

Diario Oficial

de la Unión Europea

C 93

50° año

Edición
en lengua española

Comunicaciones e informaciones

27 de abril de 2007

<u>Número de información</u>	Sumario	Página
	III <i>Actos preparatorios</i>	
	Comité Económico y Social Europeo	
	432º Pleno de los días 17 y 18 de enero de 2007	
2007/C 93/01	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un programa comunitario destinado a mejorar el funcionamiento de los sistemas fiscales en el mercado interior (Fiscalis 2013)» COM(2006) 202 <i>final</i> — 2006/0076 (COD)	1
2007/C 93/02	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «El impacto y los efectos de las políticas estructurales en la cohesión de la Unión Europea»	6
2007/C 93/03	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo sobre la asistencia mutua en materia de cobro de los créditos correspondientes a determinadas exacciones, derechos, impuestos y otras medidas» COM(2006) 605 <i>final</i> — 2006/0192 (CNS)	15
2007/C 93/04	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifican las Directivas 89/665/CEE y 92/13/CEE del Consejo en lo que respecta a la mejora de la eficacia de los procedimientos de recurso en materia de adjudicación de contratos públicos» COM(2006) 195 <i>final</i> — 2006/0066 (COD)	16
2007/C 93/05	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 92/49/CEE del Consejo y las Directivas 2002/83/CE, 2004/39/CE, 2005/68/CE y 2006/48/CE en lo que atañe a las normas procedimentales y los criterios de evaluación aplicables en relación con la evaluación cautelar de las adquisiciones y de los incrementos de participaciones en el sector financiero» COM(2006) 507 <i>final</i> — 2006/0166 (COD)	22
2007/C 93/06	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Revisión del mercado único	25
2007/C 93/07	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se establece, para el período 2007-2013, un régimen de compensación de los costes adicionales que origina la comercialización de determinados productos pesqueros de las Azores, de Madeira, de las Islas Canarias y de los departamentos franceses de Guayana y de la Reunión» COM(2006) 740 <i>final</i> — 2006/0247 (CNS)	31

ES

2007/C 93/08	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo «Igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad»	32
2007/C 93/09	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 — Promover un trabajo digno para todos — Contribución de la Unión a la aplicación de la agenda del trabajo digno en el mundo» COM(2006) 249 final	38
2007/C 93/10	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 89/391/CEE del Consejo, sus directivas específicas y las Directivas 83/477/CEE, 91/383/CEE, 92/29/CEE y 94/33/CE del Consejo, a fin de simplificar y racionalizar los informes sobre su aplicación práctica» COM(2006) 390 final — 2006/0127 (COD)	42
2007/C 93/11	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el «Balance sobre la realidad de la sociedad europea»	45



III

(Actos preparatorios)

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

432º PLENO DE LOS DÍAS 17 Y 18 DE ENERO DE 2007

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un programa comunitario destinado a mejorar el funcionamiento de los sistemas fiscales en el mercado interior (Fiscalis 2013)»

COM(2006) 202 final — 2006/0076 (COD)

(2007/C 93/01)

El 23 de junio de 2006, de conformidad con el artículo 95 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta mencionada.

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

En su 432º Pleno de los días 17 y 18 de enero de 2007 (sesión del 17 de enero), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 153 votos a favor, 2 votos en contra y 3 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE expresa su acuerdo general con el documento presentado por la Comisión y expone una serie de reflexiones y reservas sobre determinados aspectos que considera necesario aclarar.

1.2 En materia de formación, las reflexiones se refieren a la eficacia de las acciones hasta ahora emprendidas: parece que la organización de seminarios colectivos a nivel europeo es demasiado costosa en relación con los resultados, y cabe preguntarse si no sería preferible concentrar los esfuerzos en la formación a nivel nacional impartida por expertos formados a cargo de la Comisión. Por consiguiente, la formación de los formadores debería ser la clave del programa comunitario.

1.3 Las reservas se refieren a aspectos poco claros del suministro de datos a los entes públicos distintos de la administración fiscal: las condiciones y modalidades de acceso por parte de éstos no se aclaran y producen perplejidad en varios sentidos, especialmente respecto de la protección de la vida privada. También se debería aclarar el aspecto de la propiedad y la disponibilidad de los datos, y no se dice nada sobre los criterios de determinación de los costes en que incurrirán las terceras partes que soliciten datos.

2. Introducción

2.1 Las administraciones aduaneras y fiscales desempeñan una función fundamental aplicando controles en las fronteras exteriores y protegiendo los intereses financieros y de otro tipo de la Comunidad. Ante los nuevos retos y cambios es indispensable hacer mejoras y progresos, sobre todo en el ámbito informático. El documento objeto de examen establece un programa comunitario destinado a mejorar el funcionamiento de los sistemas fiscales en el mercado interior (Fiscalis 2013).

2.2 Los costes operacionales con cargo a la Comunidad se desglosan en dos categorías principales, las acciones conjuntas y las acciones de TI. Las acciones conjuntas pueden ser seminarios, grupos de proyecto, visitas de trabajo, controles multilaterales y formación, mientras que las acciones de TI cubren el funcionamiento y la evolución de los sistemas transeuropeos existentes y el desarrollo de nuevos sistemas. El coste total con cargo al presupuesto comunitario asciende a 156,9 millones de euros para el periodo 2008-2013. El programa 2013 tendrá una duración de seis años para ajustarlo a la de las perspectivas financieras 2007-2013.

