoge satisfactoriamente la propuesta de la Comisión de crear una unidad de Derechos del Niño en la Comisión y un puesto de coordinador para los derechos de la infancia. Señala el importante papel concedido al coordinador a la hora de asegurar el éxito de la Estrategia.

4.11 El CESE exige que se aporten los recursos financieros y humanos necesarios para estos nuevos foros y estructuras, que se conceda el estatus y peso político suficientes al coordinador a fin de asegurar la consecución de los objetivos de la unidad, y que el compromiso político se centre en desarrollar la Comunicación, así como el Libro Verde y la Estrategia. El Comité sugiere que el Parlamento Europeo considere la adopción de una medida específica para financiar la estrategia y las acciones que propone.

4.12 El CESE aprueba la propuesta de la Comisión de presentar anualmente un informe de situación. Además, pide que se le consulte sobre la elaboración del mismo y que se haga público.

## 5. Los derechos de la infancia a nivel internacional

5.1 El CESE acoge con satisfacción que se haga hincapié en la situación de los niños que viven dentro y fuera de la UE. No obstante, lamenta señalar que la serie de textos parece dar más relevancia a la situación general que «en la UE» y al diálogo internacional por encima del nacional. Por ello recomienda que en la Estrategia se halle un equilibrio entre la situación general, el diálogo y las acciones internas y nacionales de la UE.

5.2 La Unión Europea y sus Estados miembros deberían tener sistemáticamente en cuenta las recomendaciones (Observaciones Finales) del Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas en sus relaciones y acuerdos bilaterales con países no comunitarios.

5.3 El CESE acoge favorablemente el hecho de que se reconozca que la ratificación prácticamente generalizada a nivel internacional de la Convención sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas aporta una base especialmente sólida para el compromiso entre la Comisión Europea y países no comunitarios. No obstante, lamenta que la Comunicación no se base en la posibilidad de que todos los Estados miembros de la UE utilicen la ratificación de la Convención como marco para el compromiso entre los Estados miembros y para aprender de las mejores prácticas.

5.4 El CESE recomienda invertir un porcentaje de la ayuda al desarrollo de la UE en intervenciones que beneficien a la infancia.

<sup>(15)</sup> Portafolio de indicadores globales e inclusión social, pensiones y expedientes de salud racionalizados; junio de 2006.

<sup>(16)</sup> Por ejemplo, el informe «Opportunity for All: seventh annual Report 2005» (Oportunidad para todos: séptimo informe anual 2005), del Ministerio de Trabajo y Pensiones del Reino Unido, incluye una gran variedad de indicadores sobre niños y jóvenes.

## 6. Reconocimientos

6.1 Para la elaboración del presente dictamen, el CESE consultó a redes y organizaciones en favor de la defensa de la infancia y, por consiguiente, le gustaría agradecerles su contribución. <sup>(17)</sup>.

## 7. Observaciones específicas sobre terminología <sup>(18)</sup>

7.1 La expresión «abuso sexual» debería sustituirse por «explotación sexual».

7.2 El término «condiciona» debería sustituirse por «dificulta».

7.3 La expresión «iniciación al filo de la adolescencia» debería sustituirse por «principio de la adolescencia».

7.4 El significado de la expresión «contaminación en ambientes cerrados» debe aclararse.

Bruselas, 13 de diciembre de 2006.

El Presidente  
del Comité Económico y Social Europeo  
Dimitris DIMITRIADIS

---

<sup>(17)</sup> Eurochild, SOS Kinderdorf, Asociación Mundial de las Guías Scouts (AMGS), Oficina de información europea, Jaap Dock, Presidente del Comité de las Naciones Unidas para los derechos de la infancia, y Unidad de Investigación Thomas Coram.

<sup>(18)</sup> Todas las referencias proceden del apartado I.4.1, COM(2006) 367 final.

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 2201/2003 por lo que se refiere a la competencia y se introducen normas relativas a la ley aplicable en materia matrimonial»**

COM(2006) 399 final

(2006/C 325/17)

El 20 de septiembre de 2006, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta mencionada.

La Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 7 de noviembre de 2006 (ponente: **Sr. Retureau**).

En su 431° Pleno de los días 13 y 14 de diciembre de 2006 (sesión del 13 de diciembre de 2006), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 108 votos a favor, 2 en contra y 1 abstención el presente Dictamen.

## 1. Resumen del dictamen

1.1 El Comité, que ya fue consultado sobre la primera iniciativa, suscribe en principio la ampliación, por medio de modificaciones, del Reglamento n° 2201/2003 por lo que se refiere a las cuestiones de competencia y ley aplicable, completando así en tales puntos un reglamento que trataba del reconocimiento de las resoluciones judiciales en materia matrimonial y custodia de menores. El Comité ya se había pronunciado, con motivo del Libro Verde, sobre el divorcio en lo relativo a la competencia jurisdiccional y la ley aplicable, y se remite a ese Dictamen, de carácter muy detallado <sup>(1)</sup>.

1.2 El Comité, no obstante, expresa sus dudas sobre la conveniencia de tratar por separado la cuestión del reparto de los bienes comunes (inmuebles, muebles y otros derechos patrimoniales), ampliando el ámbito de aplicación *rationae personae* de este reparto a las parejas no casadas (que también pueden tener hijos comunes).

1.3 Quizá hubiese resultado más lógico tratar, por una parte, todas las consecuencias que se derivan de la disolución del vínculo matrimonial y de la custodia de los hijos comunes en un Reglamento n° 2201/2003 completo, y, por otra, y en un nuevo reglamento, todas las consecuencias de la separación de las parejas que, no habiendo contraído matrimonio, vivan en un régimen contractual o sean parejas de hecho. Sin duda se habría mejorado así la claridad y la inteligibilidad de la legislación aplicable y se habría facilitado el reconocimiento de las resoluciones judiciales, que con frecuencia regulan todas las condiciones y consecuencias del divorcio o de la separación mediante una única sentencia definitiva.

## 2. Propuestas de la Comisión

2.1 La Comisión acaba de presentar al Consejo dos iniciativas relativas a la legislación aplicable en materia matrimonial. La primera se refiere a la separación de las parejas casadas y propone modificaciones del Reglamento n° 2201/2003, que entró en vigor el 1 de enero de 2005. La segunda aborda la cuestión del reparto de los bienes comunes, independientemente de que se trate de la liquidación del régimen matrimonial o de una separación, ya sea de parejas unidas mediante un contrato distinto del matrimonio o de parejas de hecho.

2.2 El fundamento jurídico de la propuesta es la letra c) del artículo 61 del Tratado, que confiere a la Comunidad atribuciones para adoptar medidas en el ámbito de la cooperación judicial en materia civil, según lo previsto en el artículo 65.

2.3 En relación con estas dos iniciativas, el Comisario Frattini ha afirmado que *simplificarán la vida a las parejas en la UE (...). Mejorarán la seguridad jurídica y permitirán a los cónyuges saber qué legislación se aplicará a su régimen matrimonial y a su divorcio. El objetivo no es armonizar las legislaciones nacionales en materia de divorcio, que son muy variadas, sino garantizar la seguridad jurídica, la flexibilidad y el acceso a la justicia.*

2.4 Dada la elevada tasa de divorcios en la Unión Europea, la ley y la competencia aplicables en los asuntos matrimoniales afectan cada año a un número considerable de ciudadanos.

2.5 La entrada en vigor del Reglamento (CE) n° 2201/2003 del Consejo, que derogó y sustituyó al Reglamento (CE) n° 1347/2000 del Consejo desde el 1 de marzo de 2005, no supuso la introducción de normas sobre la ley aplicable. El Reglamento (CE) n° 2201/2003 del Consejo permite a los cónyuges elegir entre varios criterios alternativos de competencia. Una vez que se incoa un proceso matrimonial ante los órganos jurisdiccionales de un Estado miembro, la ley aplicable se determina sobre la base de las normas de conflicto nacionales de ese Estado, las cuales se basan en criterios muy diversos. La mayoría de los Estados miembros determina la ley aplicable sobre la base de una escala de criterios de vinculación por la que se intenta garantizar que el proceso se regirá por el ordenamiento jurídico con el que haya mayor vinculación. Otros Estados miembros aplican sistemáticamente sus leyes nacionales (*«lex fori»*) a los procesos matrimoniales. Bélgica permite a las partes elegir entre la ley extranjera aplicable al matrimonio y la ley belga.

## 3. Observaciones generales

3.1 La iniciativa que se examina en el presente Dictamen se refiere a la ley aplicable al divorcio, la separación judicial o la nulidad de los matrimonios «internacionales» (parejas de nacionalidades diferentes o que, siendo de la misma nacionalidad, residen en otro Estado miembro), así como a la custodia de los hijos comunes menores de edad. Por consiguiente, trata de las cuestiones relativas a la disolución del vínculo matrimonial constituido entre los cónyuges por medio de la institución del matrimonio cuando existe un elemento de extranjería, sin sobrepasar el ámbito de aplicación *rationae materiae* del Reglamento n° 2201/2003.

<sup>(1)</sup> Dictamen del CESE de 29.9.2005 sobre el «Libro Verde sobre la legislación aplicable y la competencia en asuntos de divorcio», ponente: Sr. RETUREAU (DO C 24 de 31.1.2006).

3.2 El Comité reconoce que la propuesta garantizará a los ciudadanos soluciones adecuadas en términos de seguridad jurídica, predictibilidad, flexibilidad y acceso a los tribunales. El Comité está de acuerdo con el fundamento jurídico, que se aplica regularmente a las cuestiones de derecho civil y comercial.

3.3 Algunas legislaciones nacionales no exigen, a diferencia de la mayoría de ellas, que los cónyuges sean de diferente sexo, pero el Comité señala que el objetivo del Reglamento modificado no es armonizar las normativas nacionales, sino determinar la ley aplicable en todos los casos concretos que implican un elemento de extranjería y permitir la circulación de las sentencias judiciales sin *exequatur*. Por consiguiente, la existencia de diferencias, incluso fundamentales, entre las legislaciones nacionales no impide, en principio, la aplicación del Reglamento modificado propuesto por la Comisión.

3.4 El Comité ya emitió un dictamen sobre la legislación aplicable en materia de divorcio con ocasión de la reciente presentación del Libro Verde dedicado a la cuestión y, por tanto, su opinión sobre la actual propuesta se basa esencialmente en dicho dictamen. El Comité, una vez más, subraya la importancia del Reglamento en cuestión para los cónyuges de diferente nacionalidad, ya que clarifica y simplifica las condiciones de acceso a los tribunales y la libre circulación de las sentencias judiciales en el mercado interior.

3.5 El Comité subraya que la propuesta admite dos situaciones diferentes dependiendo de que los cónyuges estén o no de acuerdo en relación con la competencia y la legislación aplicable, y destaca que el Reglamento modificado ofrece ventajas notables y una mayor flexibilidad en el primer caso, mientras que en el segundo aplica un modelo bastante mecánico. En esto, la propuesta difiere de las situaciones contempladas en el Libro Verde sobre el divorcio, que proponía soluciones más flexibles en caso de desacuerdo entre los cónyuges. El Comité habría deseado que se mantuviera esta noción de flexibilidad, pero reconoce que la propuesta de la Comisión es más sencilla e impide que se dilaten los procedimientos.

3.6 La propuesta permite la «prórroga de la competencia» en caso de acuerdo de las partes sobre este punto. La propuesta excluye por completo el procedimiento de remisión, que el Comité, no obstante, consideraría aceptable en determinadas condiciones (competencia del primer tribunal al que se haya solicitado la remisión, juez del procedimiento de urgencia), como señaló ya en su dictamen sobre el Libro Verde relativo al divorcio.

3.7 Por lo que se refiere a la excepción de orden público, la propuesta ofrece al órgano jurisdiccional la posibilidad, en casos excepcionales, de rechazar el reconocimiento de una decisión judicial extranjera cuando esta sea contraria al orden público vigente en el país del foro. No obstante, podrían surgir divergencias entre los Estados miembros, y una sentencia reconocida en un país podría no serlo en otro, lo que dificultaría la libre circu-

lación de las sentencias judiciales y constituiría un obstáculo inoportuno.

3.8 El Comité considera que, en particular cuando se trate del reconocimiento de sentencias que pueden proceder de terceros países, merecería la pena precisar que las sentencias para las que se solicite reconocimiento deben ser conformes con el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, así como con la Carta aprobada en 2000 por el Consejo de Niza y el principio de estricta igualdad jurídica entre cónyuges. Los Estados que, habiendo recibido una solicitud de reconocimiento, comprobaran divergencias evidentes respecto de los derechos fundamentales de la Unión Europea, deberían oponerse a la circulación de dicha sentencia por medio de una «excepción de orden público comunitario».

3.9 A fin de garantizar un reconocimiento uniforme en todos los Estados miembros, no debería existir la posibilidad de interponer ninguna excepción de orden público nacional frente a otro Estado. Solo podría recurrirse a la excepción de orden público comunitario. Esto evitaría todo sentimiento de arbitrariedad ante el rechazo de reconocimiento por parte de una instancia determinada.

#### 4. Observaciones particulares

4.1 El hecho de que la Comisión presente dos iniciativas distintas es resultado de la diferencia de alcance del ámbito de aplicación *rationae personae* de cada una de las propuestas legislativas. La propuesta relativa al reparto de bienes se refiere a todas las parejas, casadas o no.

4.2 No obstante, cabe preguntarse qué interés tiene hacer esta distinción. En efecto, la liquidación del régimen matrimonial requiere soluciones específicas, en función del régimen de que se trate (régimen legal sin contrato matrimonial o régimen contractual legal) y de las posibles donaciones entre cónyuges, que pueden obedecer a disposiciones específicas respecto de otras donaciones, en particular en materia de herencia.

4.3 Quizá hubiese sido más lógico tratar, por una parte, todas las consecuencias, incluidas las de tipo económico, que se derivan de la disolución del vínculo matrimonial y de la custodia de los hijos comunes en un Reglamento nº 2201/2003 completo, y, por otra, y en un nuevo reglamento, todas las consecuencias de la separación de parejas –en su caso, del mismo sexo– que, no habiendo contraído matrimonio, vivan en un régimen contractual (como el PACS, en Francia) o sean parejas de hecho (concubinato).

4.4 Sin duda se habría mejorado así la claridad y la inteligibilidad de la legislación aplicable y se habría facilitado el reconocimiento de las resoluciones judiciales, que con frecuencia regulan todas las condiciones y consecuencias del divorcio o de la separación mediante una única sentencia, sobre todo si se tiene en cuenta que debe resolverse también la situación de los hijos de las parejas «atípicas», y no sólo la de sus bienes.

Bruselas, 13 de diciembre de 2006.

El Presidente  
del Comité Económico y Social  
Dimitris DIMITRIADIS

## Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la mejora de la seguridad de la cadena de suministro»

COM(2006) 79 final — 2006/0025 (COD)

(2006/C 325/18)

El 4 de abril de 2006, de conformidad con el apartado 2 del artículo 80 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta mencionada.

La Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 10 de noviembre de 2006 (ponente: **Sr. SIMONS**).

En su 431º Pleno de los días 13 y 14 de diciembre de 2006 (sesión del 13 de diciembre de 2006), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 115 votos a favor, con una abstención, el presente Dictamen.

### 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 Como continuación de las normas de seguridad adoptadas en el sector de la aviación y de la navegación marítima, la Comisión elaboró un proyecto de Reglamento relativo a la mejora de la seguridad de la cadena de suministro por tierra, con carácter voluntario para las empresas y obligatorio para los Estados miembros.

1.2 La Comisión define la «cadena de suministro» como «todos los modos de transporte y el conjunto de operaciones y procedimientos relacionados con el transporte, desde el centro de producción hasta el lugar de destino de la mercancía». Además, la Comisión indica que el proyecto de Reglamento sólo se refiere al transporte de mercancías y que el transporte de personas podría tomarse en consideración en una fase ulterior.

1.3 Además de una mejor seguridad de la cadena de suministro, la propuesta tiene por objeto la creación de un marco comunitario que permita un enfoque europeo sistemático para la seguridad, sin poner en peligro el mercado de transporte comunitario y las actuales normas de seguridad. Además, se deben evitar cargas y procedimientos administrativos superfluos, tanto a escala europea como en los Estados miembros.

1.4 El Comité opina que en el ámbito de la seguridad de los modos de transporte terrestre de mercancías (navegación interior, por carretera, ferrocarril, y también por gasoductos) y en razón del alto grado de interdependencia que existe entre los modos citados de transporte de mercancías, es preciso un enfoque coordinado, ya que el eslabón más débil determina la fortaleza de toda la cadena de suministro.

1.5 Sin embargo, con vistas a la Estrategia de Lisboa, las normas propuestas deben ser eficaces y eficientes y no llevar a cargas administrativas más fuertes y a distorsiones de la competencia en las modalidades de transporte y entre ellas. El Comité tiene serias dudas de que con la presente propuesta se logre este objetivo. El conjunto parece excesivamente burocrático. Además, el Comité no puede sustraerse a la impresión de que las cargas que implica la aplicación de las normas propuestas se repercutirán en los empresarios y trabajadores de los sectores afectados. Por este motivo también convendría definir con exactitud las ventajas inherentes a la categoría de «operador seguro» y su influencia en la cadena de suministro, con el fin de evitar el riesgo de que se produzcan importantes perturbaciones que conduzcan al aumento de los costes en toda la economía sin obtención de unos beneficios adecuados.