2.3 En los considerandos del documento de evaluación intermedia del programa 2007 ⁽¹⁾ se tiene especialmente en cuenta tanto a los países candidatos, a los que se ofrece la posibilidad de utilizar instrumentos prácticos que permitan a sus administraciones fiscales realizar desde la fecha de su adhesión todas las tareas que la legislación comunitaria les impondrá, como a los países integrados en la política europea de vecindad, a los que se ofrece participar en determinadas actividades del programa, siempre que se cumplan ciertas condiciones.

2.4 Por otra parte, la evaluación intermedia del programa 2007 ha confirmado la necesidad de organizar de forma más estructurada el intercambio de información y la puesta en común de conocimientos entre administraciones y entre éstas y la Comisión, así como la consolidación del conocimiento generado en las distintas acciones del programa. Por ello, conviene prestar particular atención a la puesta en común de la información y a la gestión de los conocimientos.

3. Contenido de la propuesta de Decisión

3.1 Tras una breve presentación del programa de acción Fiscalis 2013, en la que se definen sus términos y contenido, el documento establece los siguientes **objetivos**:

- a) en relación con el impuesto sobre el valor añadido, los impuestos especiales y los impuestos sobre la renta y el patrimonio:
 - i) garantizar un intercambio de información y una cooperación administrativa eficaces, amplios y efectivos;
 - ii) hacer posible que los funcionarios consigan un elevado nivel común de conocimiento del Derecho comunitario y de su aplicación en los Estados miembros;
 - iii) garantizar la continua mejora de los procedimientos administrativos, teniendo en cuenta las necesidades de las administraciones y de los sujetos pasivos, mediante el desarrollo y la difusión de buenas prácticas administrativas;
- b) en relación con los impuestos sobre las primas de seguros, fomentar la cooperación entre administraciones, velando por una mejor aplicación de las normas existentes;
- c) en lo que respecta a los países candidatos y candidatos potenciales, satisfacer sus necesidades específicas en materia de legislación fiscal y de capacidad administrativa;
- d) en lo que respecta a terceros países, en particular los beneficiarios de la política europea de vecindad, propiciar la cooperación con sus administraciones fiscales.

3.2 Para poder cumplir estos objetivos la Comisión adoptará cada año un programa de trabajo. Este programa se desarrollará mediante la operatividad de los sistemas de comunicación e intercambio de información, que la Comisión garantiza a todos los países participantes. Los sistemas de comunicación englobarán diversas redes y sistemas comunes (CCN/CSI, VIES, EMCS, etc.). Los elementos no comunitarios de los sistemas de comunicación e intercambio de información serán las bases de datos

nacionales que formen parte de dichos sistemas, las conexiones de red entre los elementos comunitarios y no comunitarios y los soportes lógicos y físicos que cada país participante considere apropiados para la plena explotación de dichos sistemas en el conjunto de su administración. Los países participantes se asegurarán de que los elementos no comunitarios se mantengan operativos y garantizarán la interoperabilidad de estos elementos con los elementos comunitarios. La Comisión coordinará, en cooperación con los países participantes, los aspectos del establecimiento y funcionamiento de los elementos comunitarios y no comunitarios de los sistemas y de la infraestructura.

3.3 La Comisión y los países participantes organizarán conjuntamente seminarios y grupos de proyecto y se ocuparán de difundir los resultados de los mismos. Por su parte, los países participantes organizarán visitas de trabajo para los funcionarios. La Comisión, en colaboración con los países participantes, desarrollará la difusión sistemática y estructurada de la información resultante de las actividades del programa.

3.4. Los gastos necesarios para la ejecución del programa se dividirán entre la Comunidad y los países participantes.

La Comunidad sufragará los siguientes gastos:

- a) el coste de adquisición, desarrollo, instalación, mantenimiento y funcionamiento corriente de los elementos comunitarios de los sistemas de comunicación e intercambio de información a que se refiere el artículo 6, apartado 3;
- b) los gastos de viaje y estancia en que incurran los funcionarios de los países participantes con motivo de los controles multilaterales, las visitas de trabajo, los seminarios y los grupos de proyecto;
- c) los costes de organización de los seminarios y los gastos de viaje y estancia derivados de la asistencia de expertos exteriores y de los participantes a que se refiere el artículo 11;
- d) el coste de adquisición, desarrollo, instalación y mantenimiento de los sistemas y módulos de formación, en la medida en que sean comunes a todos los países participantes;
- e) el coste de cualquier otra actividad incluida en la letra f) del artículo 1, apartado 2.

Los países participantes sufragarán los siguientes gastos:

- a) desarrollo, adquisición, instalación, mantenimiento y coste de funcionamiento corriente de los elementos no comunitarios de los sistemas de comunicación e intercambio de información contemplados en el artículo 6, apartado 4;
- b) costes de la formación inicial y permanente, incluida la formación lingüística, de sus funcionarios.

3.5 En materia de control financiero se indica, sin aportar detalles, que el programa será objeto de un seguimiento continuado que realizarán conjuntamente los países participantes y la Comisión. Además se prevé realizar una evaluación intermedia y otra final.

⁽¹⁾ Documento de trabajo de los servicios de la Comisión, Evaluación intermedia del programa Fiscalis 2007, SEC(2005) 1045 (sólo disponible en francés, inglés y alemán).

4. Introducción: principios inspiradores del programa

4.1 El documento presentado por la Comisión constituye un «acto obligado»: se trata de hecho del cumplimiento del compromiso asumido ante el Parlamento Europeo y el Consejo de conformidad con el artículo 15, apartado 4, letra a) de la Decisión Fiscalis 2003-2007. Con arreglo a dicho compromiso, la Comisión adoptó una Comunicación (COM(2005) 111 de 6 de abril de 2005) en la que señalaba la conveniencia de establecer, respecto de los programas Aduana 2007 y Fiscalis 2003-2007, sendos programas de continuación, Aduana 2013 y Fiscalis 2013. El presente documento del CESE se refiere al programa Fiscalis, mientras que un documento aparte se ocupará del programa Aduana.

4.2 El programa 2013 (que abarca el periodo 2008-2013) no introduce innovaciones sustanciales con respecto al programa vigente, sino que pretende más bien mejorar su eficacia siguiendo las orientaciones que han motivado el relanzamiento de la Estrategia de Lisboa. Por consiguiente va encaminado a **continuar y desarrollar la cooperación entre las administraciones fiscales** de los países miembros (y de los que se adherirán próximamente) con el fin de cumplir los objetivos establecidos en el programa inicial, a saber:

- garantizar la aplicación común de la legislación fiscal *comunitaria*;
- asegurar la protección de los intereses financieros *nacionales y comunitarios*;
- contribuir al funcionamiento del mercado interior mediante la lucha contra el fraude y la evasión fiscal;
- prevenir las distorsiones de la competencia;
- reducir la carga que supone la aplicación de la legislación fiscal tanto para las administraciones como para los sujetos pasivos.

4.3 El documento de la Comisión se ha elaborado tras proceder a análisis en profundidad de la situación, visitas a varios Estados miembros y contactos con administraciones, expertos y sujetos pasivos. El resultado es que el programa se concibe como una **prórroga del programa 2007, reforzado con recursos financieros adicionales**, «por un lado, para respaldar nuevas iniciativas de actuación y, por otro, en previsión de un incremento marginal del presupuesto de todas las demás subrubricas». El CESE manifiesta su acuerdo con este planteamiento.

4.4 Como se indica en el punto 2.2, el **coste total** del programa 2008-2013 asciende a 168,47 millones de euros, de los que la mayor parte, 156,9 millones de euros, la constituyen los **costes operacionales** con cargo al presupuesto comunitario. Estos costes operacionales se desglosan en dos categorías principales: las *acciones conjuntas* y las *acciones de TI*. Las acciones conjuntas pueden ser seminarios, grupos de proyecto, visitas de trabajo, controles multilaterales, formación y cualquier otra actividad necesaria para la realización de los objetivos. Las acciones de TI cubren el funcionamiento y la evolución de los sistemas transeuropeos existentes y el desarrollo de nuevos sistemas.

5. Observaciones generales

5.1 El CESE no puede sino convenir en la necesidad de continuar el programa Fiscalis con arreglo a las líneas generales ya establecidas. Por consiguiente apoya la iniciativa de la Comisión, confiando sobre todo en que durante la fase operacional **se mejoren algunos aspectos**, especialmente los relativos a la eficacia de los programas comunes de formación y a la utilización de las lenguas. Por otra parte, la propia Comisión ha señalado estas deficiencias en un documento (?) en que se apuntan también las posibles soluciones para remediarlas.

5.2 La **formación** se articula en torno a dos ejes principales, uno a nivel comunitario, financiado por el presupuesto de la UE, y el otro a nivel nacional, financiado fundamentalmente por los Estados miembros interesados. El término «formación» engloba la **formación** propiamente dicha (es decir, la enseñanza de nociones precisas de carácter técnico, jurídico o administrativo por especialistas en cada materia), los **seminarios** (en general de carácter multidisciplinar y con la participación de agentes de diferentes países) y los **intercambios de personal** (individuos o grupos).

5.3 En el documento citado en el punto 3.1 la Comisión presenta un informe detallado sobre los primeros resultados de los **programas de formación**. El cuadro en él trazado resulta medianamente satisfactorio, en la medida en que, con honradez, no se ocultan diversas **lagunas e insuficiencias** y se indican las formas de eliminarlas o atenuarlas. Por lo demás no podría ser de otro modo, si se tienen en cuenta las complejidades del programa, el número de Estados miembros participantes, la diversidad de sistemas existentes, los diferentes niveles de experiencia y organización de las administraciones nacionales y especialmente la multiplicidad de las lenguas, aspecto que constituye un obstáculo común a todos los programas comunitarios y cuya importancia se subestima con demasiada frecuencia. El problema principal sigue siendo **fixar un nivel mínimo común de conocimientos y profesionalidad, al menos que se pueda medir con arreglo a parámetros mínimos aceptables y aplicables en todos los Estados miembros**.

5.4. Como se indica en el punto 3.5, **la Comisión se encargará de controlar la correcta realización de los programas**; a juicio del CESE **es importante que se verifique sobre todo la correcta aplicación de las normas comunes** y el pleno conocimiento de los valores comunitarios. **Las verificaciones son esenciales** porque no sólo se trata de comprobar que los fondos comunitarios se utilizan de conformidad con los principios generales de la contabilidad pública, sino también porque el nivel de preparación de los funcionarios no se puede confiar únicamente al criterio de los Estados miembros.