1.6 En este contexto, el Comité también echa de menos en la propuesta normas que protejan de manera adecuada la infraestructura física contra ataques terroristas. Justamente en la medida en que las modalidades del transporte terrestre hacen uso de infraestructuras como, por ejemplo, puentes, túneles, viaductos, pero también de infraestructuras de la red de gasoductos, las propuestas relativas a la seguridad de la cadena de suministro deberían ir acompañadas de propuestas para mejorar la seguridad de las infraestructuras materiales.

1.7 En opinión del Comité, la propuesta de la Comisión de dejar a los Estados miembros la responsabilidad de la adopción de las normas de seguridad es adecuada. Esto también es válido para el establecimiento de una autoridad especial en cada Estado miembro encargada de coordinar, aplicar y controlar las medidas propuestas en el proyecto de Reglamento relativo a la seguridad de la cadena de suministro. Sin embargo, el Comité opina que, habida cuenta del papel fundamental de esta autoridad especial, la propuesta de la Comisión es insuficiente.

1.8 El Comité hubiera deseado que en la elaboración de nuevas propuestas en materia de seguridad se hubiera realizado un inventario de las características de los modos de transporte y se hubieran tenido en cuenta las normas de seguridad ya adoptadas en los diferentes modos de transporte de mercancías, con las recomendaciones que ya se han formulado en este ámbito. Dadas las diferencias de las modalidades de transporte, en el sector del transporte por carretera, por ejemplo, hay unas 500 000 empresas activas, en su gran mayoría pequeñas empresas, que requieren medidas específicas para cada modo de transporte.

1.9 En razón del impacto que tendrán las medidas propuestas en los distintos sectores de transporte, en opinión del Comité hubiera sido más convincente que en la propuesta de la Comisión se hubieran expuesto con mucha más firmeza las ventajas que entrañan las medidas para los operadores. El Comité expresa sus dudas acerca de si realmente estas medidas producen beneficios, toda vez que en el transporte internacional ya no se llevan a cabo controles fronterizos sistemáticos.

1.10 Los Estados miembros establecen las normas mínimas de seguridad que los operadores deben cumplir en una norma para «operadores seguros». En opinión del Comité, no existe garantía alguna de que esto lleve en la Unión Europea a un sistema armonizado de normas mínimas de manera que pueda hablarse de una situación de igualdad de condiciones.

1.11 La financiación de las medidas propuestas debería correr a cargo de los diferentes Estados miembros. El Comité estima que esto se justifica desde el punto de vista de la subsidiariedad. Los operadores deberían cubrir los gastos de inversión en seguridad y los gastos corrientes relativos a la seguridad y, en opinión del Comité, éstos deberían repercutirse en el precio o la tarifa que impongan. Además, el Comité opina que la Comisión debería prestar más atención en su propuesta a las ventajas que están asociadas a la categoría de «operador seguro».

1.12 En lo que respecta al papel de la Comisión Europea, el Comité considera que la Unión deberá facilitar suficientes recursos para que los países fuera de la Unión Europea puedan adoptar medidas encaminadas a lograr el mismo nivel de seguridad que el existente en la Unión Europea. El Comité estima que esto es importante en razón del carácter internacional del transporte terrestre de mercancías.

## 2. Introducción

2.1 En su Comunicación al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones (COM(2006) 79 final), de 27 de febrero de 2006, relativa a la mejora de la seguridad de la cadena de suministro, la Comisión constata que el terrorismo es una de las mayores amenazas para la democracia y la libertad.

2.2 En opinión de la Comisión, el riesgo de un ataque terrorista al tráfico de mercancías es alto, a pesar de las normas de seguridad más rigurosas que se han adoptado. En efecto, en Europa la seguridad de la aviación y los aeropuertos y la seguridad de transporte marítimo y los puertos ha mejorado.

2.3 En el Reglamento (CE) nº 2320/2002 se estableció un marco normativo europeo para la seguridad de la aviación y los aeropuertos. En el Reglamento (CE) nº 725/2004 se aborda la seguridad del transporte marítimo y los puertos y en la Directiva 2005/65/CE se han fijado normas para mejorar la seguridad de todas las zonas portuarias.

2.4 El Comité tampoco ha dejado de participar en estas medidas. Se han adoptado diversos dictámenes, sobre todo en el ámbito del transporte aéreo y del transporte marítimo; en particular, los ponentes, la Sra. Bredima-Savopoulou en lo que se refiere a la seguridad de puertos y la protección de buques e instalaciones portuarias, y el Sr. McDonogh en lo que se refiere a la seguridad del transporte aéreo (de pasajeros), han dado buena cuenta de estos temas. En cuanto al transporte terrestre, nos remitimos al dictamen exploratorio «La protección en los medios de transporte», de 14 de diciembre de 2005, cuyo ponente fue el Sr. Simons.

## 3. La propuesta de la Comisión

3.1 La Comisión señala la necesidad de reforzar la protección del transporte terrestre de mercancías y constata que no existe hasta la fecha ninguna normativa que abarque la totalidad de la cadena de suministro en el transporte terrestre europeo. En este contexto, define la cadena de suministro como todos los modos de transporte y el conjunto de operaciones y procedimientos relacionados con el transporte, desde el centro de producción hasta el lugar de destino de la mercancía.

3.2 La Comisión, para completar la normativa comunitaria vigente en el ámbito de la seguridad del transporte, propone

normas para mejorar la seguridad de la cadena de suministro en el transporte terrestre, que serán obligatorias para los Estados miembros y voluntarias para los «operadores de la cadena de suministro». Además, la Comisión advierte que esta propuesta no es aplicable a la seguridad del transporte de pasajeros, especialmente en los sistemas de transporte de personas a gran escala, que podrá ser objeto, si procede, de medidas ulteriores.

3.3 Así pues, el proyecto de Reglamento propuesto se refiere a los siguientes modos de transporte de mercancías: navegación interior, transporte por ferrocarril y por carretera.

3.4 Además del proyecto de Reglamento, la Comisión presenta una Comunicación en la que se enumeran los aspectos más importantes con relación a la seguridad del transporte de mercancías y se explica por qué el Reglamento propuesto constituye la manera más realista y directa de reforzar la seguridad del transporte de mercancías en Europa.

3.5 Tal y como aparecen recogidos en la «Comunicación relativa a la mejora de la seguridad de la cadena de suministro» los objetivos de la Comisión son:

- aumentar el nivel de seguridad en toda la cadena de suministro sin obstaculizar el flujo comercial;
- establecer un marco común para un enfoque europeo sistemático que no ponga en entredicho el mercado común del transporte ni las medidas de seguridad vigentes;
- evitar los procedimientos y las cargas administrativas innecesarias a escala europea y nacional.

3.6 A fin de alcanzar dichos objetivos, la Comisión propone las siguientes medidas:

- establecer un régimen obligatorio que imponga a los Estados miembros la obligación de crear una marca de calidad en materia de seguridad («operador seguro»), que podrá concederse a los operadores de la cadena de suministro que cumplan unos niveles mínimos de seguridad definidos a escala europea y permita el reconocimiento mutuo en el mercado interior;
- introducir, en las disposiciones obligatorias para los Estados miembros, un régimen voluntario por el que los operadores de la cadena de suministro mejoren sus resultados en materia de seguridad a cambio de incentivos;
- asignar a los operadores de la cadena de suministro la responsabilidad de sus resultados en materia de seguridad en el transporte de mercancías europeo;
- permitir a los «operadores seguros» acogerse a facilidades en los controles de seguridad y destacar frente a sus competidores en materia de seguridad, lo que les puede suponer ventajas comerciales y competitivas;
- permitir una actualización periódica y el refuerzo de los requisitos de seguridad, incluidas las normas y requisitos internacionales reconocidos, con arreglo al procedimiento de comitología.

3.7 En el actual dictamen se intentarán analizar las medidas que propone la Comisión y, a partir de este análisis, se evaluará en qué medida pueden lograrse los objetivos perseguidos por la Comisión.

#### 4. Observaciones generales

4.1 Antes de examinar los contenidos de la Comunicación y el proyecto de Reglamento debe existir claridad sobre la terminología utilizada. Así, en la versión inglesa el término empleado es «security», en la versión neerlandesa, «beveiliging»; y en la versión alemana, «Sicherheit». A pesar de que en la lengua de algunos países de la Unión Europea no se establece ninguna diferencia entre los conceptos de «beveiliging» y «veiligheid», en la lengua alemana sí se hace. En el texto se debe reemplazar el término «Sicherheit» por «Sicherheit». En efecto, la propuesta se refiere al concepto de «beveiliging», no «veiligheid».

4.2 La Comisión estima que, ahora que en el ámbito de la seguridad de la aviación y de los aeropuertos así como del transporte marítimo y de los puertos se ha creado un marco europeo, un paso posterior deberá ser la elaboración de una normativa para los modos del transporte terrestre.