5.5 Teniendo en cuenta la complejidad de la materia, el CESE se abstiene de formular sugerencias y se limita a exponer algunas consideraciones inspiradas en elementos objetivos, sin preocuparse de si son «políticamente correctas» o no.

(?) Véase la nota 1.

5.5.1 En primer lugar, se sabe que el nivel de competencia profesional y de experiencia de los funcionarios nacionales varía de un Estado miembro a otro, por lo que resulta sumamente difícil establecer un módulo común de formación a través de **seminarios** a los que asiste un gran número de participantes. La diversidad de las lenguas añade un elemento de perplejidad: una cosa es la percepción que se obtiene del contacto directo con el idioma del orador, y otra distinta la eficacia del mensaje cuando se recibe a través de un intérprete. Cabe señalar asimismo que los medios audiovisuales (diapositivas, diagramas, etc.) no se pueden «ver» en la lengua de los participantes (y ya se sabe lo importante que es la memorización «visual» de los mensajes). En conclusión, cabe preguntarse si tales seminarios (cuya organización resulta costosa en recursos financieros y humanos) no deberían **reducirse al mínimo** o al menos aplazarse hasta un periodo posterior de «madurez» del programa. El ahorro de dinero y personal conseguido gracias a esta medida podría destinarse a **financiar** (al menos parcialmente) **la formación a nivel nacional** en los países que se encuentran en situación relativamente desventajada, en especial los que acaban de adherirse a la UE.

5.5.2 En el documento de evaluación de la Comisión no se menciona un elemento que parece tener una importancia fundamental: la **formación a nivel comunitario de los formadores nacionales**. Esta debería constituir la **clave de todo el sistema**: solo un formador que hable la lengua de los participantes puede garantizar la eficacia plena de los mensajes y sobre todo de los *debates*, parte fundamental de la formación. Pero resulta además que un formador nacional es *el único* que puede ser capaz de adoptar una *metodología didáctica de transición de su sistema nacional*, que debe conocer a fondo, *hacia el sistema comunitario*. La selección del personal cualificado para esta tarea debería confiarse únicamente a las autoridades nacionales. A este respecto deberían ser requisitos esenciales un alto nivel profesional y competencias didácticas, y lo mismo cabe decir para las personas que deberán encargarse de la formación «comunitaria» de los formadores nacionales. Por último, los expertos consideran que este tipo de formación no se puede impartir en seminarios de breve duración: deben ser «cursos», cuya duración no debería ser inferior al menos a un par de meses.

5.6 Un aspecto importante, de carácter muy diferente, es el de la **relación entre el sistema Fiscalis y el sistema «Aduana 2013»**, en particular en lo que se refiere al IVA y los impuestos especiales. En su dictamen sobre la *Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a un entorno sin soporte papel en las aduanas y el comercio* ⁽³⁾, el CESE había llamado la atención sobre el segundo considerando de dicha Propuesta ⁽⁴⁾: «La iniciativa de Administración electrónica a escala paneuropea (...) exige la adopción de medidas tendentes a lograr una organización más eficaz de (...) **la lucha contra el fraude, la delincuencia organizada y el terrorismo...**» En este dictamen se destacaba asimismo que una conexión orgánica y programada entre los registros de las aduanas y los de las administraciones del IVA

podría permitir el descubrimiento de fraudes relativos a las mercancías importadas de terceros países, en particular la falsificación de las marcas de origen.

5.6.1 En el programa Fiscalis no se encuentra rastro alguno de la conexión orgánica entre los archivos Fiscalis y los gestionados por otras administraciones: sólo en el quinto considerando de la propuesta de Decisión se dice que «conviene establecer la posibilidad de incluir en el programa otros sistemas de intercambio de información fiscal, como el Sistema Informatizado para la Circulación y el Control de los Impuestos Especiales (EMCS)», pero evidentemente se habla de informaciones limitadas a intercambios entre administraciones fiscales.

5.6.2 En el dictamen citado en el punto 5.6, el CESE mencionaba además la recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo ⁽⁵⁾ en la que se definía una serie de medidas destinadas a establecer «una cooperación policial, aduanera y judicial» para permitir la aplicación del **programa de La Haya** ⁽⁶⁾ en materia de **seguridad de la Unión**, seguridad que incluye la lucha contra el tráfico de mercancías prohibidas o reguladas. La conexión a la que se hace referencia en el punto anterior permitiría efectuar controles a través de las aduanas que actualmente no son posibles, lo que supondría para las autoridades fiscales una vía indirecta para contribuir al programa de La Haya. El CESE es consciente de que, con los programas en marcha y los procedimientos consolidados, ya no es posible la realización de este tipo de proyecto. No obstante recomienda tener presente que **la conexión orgánica entre las distintas bases de datos de la UE y de los Estados miembros** debería formar parte de los *programas estratégicos* de la Unión, no solo por razones de seguridad sino también para alcanzar muchos otros objetivos de política económica y social.