4.3 En opinión del Comité, la Comisión pasa por alto el hecho — constatado por ella misma — de que los modos de transporte de la aviación y del transporte marítimo son totalmente distintos de los modos de la navegación interior, el transporte por ferrocarril y por carretera. Si en el caso del transporte aéreo y marítimo se puede hablar de un número limitado de operadores, la navegación interior y el transporte de mercancías por carretera se caracteriza por una cantidad numerosa de empresas pequeñas (alrededor de 500 000), a menudo unipersonales, que operan en un mercado en el que los márgenes son muy pequeños o en general negativos. Si se cuenta a los productores de mercancías al comienzo de la cadena de suministro, el total del número de empresas en la cadena de suministro viene a ser de 4,7 millones. Para el Comité, esto constituye un obstáculo suplementario a la hora de adoptar medidas como las que propone la Comisión.

4.4 La Comisión constata —con razón, en opinión del Comité— que en la práctica resulta casi imposible establecer, mediante una sola operación global, normas y medidas de seguridad de la cadena de suministro para el transporte terrestre. Considera, en consecuencia, que es más realista establecer un marco de esta naturaleza de requisitos mínimos de seguridad, que, en función de los avances tecnológicos y de la evolución de los riesgos, pueda garantizar niveles de seguridad satisfactorios en un entorno operativo.

4.5 La cadena es tan fuerte o débil como el eslabón más débil. Esto también puede aplicarse a la seguridad de la cadena de suministro. La Comisión establece que cada operador, en cada eslabón de la cadena, sólo puede ser responsable de la seguridad de sus propias actividades, y sólo de esas, y que las medidas de seguridad adoptadas por cada uno de ellos se suman para garantizar la seguridad de toda la cadena. El Comité considera que cada operador debería asumir su responsabilidad sobre la parte de la cadena de suministro que le corresponde, y señala que los riesgos de ataques terroristas no sólo se dan en el eslabón de cada operador sino también, en mayor medida, en los puntos de transbordo y en las infraestructuras.

4.6 En particular, el Comité considera que los riesgos relacionados con las infraestructuras materiales y que las autoridades y los Estados miembros deben proteger se han subestimado en demasía. En opinión del Comité, no tiene ningún sentido realizar inversiones en la seguridad de los distintos eslabones de la cadena de suministro si al mismo tiempo las autoridades no

invierten en la infraestructura material con vistas a obtener un nivel alto de seguridad.

4.7 Dada la cantidad de empresas potenciales a que se refiere la norma propuesta, en opinión de la Comisión la eficacia de las medidas previstas sólo se puede lograr en la medida en que el Estado miembro designe una autoridad competente encargada de coordinar, aplicar y controlar la aplicación de las medidas relativas a la seguridad de la cadena de suministro establecidas en el Reglamento propuesto. Partiendo de la base de que la propuesta de la Comisión es una propuesta adecuada, el Comité considera que, habida cuenta del papel fundamental de esta autoridad competente, es demasiado modesta a este respecto.

4.8 Para lograr la igualdad de condiciones en la UE, desde la perspectiva del Comité es importante que el estatuto de «operador seguro» en todos los Estados miembros se obtenga con los mismos criterios de evaluación. Un transportista de, por ejemplo, Polonia, deberá cumplir con los mismos requisitos que un transportista de Portugal o Grecia para poder acogerse al estatuto de «operador seguro». Sólo entonces se puede llegar a un reconocimiento mutuo del estatuto de empresario seguro. Las garantías que ofrece la Comisión en su propuesta sobre cómo puede lograrse la igualdad de condiciones son aún insatisfactorias. Si bien es cierto que en los anexos la Comisión ha recogido una lista con los requisitos mínimos que deben cumplirse, para el Comité esto ofrece unas garantías insuficientes con vistas a lograr la igualdad de condiciones.

4.9 La propuesta de la Comisión aparece precisamente en una coyuntura, la de la Estrategia de Lisboa, en que los Estados miembros aspiran a reducir drásticamente la presión de las cargas administrativas para las empresas de carga y transporte. Por muy comprensible que sea el contexto de la propuesta de la Comisión, es preciso reconocer que las cargas administrativas asociadas a la introducción del Reglamento afectan a los empresarios y trabajadores del sector empresarial en cuestión. El Comité estima que las autoridades, nacionales e internacionales, también deberían realizar inversiones financieras.

4.10 Además, en la propuesta se hace caso omiso del impacto que las normas propuestas tienen con respecto al certificado de calidad «empresa segura» para los empresarios y trabajadores en el sector del transporte terrestre. Los trabajadores deberán seguir una formación que les enseñe a actuar en situaciones diversas, mientras que las empresas tendrán que adoptar toda clase de normas de seguridad de alto coste, y es dudoso que puedan repercutir estos costes en el responsable del pedido o en el cliente.

4.11 En opinión del Comité, la propuesta de la Comisión es demasiado poco concreta acerca de las ventajas que pueden lograrse con la adquisición del estatuto de «operador seguro». Esto se aplica tanto a la manera en que estas ventajas se podrían materializar como a su alcance.

4.12 El Comité se pregunta si, a la hora de formular el proyecto de Reglamento, la Comisión ha tenido suficientemente en cuenta las normas ya adoptadas en los distintos sectores. Por poner un ejemplo, en un sector, aunque el más vulnerable, del transporte de mercancías por carretera es aplicable el ADR (Acuerdo Europeo sobre Transporte Internacional de Mercancías Peligrosas por Carretera), mientras que a la navegación interior se le aplica el ADN, tratado en cuyo artículo 1.10 se regulan las mercancías peligrosas para la navegación interior. Existen acuerdos similares para el transporte de mercancías por

ferrocarril. En opinión del Comité, sería recomendable examinar en primer lugar si mejorar las normas existentes no sería tan eficaz como proponer un nuevo Reglamento. No está claro que la Comisión haya pensado en ello. Desde el punto de vista de la reducción de cargas administrativas valdría la pena considerar esta posibilidad.

4.13 Además, la Comisión estima que, una vez que una empresa ha adquirido el estatuto de «empresa segura», probablemente se reducirán los controles de carga en puertos y puestos fronterizos. En la propuesta de la Comisión no se mencionan garantías de que esto ocurra así realmente ni acuerdos al respecto. El Comité estima que, en vista de los esfuerzos esperados de los operadores y las distintas empresas, se deben ofrecer a los participantes seguridades sobre las ventajas esperadas, especialmente en la medida en que, en lo que respecta al tiempo de parada en las fronteras, no existen ventajas debido al hecho de que ya no hay controles sistemáticos en las fronteras interiores.

4.14 El Comité señala que las medidas de seguridad deben ser tales que no vulneren determinados derechos fundamentales, como el derecho de representación de las empresas o de los sindicatos, o de determinadas personas ajenas a la empresa que se ven asociadas temporalmente (por ejemplo, en las tareas de carga y descarga) a las actividades de la empresa.

4.15 Asimismo, el Comité quiere referirse a un problema que se plantea en particular en el transporte internacional por carretera. Los aparcamientos se consideran muchas veces inseguros, hasta el punto de que muchos conductores no se atreven a pasar la noche en ellos, con la consecuencia de que se hace difícil respetar los periodos de conducción y descanso, lo cual redundaría en perjuicio de la seguridad. El Comité opina que debería invertirse más en la seguridad de los aparcamientos, sobre todo si se utilizan para pernoctar durante los trayectos de transporte internacional. El Comité pide a la Comisión que preste atención a este problema y presente propuestas para conseguir condiciones más seguras.

## 5. Observaciones específicas

5.1 Antes de estudiar las medidas planteadas por la Comisión para mejorar el nivel de seguridad es conveniente examinar qué normas de seguridad se han adoptado ya en los distintos modos de transporte terrestre.

5.2 A menudo, el sector del transporte terrestre hace uso de los puertos marítimos para las operaciones de carga y descarga. En esos casos ya es aplicable el código ISPS (*International Ship & Port Facility Security*).

5.3 De antaño, la cultura del transporte por ferrocarril ha hecho de la seguridad de las personas y mercancías su estándar. En este contexto, convendría reforzar el principio de una evaluación flexible y precisa de los riesgos. Al adoptar normas de seguridad se deberá prestar una atención especial a lugares vulnerables como estaciones y estaciones de clasificación. La UIC (Unión Internacional de Ferrocarriles) debería formular recomendaciones relativas a las medidas de seguridad para el transporte internacional de mercancías por ferrocarril.

5.4 El transporte de mercancías por carretera, ya se trate de empresas de transporte por cuenta ajena, ya de empresas de

transporte por cuenta propia, consta de una serie muy grande de, sobre todo, empresas pequeñas y microempresas, lo que lo hace vulnerable. La organización internacional que centraliza este sector, la Unión Internacional de Transportes por Carretera (*International Road Transport Union — IRU*) ha elaborado una serie de directrices sobre seguridad destinadas a los directivos, los conductores y los responsables de los pedidos. Además, ha creado un marco para contratos de cooperación facultativa con las autoridades aduaneras.