6. Observaciones específicas

6.1 **Artículo 3: Participación en el programa.** Además de a los Estados miembros, el programa estará abierto a la participación de los países candidatos y de los países candidatos «potenciales», así como la de algunos países beneficiarios de la política europea de vecindad, a condición de que la aproximación de la legislación pertinente de dichos países a la de la Comunidad haya alcanzado un nivel suficiente. El objetivo de esta disposición es sin duda loable y coherente con la creación de un «espacio fiscal» lo más amplio posible. Por otra parte, el CESE se pregunta si el proyecto no es demasiado ambicioso, teniendo en cuenta los recursos disponibles y las dificultades de realización ya surgidas, que aumentarían con la inclusión de nuevos participantes.

⁽³⁾ Dictamen del CESE sobre un *Entorno sin soporte papel en las aduanas y el comercio*, DO C 318/08 de 23.12.2006, punto 2.5.

⁽⁴⁾ Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a un entorno sin soporte papel en las aduanas y el comercio, COM(2005) 609 final — 2005/0247 (COD).

⁽⁵⁾ Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo — Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia: balance del programa de Tampere y futuras orientaciones, COM(2004) 401 final.

⁽⁶⁾ Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo — Programa de La Haya: Diez prioridades para los próximos cinco años. Una asociación para la renovación europea en el ámbito de la libertad, la seguridad y la justicia, COM(2005) 184 final.

6.2 **Artículo 6: Sistemas de comunicación e intercambio de información.** Los **elementos comunitarios** del sistema se limitarán al soporte físico, los soportes lógicos y las conexiones de red, que serán comunes a todos los países participantes. Todo lo demás (las bases de datos nacionales, las conexiones de red entre los elementos comunitarios y no comunitarios y los soportes lógicos y físicos para el funcionamiento de los sistemas nacionales) se considera que forma parte de los **elementos no comunitarios**.

6.2.1 La clasificación expuesta en el punto anterior parece correcta, pero produce cierta perplejidad la disposición incluida en el **apartado 6**, conforme a la cual «la Comisión podrá permitir a otros servicios públicos el acceso a los sistemas de comunicación e intercambio de información, con fines impositivos u otros, mediante una contribución financiera al presupuesto del programa». **La expresión «u otros» parece un tanto ambigua: la Comisión tiene el deber de especificar qué administraciones estarían autorizadas a obtener información, con qué garantías y con qué controles. El CESE sugiere que para despejar cualquier duda se especifique que el acceso a la información sólo se permitirá en el ámbito de la cooperación judicial y con las garantías que ofrecen las**

normas vigentes, así como de conformidad con las disposiciones de protección de la vida privada.

6.2.2 El CESE considera que esta disposición debe aclararse. A primera vista no parece que la Comisión tenga el poder de comunicar a terceros, sean quienes sean, informaciones que son a todas luces propiedad de un país miembro si figuran en la base de datos de dicho país; en cambio, si se trata de informaciones en posesión directa de la Comisión cabe preguntarse si puede disponer libremente de ellas sin el consentimiento o el conocimiento de los países miembros. Dicho de otro modo, los datos recibidos por la Comisión o elaborados por ella basándose en comunicaciones de los países miembros, ¿se convierten automáticamente en propiedad de la Comisión? **¿Con qué criterios se determinan los costes en que incurren las terceras partes solicitantes, y a quién pertenecen las sumas obtenidas? Y en cualquier caso, ¿pueden comunicarse a terceros los datos en posesión de la Comisión sin informar de ello previa o posteriormente a los Estados miembros interesados? El CESE considera que estas preguntas tienen una importancia fundamental y deben recibir una respuesta que aclare sin lugar a dudas la postura de la Comisión.**

Bruselas, 17 de enero de 2007.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «El impacto y los efectos de las políticas estructurales en la cohesión de la Unión Europea»

(2007/C 93/02)

El 20 de julio de 2006, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Parlamento Europeo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre «El impacto y los efectos de las políticas estructurales en la cohesión de la Unión Europea».

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

En su 432º Pleno de los días 17 y 18 de enero de 2007 (sesión del 18 de enero de 2007), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 164 votos a favor, 2 en contra y 1 abstención el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El presente dictamen exploratorio responde a la carta del Presidente del Parlamento Europeo de 20 de julio de 2006 en la que solicitaba al Comité Económico y Social Europeo su contribución al informe sobre el impacto y las consecuencias de las políticas estructurales en la cohesión de la Unión Europea,

1.2 El CESE recuerda que, de conformidad con el espíritu del Tratado (artículos 2, 158 y 159), todas las políticas deben tender a este objetivo de cohesión que no puede depender únicamente de las políticas estructurales. El Consejo Europeo de marzo de 2006 recordó este mismo mensaje.

1.3 En opinión del CESE, la cohesión no puede medirse con los indicadores del PIB. El CESE desea que se elabore un «indicador más representativo de la cohesión [...] que, además del PIB, incluirá también el nivel de empleo, el nivel de desempleo, el grado de protección social, el nivel de acceso a los servicios de interés público, etc.».

1.4 Los planes nacionales de reforma de la Estrategia de Lisboa, el programa comunitario de Lisboa, las directrices integradas propuestas por la Comisión y los análisis de impacto que ésta realiza deberían reflejar mejor las medidas tomadas para reforzar la cohesión, incluida su dimensión territorial.

1.5 Los Fondos Estructurales y el Fondo de Cohesión han llevado a la práctica la Estrategia de Lisboa mucho antes de tiempo y en todas sus dimensiones: crecimiento, cohesión, empleo y calidad del trabajo y sostenibilidad medioambiental. Han contribuido a dar solidez al modelo social europeo.

1.6 Han tenido un impacto irrefutable que ha permitido recuperar el retraso de los países o regiones peor dotadas en cuanto a empleo, crecimiento e infraestructuras y han generado un efecto palanca; han afianzado en la práctica el principio (mejorable) de colaboración y han contribuido a formar a las administraciones locales y garantizar la proyección de la UE.

1.7 La política estructural respalda al mismo tiempo el mercado interior gracias a los flujos comerciales y al empleo que generan la concepción y la puesta en práctica de los proyectos incluidos en los Fondos Estructurales, que, por otra parte, muchas veces no se habrían hecho realidad sin el papel de catalizador que representa la intervención europea.

1.8 Pese a ello, el CESE observa que estos últimos años ha desaparecido el consenso histórico que prevalecía en torno al desarrollo de la política estructural (instrumentos, créditos) unido al mercado interior y a la UEM.

1.9 Con el paso del tiempo se ha formado una zona en forma de polígono delimitado por las ciudades de Londres, Hamburgo, Munich, Milán y París. Representa el 20 % del territorio europeo, el 40 % de su población y el 50 % de la riqueza y ha servido de «referencia» para las demás regiones europeas. A raíz de las ampliaciones recientes y en previsión de las futuras, conviene reflexionar sobre la promoción de otros conjuntos regionales dinámicos, a fin de abarcar todo el espacio europeo.

1.10 Ello requiere infraestructuras que permitan interconectar estas zonas, aunque también los centros urbanos y su correspondiente periferia rural. Por otro lado, las restricciones presupuestarias decididas en el marco de las perspectivas financieras y del Pacto de Estabilidad y Crecimiento entorpecen su modernización.

1.11 El Comité considera que es conveniente reflexionar sobre los límites presupuestarios definidos por el Pacto de Estabilidad y Crecimiento y sus consecuencias para la financiación de las redes transeuropeas y, más concretamente, sobre los tramos que faltan, en la medida en que los proyectos que pueden optar a las ayudas europeas exigen la cofinanciación de las instancias nacionales.

1.12 El CESE repite su idea de mejorar la ingeniería financiera de los Fondos Estructurales y cree que sería necesario abandonar la práctica de devolver a los Estados miembros los créditos no ejecutados del presupuesto, a fin de reducir su contribución.

1.13 El CESE reitera su petición dirigida a la Comisión para que elabore (1) propuestas acompañadas de efecto vinculante para los Estados miembros con vistas a organizar las modalidades de participación de los agentes socioprofesionales en las políticas estructurales y (2) indicadores para el proceso de consulta en los Estados miembros. El CESE estima que, en cualquier caso, los Estados miembros deberían explicar su modo de organizar la comunicación de información sobre la forma de aplicar el principio de colaboración respecto de los comités de seguimiento.

1.14 El Comité pide el respaldo del Parlamento Europeo para que el mensaje contenido en el presente dictamen sea debidamente tenido en cuenta cuando la Comisión presente en 2008-2009 su documento de reforma del presupuesto europeo, así como en las posteriores reflexiones sobre Europa y la contribución de la política regional.

2. La cohesión en el Tratado y su naturaleza

2.1 Desde 1957, el Tratado de Roma ambiciona «reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones y el retraso de las regiones o islas menos favorecidas». En Amsterdam se menciona el «desarrollo equilibrado y sostenible» como uno de los principios fundamentales de la Comunidad Europea. Esta intención se recoge también en el artículo 158: «A fin de promover un desarrollo armonioso del conjunto de la Comunidad, ésta desarrollará y proseguirá su acción encaminada a reforzar su cohesión económica y social. La Comunidad se propondrá, en particular, reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones y el retraso de las regiones o islas menos favorecidas, incluidas las zonas rurales.»

2.2 El artículo 159 prevé que «los Estados miembros conducirán su política económica y la coordinarán con miras a alcanzar también los objetivos enunciados en el artículo 158. Al formular y desarrollar las políticas y acciones de la Comunidad y al desarrollar el mercado interior, se tendrán en cuenta los objetivos enunciados en el artículo 158, participando en su consecución. La Comunidad apoyará asimismo dicha consecución a través de la actuación que realiza mediante los fondos con finalidad estructural (Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola, sección "Orientación"; Fondo Social Europeo; Fondo Europeo de Desarrollo Regional), el Banco Europeo de Inversiones y los otros instrumentos financieros existentes.»

2.3 En este punto es importante subrayar que, en el espíritu del Tratado, todas las políticas deben orientarse a este objetivo de cohesión que no puede confiarse sólo a las políticas estructurales. El Consejo Europeo de marzo de 2006 ⁽¹⁾ recordó este mismo mensaje.

2.4 Antes de ir más lejos, parece oportuno definir lo que se entiende por «cohesión». Muy frecuentemente se mide mediante el indicador del PIB per cápita. En su dictamen sobre «La contribución de las políticas comunitarias a la cohesión económica y social» ⁽²⁾ el Comité ya había expresado su deseo de que se elaborara un «indicador más representativo de la cohesión [...] que, además del PIB, incluirá también el nivel de empleo, el nivel de desempleo, el grado de protección social, el nivel de acceso a los servicios de interés público, etc.»