5.5 Los puntos de partida de las directrices de seguridad citadas en el punto 4.4 son los siguientes:

- Las normas de seguridad no deben ser tan estrictas que impidan el normal ejercicio de la actividad empresarial;
- Las nuevas medidas de seguridad que hayan de adoptarse deben hallarse en relación proporcional con el objetivo para el que se adoptaron, los costes que conllevan y las consecuencias para el tráfico.
- Las medidas unilaterales de los Estados no son aceptables.
- Las medidas de seguridad deben ser de tal naturaleza que sean comprensibles y aceptables.
- En vista del carácter internacional del transporte las medidas de seguridad que hayan de adoptarse deben aplicarse de manera uniforme, proporcional y sin discriminación, y no deben impedir, o deben obstaculizar lo menos posible, los flujos de comercio más eficientes.

5.6 El Comité desea señalar expresamente que, desde el punto de vista de la seguridad, los gasoductos son muy vulnerables. En su documento, la Comisión también pasa por alto este modo de transporte, que tal vez desde la perspectiva de la seguridad es problemático, pero que, en razón del escaso número de operadores, es perfectamente abordable. El Comité también recomienda prestar una atención especial a la seguridad de los gasoductos que, además de modo de transporte, son infraestructura.

5.7 En el supuesto que contempla el punto 3.7, el Comité ve ciertamente ventajas en que cada Estado miembro designe una autoridad competente para coordinar, aplicar y controlar la seguridad de la cadena de suministro, siempre que esta instancia, además de la responsabilidad, también tenga suficientes competencias para intervenir, algo que el texto del proyecto de Reglamento no recoge de manera explícita. El Comité recomienda que, justo ahora que se presenta la posibilidad de utilizar un instrumento significativo como un Reglamento, se adopten directrices más detalladas a fin de lograr un enfoque único en los Estados miembros.

5.8 En el texto del proyecto de Reglamento se propone que, mediante la autoridad central competente, los Estados miembros establezcan una norma para que se conceda el reconocimiento del estatuto de «operador seguro» a los operadores de la cadena de suministro siempre que participen en una serie de actividades claramente definidas de la cadena de suministro. Este estatuto se concede por un periodo de tres años, con la posibilidad de prolongación cuando el «operador seguro» siga cumpliendo los requisitos mínimos de este proyecto de Reglamento. Una vez que adquiere el estatuto de «operador seguro», los controles de seguridad a los que debe someterse el operador afectado deberán ser menos estrictos.

5.9 El Comité estima que la Comisión ofrece una presentación demasiado idílica del asunto. Del texto del proyecto de Reglamento no se deduce con claridad la creación de una estructura con una instancia competente en cada Estado miembro, o el procedimiento y los criterios de atribución del estatuto de «operador seguro» a los solicitantes.

5.10 Solamente en el texto que acompaña la Comunicación se puede leer que los operadores deben cumplir una serie de requisitos mínimos de seguridad. Estos requisitos mínimos deberán ser elaborados por los propios Estados miembros en una norma para «operadores seguros». Si cada Estado miembro establece sus propios requisitos mínimos, no existe garantía alguna de que en la Unión Europea pueda existir un sistema armonizado de requisitos mínimos. Por el contrario, el Comité expresa el temor de que, si no se impone ninguna exigencia a la forma y el contenido de los requisitos mínimos, esto dará pie a un sistema desequilibrado. Tal y como ya se indicó en el punto 3.8, el Comité expresa sus dudas de que la igualdad de condiciones deseada pueda alcanzarse de este modo. Se recomienda a la Comisión que preste especial atención a la cuestión de cómo se puede otorgar al estatuto de «operador seguro» una importancia y contenido iguales en los Estados miembros.

5.11 El sistema de reconocimiento mutuo del estatuto de «operador seguro» en la Unión también puede dar lugar a un tratamiento desigual y, de este modo, a una forma cierta de falseamiento de la competencia.

5.12 El Comité señala que el concepto de «operador seguro» puede variar según la modalidad del transporte. Así, el mercado del transporte por ferrocarril lo componen unas cuantas grandes empresas, mientras que el del transporte por carretera está integrado por unas 500 000 empresas, en su gran mayoría pequeñas empresas.

5.13 El Comité no está convencido de las ventajas para los «operadores seguros» esbozadas por la Comisión en el artículo 6 del proyecto de Reglamento. Los Estados miembros autorizarán a los «operadores seguros» a acogerse a facilidades y procedimientos simplificados respecto de las medidas de control de la seguridad (el denominado «tratamiento acelerado»). En opinión de la Comisión, esto implica que en este caso se puede hablar de controles de seguridad menos estrictos. El Comité opina que la

formulación es vaga y poco concreta, por lo que plantea serias dudas sobre su viabilidad práctica.

5.14 Del contexto se desprende que los Estados miembros deberán encargarse de financiar, de una manera u otra, las medidas resultantes de la aplicación de las propuestas. En opinión del Comité, esto entraña una fuerte presión para los Estados miembros. Es imprescindible definir con precisión los ámbitos de la cooperación y de las responsabilidades que incumben al Estado miembro y al «operador seguro». Los gastos que implica la puesta en marcha y el mantenimiento de un sistema como el que propone la Comisión serán altos debido a la naturaleza dispar de los grupos destinatarios.

5.15 Es evidente que las autoridades de los Estados miembros asumirán los gastos relacionados con la elaboración y el control de la aplicación de la normativa. Además, la Unión Europea deberá facilitar recursos para prestar todo tipo de ayuda a países fuera de la Unión Europea con el fin de que se hallen en condiciones de alcanzar el mismo nivel de seguridad que los países de la Unión. El Comité estima que esto es importante en razón del carácter internacional del transporte de mercancías que se efectúa por medios de transporte terrestres.

5.16 Los gastos de inversión de la seguridad y los gastos corrientes relativos a la seguridad como gastos de personal, de seguros o de información, deberán correr a cargo de los operadores que adopten las normas de seguridad y repercutirse en los precios o tarifas que impongan. En este sentido, se debe tener en cuenta que cuando un empresario ha alcanzado el estatuto de «operador seguro» deberá, en consecuencia, pagar primas de seguros más bajas. Queda pendiente el análisis de la situación de un mercado del transporte en el que presten sus servicios simultáneamente «operadores seguros» y operadores que no pertenezcan a esa categoría, lo que podría conducir a la creación de un grupo de operadores que ofrezca servicios seguros pero más caros y un segundo grupo que, al no asumir los costes resultantes de un aumento de las normas de seguridad, pueda ofrecer servicios más baratos.

5.17 En el considerando 11 de la propuesta de Reglamento se emplea adecuadamente el término «gevestigd» en neerlandés («establecidos» en español). El Comité señala que en alguna lengua (por ejemplo, en el texto polaco) la expresión empleada equivale a «llevar a cabo actividades», que es algo muy distinto.

Bruselas, 13 de diciembre 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 y al Comité de las Regiones — Plan de acción sobre administración electrónica i2010: Acelerar la administración electrónica en Europa en beneficio de todos»**

COM(2006) 173 final

(2006/C 325/19)

El 25 de abril de 2006, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Comisión decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta mencionada.

La Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 10 de noviembre de 2006 (ponente: Sr. HERNÁNDEZ BATALLER).

En su 431º Pleno de los días 13 y 14 de diciembre de 2006 (sesión del 14 de diciembre), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 114 votos a favor, 1 en contra y 2 abstenciones el presente Dictamen.

## 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE apoya el plan de acción presentado por la Comisión, pues su puesta en marcha implicará que las administraciones públicas de la Unión impulsen una economía basada en el conocimiento que genere un crecimiento económico sostenible, acompañado de una mejora cuantitativa y cualitativa del empleo y de una mayor cohesión social.

1.2 El CESE considera que la ejecución del plan de acción puede ayudar a evitar la marginación personal y laboral de diferentes grupos sociales y mejorar la calidad y estabilidad del empleo, impedir la desigualdad digital, promover la universalización de los servicios de proximidad, atender integralmente a colectivos dependientes y en definitiva cohesionar la sociedad ante desigualdades hasta ahora inexistentes. Se deben adoptar las medidas oportunas para impedir la existencia de «ciudadanos de segunda».

1.3 La adaptación de las administraciones públicas a los servicios digitales comportará su modernización, en términos de mejora de calidad, agilidad y rendimiento de los servicios a los ciudadanos, eficiencia en el uso de los recursos públicos, reducción de costes, satisfacción de los usuarios, integración entre administraciones públicas y simplificación administrativa.

1.4 El CESE recomienda insistentemente el establecimiento de objetivos que tengan como finalidad cumplir el criterio de cobertura plena en lo referente al acceso a los servicios de banda ancha, para la difusión de Internet como herramienta de información y comunicación. La confianza en este instrumento de los ciudadanos dependerá del grado de seguridad que se pueda transmitir en su utilización, lo que afectará a la administración digital y a los servicios que se pueda prestar a los ciudadanos.