2.5 El proyecto de Tratado constitucional introdujo una innovación al consagrar la dimensión territorial de la cohesión. Este último aspecto de la cohesión ha quedado relegado hasta el momento pese a la aprobación de la Estrategia Territorial Europea (ETE), cuyas enseñanzas, sin embargo, resultan valiosísimas: debería actualizarse durante la Presidencia alemana para reflejar las últimas adhesiones y las previstas.

2.6 En consecuencia y en línea con las conclusiones de un Consejo informal sobre la cohesión territorial ⁽³⁾, sería conveniente incluir en los planes nacionales de reforma de la Estrategia de Lisboa, así como en el programa comunitario de Lisboa, esta dimensión territorial y que la Comisión la tenga más presente, tanto en sus directrices integradas como en los análisis de impacto que realiza, que hasta la fecha han favorecido la competitividad como criterio único, en detrimento de los demás.

3. Políticas estructurales: por qué y de qué forma

3.1 Desde la redacción del Tratado de Roma, en 1957, los Seis eran conscientes de que la vía de la integración económica hacía inevitables ciertas reestructuraciones en los sectores estratégicos del acero y del carbón. También crearon el Fondo Social Europeo (FSE) para mitigar los efectos de estas transformaciones industriales financiando sistemas de ayuda a la contratación y acciones de formación.

3.2 En 1975, tras la primera ola de adhesiones de un grupo de países más pobres que los seis fundadores, tras las crisis del petróleo con la grave crisis económica posterior y por petición expresa del Reino Unido, afectado por importantes transformaciones industriales, se creó el Fondo de Desarrollo Regional, el FEDER. Este instrumento se redefinió en 1988 (y se perfeccionó en 1994) a fin de completar la acción del FSE y el FEOGA-Orientación aportando un respaldo financiero a las regiones menos desarrolladas: inversiones productivas que permitieran crear o mantener empleos duraderos, proyectos de infraestructuras, ayudas a las PYME, transferencia de tecnologías, desarrollo de instrumentos de financiación, ayudas directas a la inversión y ayuda a las estructuras de servicios de proximidad.

3.3 A mediados de los años ochenta se producen nuevas ampliaciones, con jóvenes democracias que han de consolidarse. Los líderes políticos europeos manifiestan el deseo de verlas convergir al nivel de los antiguos miembros y se muestran dispuestos a hacerse cargo de esta solidaridad financiera duplicando los créditos asignados a través de los Fondos Estructurales (así como el FEOGA-Orientación con el objetivo 5b). La cohesión económica y social aparece entre los objetivos del Tratado y se duplican los créditos de la política regional para facilitar su convergencia. Se tiene la idea clara de que la recuperación del retraso no requiere un dumping social, sino el respeto del acervo comunitario y de programas de desarrollo regional en los que participen los interlocutores sociales. Se reconoce igualmente que el libre juego de las fuerzas del mercado no basta para crear la cohesión que deseaban los fundadores y que esta cohesión exige necesariamente intervenciones públicas que permitan el reequilibrio entre las regiones. A partir de 1988 entra en vigor la política de cohesión, con el objetivo de reducir las diferencias de desarrollo entre las distintas regiones de la UE y compensar las tensiones y desequilibrios derivados de los esfuerzos nacionales para cumplir las normas de la UEM.

⁽¹⁾ Punto 70.

⁽²⁾ DO C 10 de 14.1.2004, p. 22.

⁽³⁾ Conclusiones de la Presidencia, reunión ministerial informal sobre la cohesión territorial, 20-21 de mayo de 2005 (puntos 2.3 y siguientes).

3.4 De los puntos anteriores se deduce claramente que los Fondos Estructurales y el Fondo de Cohesión han llevado a la práctica la Estrategia de Lisboa mucho antes de tiempo y en todas sus dimensiones: crecimiento, cohesión, empleo y calidad del trabajo y sostenibilidad medioambiental.

3.5 El Fondo de Cohesión nació en 1994. Los destinatarios ya no son las regiones, sino los países, al contrario de lo que ocurre con el FEDER. Más concretamente, tiene por objetivo los países cuyo PIB per cápita no supera el 90 % de la media comunitaria y los proyectos de infraestructuras medioambientales y de transporte.

3.6 Durante el proceso de elaboración de la propuesta de perspectivas financieras 2007-2013 de la Comisión Europea, el Comisario Barnier había señalado que, debido al aumento de las disparidades resultantes de la reunificación europea de 2004, los créditos otorgados a las políticas estructurales no podían estar por debajo del 0,45 % del PIB europeo, pues de lo contrario la cohesión se vería afectada. En definitiva, finalmente se decidirá fijar el presupuesto en el 0,37 % del PIB ⁽⁴⁾, algo que el Comité consideró inadmisibles. Los gobiernos no han querido repetir el esfuerzo de solidaridad con los nuevos Estados miembros.

3.7 Esta breve vuelta al pasado revela la existencia de un consenso histórico que se ha mantenido hasta hace algunos años y que pretendía desarrollar los Fondos Estructurales (en su contenido y su volumen) en función de los retos de la Unión (profundización del mercado interior, moneda única, nuevas adhesiones). Es de señalar que este consenso abarcaba a todos los grupos políticos que participan en el ejercicio del poder en las instituciones europeas. La ruptura de este acuerdo tácito pone en el lugar que le corresponde a la pomposa retórica sobre la importancia del «modelo social europeo».