1.5 El CESE lamenta que el plan de acción no se refiera, en ningún momento, al papel de la sociedad civil organizada en la consecución de los objetivos de participación del público en la adopción de las decisiones democráticas. La sociedad civil organizada, como eje de la democracia participativa, debe desempeñar un papel fundamental en la futura «democracia digital».

## 2. Propuesta de la Comisión

2.1 La Comisión presenta en este documento su plan de acción sobre administración electrónica, parte integrante de su iniciativa i2010 a favor del crecimiento y el empleo en la sociedad de la información, con el objeto de contribuir de manera significativa a la Estrategia de Lisboa y a otras políticas comunitarias europeas.

2.2 Considera importante acelerar la administración con vistas a la modernización y la innovación, ya que surgen necesidades y demandas nuevas, como unos servicios públicos sin discontinuidad en las fronteras, y oportunidades de los ciudadanos en materia de movilidad y negocios en Europa.

2.3 Con este plan de acción, la Comisión se propone:

- acelerar la obtención de beneficios tangibles por parte de todos los ciudadanos y empresas;
- garantizar que la administración electrónica a nivel nacional no cree nuevos obstáculos al mercado único debidos a la fragmentación y la ausencia de interoperabilidad;
- extender los beneficios de la administración electrónica a nivel de la UE, haciendo posible la obtención de economías de escala en las iniciativas de los Estados miembros y cooperando para hacer frente a los retos comunes europeos;
- garantizar la cooperación de todas las partes interesadas en la UE en la concepción y la realización de la administración electrónica.

2.4 El plan se estructura en torno a cinco objetivos en materia de administración electrónica con metas concretas para 2010:

- Promover la inclusión a través de la administración electrónica de manera que para 2010 todos los ciudadanos se beneficien de unos servicios de confianza e innovadores, así como de un acceso sencillo.

Esto implica el reto de combatir la brecha digital y la oportunidad de aplicar unas políticas de inclusión apoyadas en las TIC, para que todos los ciudadanos, incluidos los grupos socialmente desfavorecidos, puedan beneficiarse plenamente.

- La eficiencia y la eficacia deben hacerse realidad, contribuyendo de forma significativa, para 2010, a la satisfacción de usuarios, a la transparencia y la rendición de cuentas, al aligeramiento de la carga administrativa y a la mejora de la eficiencia.

Para ello pretende, por una parte, establecer un marco común de medición orientado al impacto/beneficio que incluye la evaluación comparativa utilizando indicadores comunes y el aprendizaje basado en casos con indicadores medibles.

Y por otra, comunicar y compartir más las experiencias, para garantizar la sostenibilidad a largo plazo.

- Implantar servicios clave de gran repercusión para los ciudadanos y las empresas, de manera que, para 2010, el 100 % de la contratación pública esté disponible en forma electrónica, alcanzando el uso real el 50 %, con un acuerdo de cooperación sobre otros servicios en línea al ciudadano de gran repercusión, tales como los servicios de movilidad del ciudadano (como la mejora de los servicios de búsqueda de empleo en toda Europa, los servicios de la seguridad social relativos a las historias clínicas de los pacientes o las recetas electrónicas) o la devolución del IVA.
- Establecer las herramientas clave que permitan a ciudadanos y empresas beneficiarse, para 2010, de un acceso auténticamente cómodo, seguro e interoperable a los servicios públicos en toda Europa como, por ejemplo, las tarjetas de identidad nacionales armonizadas o el establecimiento de medidas reguladoras para el desarrollo de la identificación y autenticación electrónica en los servicios públicos.
- Demostrar para 2010 unas herramientas que permitan el debate y la participación del público efectivos en la adopción de decisiones democráticas, abordando muchas preguntas y preocupaciones que van desde la inclusión hasta la calidad de la adopción de decisiones.

### 3. Observaciones generales

3.1 Como valoración global, el Comité considera positivamente el plan de acción de la Comisión, que tiene unos objetivos ambiciosos que se deben conseguir. El Comité comparte la definición de sus objetivos y la oportunidad política de su presentación, en cuanto al impulso que da a los objetivos fijados en la Estrategia de Lisboa, para hacer que Europa se convierta en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo.

3.2 El CESE reitera <sup>(1)</sup> que si se quiere que los objetivos de Lisboa sean alcanzables realmente, la Unión Europea debe presentar un enfoque coherente, dinámico y progresista tanto en lo relativo a los objetivos de la Unión como a las dinámicas

<sup>(1)</sup> Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Mejorar la aplicación de la estrategia de Lisboa» DO C 120 de 20/05/2005 p. 0079 — 0088 aprobado en el Pleno del 27.10.2004. Ponente: Sr. Vever; coponentes Sres. Ehnmark y Simpson.

institucionales. El impulso de una administración electrónica, desde luego, es un instrumento útil para alcanzar dichos objetivos.

3.3 Alcanzar el criterio de cobertura plena en lo referente al acceso a los servicios de banda ancha es una prioridad, para lo cual hay que extender las infraestructuras en áreas con demanda desatendida, al objeto de asegurar el acceso a estos servicios, y fomentar las redes y servicios de banda ancha y móviles.

3.4 La ejecución, en sus diferentes niveles territoriales, de las medidas contempladas en el plan de acción y el intercambio de sus experiencias tendrán una evidente repercusión en el funcionamiento del mercado interior, especialmente en la contratación pública, así como en los aspectos cotidianos de la ciudadanía de la Unión, con un incremento de su calidad de vida y del bienestar de los ciudadanos.

3.4.1 El plan de acción concierne a derechos básicos reconocidos en la Carta de Derechos Fundamentales, tales como la «buena administración», la «protección de datos de carácter personal», el «derecho de acceso a los servicios de colocación», la «protección de la salud» y el «acceso a los servicios de interés general».

3.4.2 El CESE espera que la ejecución de los objetivos del plan de acción salvaguarden el actual nivel de protección, evitando que con un mayor desarrollo tecnológico pueda producirse un descenso en el nivel de protección de estos derechos.

3.5 Para incrementar la confianza entre la administración y los ciudadanos resultan necesarias unas medidas de seguridad proporcionadas, suficientes y adecuadas a su coste, naturaleza, importancia de los datos y las operaciones protegidas.

3.6 El CESE ya se ha pronunciado sobre la necesidad de un enfoque político europeo de la seguridad de las redes y de la información <sup>(2)</sup>, considerando que la inversión en la mejora de la seguridad de las redes genera unos costes y beneficios sociales que no están correctamente reflejados en los precios del mercado.

3.7 Próximamente, el CESE se pronunciará respecto a la seguridad de las redes en el plan de acción i2010 de una forma más pormenorizada <sup>(3)</sup>.

3.8 Los canales de «cooperación» para la futura operatividad del plan de acción entre las instituciones de la UE y las administraciones públicas de los Estados miembros hay que reforzarlos estableciendo cauces adecuados que, a la vez, ayuden a realizar eficazmente una evaluación de los resultados.

3.9 Es deseable crear estructuras de cooperación entre las distintas administraciones públicas de manera que el ciudadano pueda usar nuevos servicios con independencia de cuál sea la administración que los proporcione. Además permitiría el desarrollo conjunto de aplicación y una mejor integración de soluciones existentes.

<sup>(2)</sup> Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones — Seguridad de las redes y de la información: Propuesta para un enfoque político europeo». DO C 48 de 21.2.2002, p. 0033-0041 (aprobado en el Pleno del 28.11.2001. Ponente Sr. Retureau. Punto 3.2.1; 3.11).

<sup>(3)</sup> Proyecto Dictamen Ponente: Sr. Pezzini. DO C 318 de 23.12.2006.

3.10 El CESE reitera la necesidad de que, a nivel europeo, se impulsen los servicios públicos europeos <sup>(4)</sup> (aduanas, Galileo, tarjeta sanitaria europea, cooperación judicial civil tal como la obtención de pruebas, notificación y traslado de documentos y otros nuevos como la matrícula europea o el carnet de conducir europeos) vinculando a las diferentes administraciones públicas en estos sectores.

3.11 Una de las carencias del plan de acción es la insuficiencia de instrumentos económicos supranacionales (IST, IDA) para facilitar el cambio humano y tecnológico previsto. Ello es especialmente acuciante en relación con los nuevos Estados miembros y con los de las próximas ampliaciones de la UE.

3.12 En este sentido, para evitar una situación a varias velocidades en el ámbito de «e-government» entre los Estados miembros de la UE debe diseñarse previamente una acción institucional «ad hoc» que aborde la dotación de un fondo para la modernización de dichas administraciones públicas así como un tratamiento jurídico diferenciado –con plazos más amplios de implementación– para que éstas puedan cumplir con los objetivos establecidos en el Plan.

3.13 Por su parte, tanto el BEI como la Comisión deberían contemplar igualmente instrumentos económicos para dinamizar la económica europea en el ámbito de aplicación de este plan de acción.

#### 4. Observaciones específicas

4.1 La informatización de la sociedad constituye un reto de desarrollo y competitividad, pero también de cohesión social, territorial y de igualdad de oportunidades. Entre las desigualdades de impacto más decisivo para el futuro de los individuos o de los territorios está el lugar que se ocupa a un lado u otro de la «brecha digital».

4.2 El objetivo prioritario debe ser evitar, estrechar o corregir por completo la existencia misma de la «brecha digital», lo que requiere políticas activas inmediatas en el sistema de promoción o provisión, especialmente, en las zonas menos adaptadas al nuevo entorno tecnológico. Junto a ello, se deben prever intensos programas de alfabetización dirigidos a segmentos específicos de la población, incluida la relativa a la formación profesional.

4.3 El CESE considera que debe procederse a una implantación, gestión, desarrollo y mantenimiento de las infraestructuras y recursos de todo tipo, incluidos los humanos, necesarios para desplegar la acción de las diferentes administraciones públicas en materia de formación y capacitación en TIC, con el fin de disponer de una organización eficiente a lo largo de todo el territorio de la Unión Europea que permita promover y atender la alfabetización digital, así como el fomento de la conectividad a Internet.

4.3.1 Para atender a la alfabetización digital deben estimularse acciones tales como la implantación y gestión integral de aulas plenamente equipadas y operativas para impartir los cursos de alfabetización digital, la formación de formadores, ayudas a la conectividad, o cheques «Internauta» asociados al aprovecha-

miento óptimo de los cursos impartidos y con los que financiar parcialmente la adquisición y acceso a bienes y servicios TIC, fundamentalmente Internet.

4.3.2 Los contenidos y servicios para la alfabetización digital tendrían que basarse en el diseño y puesta en marcha, seguimiento y control de la acción formativa y de soporte a la realización de los cursos de internauta.

4.3.3 Habría que impulsar medidas tales como el desarrollo de «campus virtuales» para la gestión del nivel medio de internauta, a la vez que proveer de contenidos formativos multilingües debidamente acreditados para el nivel medio de internauta. Los servicios digitales de la administración pública pueden fomentar la diversidad lingüística, el aprendizaje de idiomas y favorecer el multilingüismo en la UE.

4.4 Debe procederse a la adaptación de los portales de las administraciones públicas a los máximos estándares internacionalmente aceptados en materia de accesibilidad, fundamentalmente, los niveles óptimos de las normas WAI, promoviendo igualmente todo tipo de medidas, tanto normativas como tecnológicas u organizativas que consoliden unas TIC accesibles y unas administraciones públicas en toda la Unión Europea interoperables.

4.5 La eliminación de las «barreras mentales» que, en ocasiones, dividen a las personas debe ir de la mano de la eliminación de las barreras físicas. El CESE considera que la accesibilidad, tanto a los espacios físicos como a los sistemas y medios de comunicación, o el reconocimiento legal del lenguaje de signos, son pasos cruciales que se están dando en esta apertura a la plena ciudadanía.

4.6 La transparencia implica fomentar el libre juego de la información, garantizar la objetividad, ofrecer información con veracidad y puntualidad, evitando la posibilidad de opacidad en la actividad de las administraciones.

4.7 La información pública relevante y actualizada está en el núcleo de la relación democrática entre el gobierno y los ciudadanos. Solo así se puede acceder al conocimiento de lo público, participar en las decisiones, evaluar la gestión y comportamientos.

4.8 En definitiva, se trata de canalizar todo el potencial de las TIC para conseguir una mejor administración, más eficiente, más próxima a los ciudadanos y que preste unos servicios públicos digitales útiles y de calidad en la incorporación de ciudadanos y empresas a la sociedad de la información.

4.9 Estas actuaciones deberían abarcar como mínimo, en todos los Estados miembros y en un plazo razonable, lo siguiente:

- garantizar el derecho de ciudadanos y empresas a relacionarse electrónicamente con las administraciones públicas;
- establecer los mecanismos para que la oferta de servicios en línea se corresponda con la demanda existente, creando un catálogo claro de servicios electrónicos;

<sup>(4)</sup> Dictamen, aprobado en el Pleno del 14.09.2006. Ponente: Sr. Vever. DO C 318 de 23.12.2006

— garantizar la existencia de canales adecuados para que todos los ciudadanos y empresas puedan hacer uso de los servicios proporcionados por las administraciones públicas.

4.10 Habrá que proceder, en muchos supuestos, a una inmersión tecnológica de las empresas de la Unión Europea, singularmente de las pymes, desplegando acciones técnicas y de asesoría especializada y personalizada a los sectores empresariales de la UE, especialmente a aquellos con mayores carencias en TIC, a través de «agentes de desarrollo tecnológico», y de la constitución de «agencias de desarrollo tecnológico» a nivel estatal, regional y local.

4.11 Dichas actuaciones se deben complementar con otras acciones de diseminación y divulgación, con iniciativas de formación y capacitación en TIC, así como a través de incentivos para el acceso de calidad a Internet y las TIC en general por parte de las pymes.

4.12 A través de acciones de impulso tecnológico TIC se puede incorporar las pymes de la UE dentro de la economía del conocimiento, promoviendo la creación de entornos productivos innovadores, dinamizando las redes empresariales, así como mediante la generación, intercambio y transferencia eficiente de tecnología y de conocimiento.

4.13 En concreto, se puede impulsar la generación de soluciones tecnológicas o de gestión aplicables a los sectores productivos de la UE; la realización de *benchmarking* en relación con el grado de desarrollo de las TIC en los diferentes sectores productivos; el establecimiento de centros compartidos de gestión tecnológica o de desarrollo de procesos (parques sectoriales de soluciones TIC); la creación de centros de prestación de servicios a las pymes de diferentes sectores productivos, vinculándolos con los centros de I+D+i en TIC (talleres TIC sectoriales); el impulso de redes empresariales B2B o B2C; el impulso de mecanismos de financiación de capital-riesgo TIC y similares; la creación de webs que contengan un catálogo de servicios a ofrecer a los sectores y empresas que se suscriban a la misma; y la implantación de foros digitales y de directorios «en línea» de pymes.

4.14 En cuanto a la seguridad, se deberían impulsar la constitución de centros especializados para la prevención, resolución, anticipación/proactividad e I+D+i de seguridad informática y TIC a través de soluciones tecnológicas específicas fundamentalmente para empresas y administraciones de la UE a fin de generar confianza en la red y dinamizar el comercio electrónico y la i-administración.

4.15 Actualmente, tanto los partidos políticos como las organizaciones de la sociedad civil organizada pueden comunicarse con los ciudadanos de una forma más rápida y eficaz, y reclaman a sus respectivos Gobiernos que los nuevos medios de comunicación, y en particular Internet, se conviertan en una vía normal para acceder y relacionarse con la administración, para participar directamente en la elaboración de decisiones colectivas, para ejercer los derechos políticos, incluyendo, en según qué casos la expresión del propio voto.

4.16 El CESE lamenta que el plan de acción no se refiera al papel de la sociedad civil organizada en la consecución de los objetivos del mismo, especialmente, del refuerzo de la participación y de la adopción de decisiones democráticas en Europa.

4.17 El CESE pretende sostener, hacer un seguimiento y verificar, a nivel comunitario, la iniciativa en materia de inclusión de la accesibilidad, para superar la brecha digital y el atraso tecnológico que puede causar en determinados sectores de la sociedad la implantación del «e-government».

4.18 Para la consecución de este objetivo es imprescindible promover las reformas que favorezcan la transmisión fluida de información, la comunicación en red, el diálogo directo entre los ciudadanos y los poderes públicos, incrementado el capital social y democrático y reforzando los espacios digitales comunes.

4.19 La calidad de la democracia depende en buena medida del funcionamiento de las administraciones públicas. Necesitamos unas administraciones modernas y flexibles, que se organicen en función de los problemas de los ciudadanos, para ser capaces de anticipar los problemas y resolverlos. Y que sean transparentes en su funcionamiento, para que los ciudadanos confíen en ellas y las perciban cercanas.

4.19.1 El CESE, como partidario de la democracia participativa, estima que esa participación desarrolla la educación cívica, facilita la gobernabilidad e incrementa la salud del sistema político.

4.19.2 Hay que realizar un análisis y seguimiento de la situación y evolución de la sociedad tecnológica y del conocimiento en la Unión Europea, sobre bases metodológicas y análisis científicos y estadísticos rigurosos, con atención preferente a la inmersión tecnológica de los colectivos con necesidades especiales, a fin de determinar con rigor las acciones tendentes a eliminar con eficiencia la «brecha digital», contribuyendo al uso y aplicación intensiva de las TIC en la sociedad europea y singularmente entre tales colectivos.

Bruselas, 14 de diciembre 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 que modifica la Directiva 2006/.../CE por la que se establecen las prescripciones técnicas de las embarcaciones de la navegación interior»**

COM(2006) 646 final — 2006/0210 (COD)

(2006/C 325/20)

El 16 de noviembre 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 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 en este asunto.

Dada la urgencia de los trabajos, en su 431º Pleno de los días 13 y 14 de diciembre de 2006 (sesión del 13 de diciembre), el Comité Económico y Social Europeo ha nombrado ponente general al Sr. RUSCHE y ha aprobado por unanimidad el presente Dictamen.

### 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El Comité Económico y Social Europeo –como ya lo ha corroborado– otorga una gran importancia a la armonización de las prescripciones técnicas de las embarcaciones de la navegación interior.

1.2 Como ya ha señalado en su dictamen sobre la «Directiva 2006/.../CE por la que se establecen las prescripciones técnicas de las embarcaciones de la navegación interior», objeto de modificación, el Rin es la vía navegable más transitada del mundo. Las condiciones y prescripciones técnicas para esta vía navegable las actualiza con regularidad la Comisión Central para la navegación del Rin (CCNR) de conformidad con el artículo 22 del Convenio revisado para la navegación en el Rin. Mediante la consulta a las organizaciones no gubernamentales internacionales, la CCNR cuenta con los representantes de la sociedad civil, y, en particular, con los propietarios de los buques, los sindicatos, los astilleros y los proveedores para la adaptación de sus prescripciones.

1.3 A fin de evitar las distorsiones de la competencia y garantizar el nivel de seguridad necesario, las prescripciones así adaptadas deberían incluirse en principio en las disposiciones de la Directiva 2006/.../CE por la que se establecen las prescripciones técnicas de las embarcaciones de la navegación interior.

1.4 Para que esto pueda pronto ser así, es necesario, como propone la Comisión, adoptar las modificaciones de la Directiva 2006/.../CE por la que se establecen las prescripciones técnicas de las embarcaciones de la navegación interior.

1.5 Además, el Comité Económico y Social Europeo recomienda que se otorgue al Comité de la CCNR establecido mediante la modificación de la Directiva 2006/.../CE un estatuto de observador, a fin de garantizar una adaptación coherente de las prescripciones técnicas.

### 2. Propuesta de la Comisión

2.1 La propuesta de Directiva tiene por objetivo hacer que se tomen en consideración de forma más rápida y simplificada los

trabajos de otras organizaciones internacionales, en particular de la CCNR, en la adaptación futura de las prescripciones técnicas de las embarcaciones de navegación interior, gracias al procedimiento de comitología.

2.2 Para que ello sea posible, se propone la modificación de los artículos de la Directiva y del anexo II relativos a los procedimientos técnicos, a fin de permitir una adaptación flexible del Derecho Comunitario a los requisitos necesarios para la obtención de un certificado para las embarcaciones de la navegación interior de conformidad con el artículo 22 del Convenio revisado para la navegación del Rin.

### 3. Observaciones generales

3.1 El Parlamento Europeo ha dejado claro reiteradamente que considera importante una estrecha colaboración de todas las organizaciones internacionales competentes para la navegación interior, y, en particular, la colaboración entre la Comunidad y la CCNR.

3.2 Los Estados miembros y la Comisión consideran que la cooperación entre la Comunidad y la CCNR debería ser lo más eficaz y estrecha posible. Para ello sería útil otorgar a la CCNR el estatuto de observador en el Comité de la UE. El Comité puede decidir de manera autónoma la manera más adecuada de participación de la CCNR en sus trabajos.

3.3 En los considerandos de la Propuesta de Directiva y en el artículo 20, apartado 1 de la Directiva 2006/.../CE por la que se establecen las prescripciones técnicas de las embarcaciones de la navegación interior se destaca el importante papel de la CCNR y la necesidad de armonizar las prescripciones comunitarias y de la CCNR.

3.4 Por lo tanto, recomienda otorgar a la CCNR el estatuto de observador en el Comité. Cabe señalar que la Comisión Europea ya posee el estatuto de observadora en la CCNR y puede participar en los comités técnicos de la CCNR.

Bruselas, 13 de diciembre 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 por el que se modifica el Reglamento (CEE) n° 3922/91 del Consejo relativo a la armonización de normas técnicas y procedimientos administrativos aplicables a la aviación civil»**

COM(2006) 645 final — 2006/0209 (COD)

(2006/C 325/21)

El 15 de noviembre de 2006, de conformidad con el artículo 71 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta mencionada.

El 21 de noviembre 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 431° Pleno de los días 13 y 14 de diciembre 2006 (sesión del 13 de diciembre de 2006), el Comité Económico y Social Europeo ha nombrado ponente general al Sr. SIMONS y ha aprobado por unanimidad el presente Dictamen.

## 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE está de acuerdo con la propuesta de Reglamento de la Comisión, en la medida en que la introducción del «procedimiento de reglamentación con control» implica una participación más intensa de los legisladores en el control de los actos legislativos.

1.2 En vista de la urgente entrada en vigor del Reglamento EU-OPS (Reglamento modificado 3922/91), el Comité recomienda que se apruebe rápidamente la propuesta de la Comisión.

## 2. Introducción

2.1 La propuesta de la Comisión tiene por objeto modificar el Reglamento (CEE) n° 3922/91 del Consejo relativo a la armonización de normas técnicas y procedimientos administrativos aplicables a la aviación civil <sup>(1)</sup>, con el fin de adaptarlo a 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 <sup>(2)</sup>, modificada recientemente por la Decisión del Consejo 2006/512/CE de 17 de julio de 2006 <sup>(3)</sup>.

2.2 La Decisión 2006/512/CE ha introducido una nueva forma de ejercicio de las competencias de ejecución. Se trata del procedimiento de reglamentación con control.

2.3 De ahora en adelante será necesario recurrir a ese procedimiento para las medidas de alcance general cuyo objetivo sea modificar los elementos no esenciales de los actos de base adoptados con arreglo al procedimiento dispuesto en el artículo 251 del Tratado, incluyendo los casos en que la modificación prevista pretenda suprimir algunos de esos elementos o completarlos con otros no esenciales.

2.4 El nuevo procedimiento de reglamentación deberá aplicarse especialmente cuando se trate de suprimir, modificar o sustituir anexos de los actos de base o adaptarlos a los avances científicos y técnicos. Por su parte, el procedimiento de reglamentación ordinario seguirá siendo aplicable para la concesión por parte de la Comisión a los Estados miembros de excepciones que afecten a la aplicación de las disposiciones de un acto de base o de sus anexos.

2.5 Los apartados 1, 3 y 4 del artículo 8 y el artículo 11 del Reglamento (CEE) n° 3922/91 autorizan a la Comisión a suprimir, modificar o adaptar las normas comunes del anexo III por el procedimiento de reglamentación.

2.6 Procede, pues, modificar ese Reglamento para que las medidas de ejecución se adopten a través del nuevo procedimiento de reglamentación con control.

## 3. Observaciones generales

3.1 La Decisión 2006/512/CE del Consejo establece los procedimientos para el ejercicio de las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión. Con esta nueva decisión se prevé un nuevo procedimiento de comitología, el «procedimiento de reglamentación con control», dirigido a hacer participar de una forma más estrecha tanto al Consejo como al Parlamento en medidas y decisiones de naturaleza casi legislativa adoptadas por la Comisión.

3.2 De hecho, este nuevo procedimiento ha de utilizarse cuando se cumplan las tres condiciones siguientes:

- cuando se haya adoptado el acto de base de conformidad con el procedimiento del artículo 251 CE;
- cuando el acto de base prevea la aprobación de medidas de carácter general;
- cuando dichas medidas se dirijan a modificar elementos no esenciales del acto de base, entre otras formas, eliminando algunos de esos elementos o completando el acto añadiendo elementos nuevos no esenciales.

<sup>(1)</sup> DO L 373 de 31.12.1991, p. 4. Reglamento modificado en último lugar por el Reglamento (CE) n°.

<sup>(2)</sup> DO L 184 de 17.7.1999, p. 23.

<sup>(3)</sup> DO L 200 de 22.7.2006, p. 11.

3.3 El CESE considera adecuada la propuesta de Reglamento de la Comisión, ya que la introducción del «procedimiento de reglamentación con control» implica una participación más intensa de los legisladores en el control de los actos legislativos.

3.4 La Decisión 2006/512/CE del Consejo entró en vigor el 23 de julio de 2006 englobando procedimientos legislativos en curso. Por esta razón, la Comisión propone completar el Reglamento EU-OPS con esta propuesta.

Bruselas, 13 de diciembre de 2006.

3.5 En vista de la urgente entrada en vigor del Reglamento EU-OPS (Reglamento modificado 3922/91), el Comité recomienda que se apruebe rápidamente la propuesta de la Comisión.

#### 4. **Observaciones específicas**

Ninguna.

El Presidente  
del Comité Económico y Social Europeo  
Dimitris DIMITRIADIS

---