4. Impacto de los Fondos Estructurales y de Cohesión

4.1 Es difícil valorar el impacto de las políticas estructurales sobre la cohesión, dada la discontinuidad en las series estadísticas de los datos de Eurostat sobre el PIB y sobre el empleo en los territorios NUTS-2 y NUTS-3. Por otra parte, existe un desfase que puede remontar hasta varios años, e incluso más de diez, entre el momento de la inversión cofinanciada por la UE y el momento en que el proyecto empieza a ser operativo y rentable. Este problema de tiempos, sin embargo, no significa que los Fondos Estructurales no tengan efectos a corto plazo.

4.2 «Entre 1994 y 2001, en los países de la cohesión el crecimiento del PIB per cápita fue un 1 % al año superior a la media de la UE, incluso si se excluye a Irlanda, en todos ellos, salvo en Grecia, la proporción de la población en edad activa que tiene empleo aumentó mucho más que la media. Por otra parte, en Grecia, al igual que en Irlanda, el crecimiento de la productividad del trabajo fue más del doble de la media de la UE durante este período y en Portugal también fue muy superior a la media» ⁽⁵⁾.

⁽⁴⁾ «Cuarto informe intermedio sobre la cohesión», COM(2006) 281, p. 10.

⁽⁵⁾ «Tercer informe sobre la cohesión económica y social — Una nueva asociación para la cohesión: convergencia, competitividad y cooperación» (febrero de 2004) p. viii.

4.3 «Así, en España se estima que en 1999 el PIB fue alrededor de un 1,5 % más alto de lo que habría sido sin las intervenciones; en Grecia, más de un 2 % más alto; en Irlanda, casi un 3 % más alto; y en Portugal, más de un 4,5 % más alto. Por otra parte, se estima que en los nuevos Länder alemanes el PIB aumentó alrededor de un 4 % como consecuencia de las intervenciones» ⁽⁶⁾.

4.4 Podría surgir la tentación de relativizar el impacto real de los Fondos Estructurales y explicar los éxitos con la coyuntura, la elección de la política nacional, otras políticas sectoriales europeas, etc. Sin embargo, los siguientes elementos abogan en el sentido de confirmar la hipótesis de que la política estructural aporta un auténtico valor añadido comunitario a la cohesión y la convergencia.

— *Cada euro gastado en la UE por las políticas de cohesión genera más gasto, una media de 0,9 euros, en regiones menos desarrolladas (actual objetivo nº 1) y 3 euros en regiones en proceso de reconversión (actual objetivo nº 2)* ⁽⁷⁾.

— En cuanto a los Fondos Estructurales en conjunto, «los datos empíricos sugieren que, como término medio, alrededor de un cuarto de los gastos estructurales retorna al resto de la Unión en forma de un aumento de las importaciones, especialmente de maquinaria y de equipo. Esta filtración «es especialmente grande en el caso de Grecia (un 42 % de los gastos) y de Portugal (un 35 %)» ⁽⁸⁾.

4.5 A pesar de estos indicios de alineamiento progresivo de los resultados socioeconómicos de los Estados miembros, es preciso matizar el dato, puesto que en las regiones este movimiento resulta mucho más lento.

4.5.1 «La IED [inversión extranjera directa] tiende, pues, a ir de una manera desproporcionada a las zonas más fuertes de Unión más que a las más débiles. Dentro de los países, la IED generalmente está concentrada en las grandes ciudades, especialmente en las capitales, y en sus alrededores y muy poca va a las regiones rezagadas» ⁽⁹⁾.

4.6 Entre 2000 y 2004 se aprobaron casi 3 600 grandes proyectos en el marco de la política de cohesión. De ellos, el Banco Europeo de Inversiones (BEI) participó en casi 1 600. El BEI interviene en cinco ámbitos para respaldar la cohesión y la Estrategia de Lisboa-Gotemburgo: cohesión económica y social, i2i («Iniciativa Innovación 2010»), redes transeuropeas, protección y mejora del medio ambiente y ayuda a las PYME. Su acción resulta especialmente eficaz en los proyectos de gran alcance, que van asociados a riesgos que deben tenerse en cuenta (grandes infraestructuras, I+D, etc.). El mecanismo de financiación del BEI para programas innovadores genera asimismo un efecto palanca con un factor de entre 1:3 y 1:6.

⁽⁶⁾ *Ibidem*, p. xviii.

⁽⁷⁾ «Directrices estratégicas comunitarias 2007-2013», COM(2005) 299 final, p. 7.

⁽⁸⁾ «Tercer informe sobre la cohesión económica y social — Una nueva asociación para la cohesión: convergencia, competitividad y cooperación» (febrero de 2004) p. xix.

⁽⁹⁾ *Ibidem* p. xiv.

4.7 También es preciso subrayar –pues resulta igualmente digno de tenerse en cuenta– que la política estructural no sólo ayuda a las regiones y países de la UE a explotar su potencial de desarrollo invirtiendo en capital físico, capital humano y tecnologías para superar las posibles dificultades ligadas a una fuerte integración económica, e incluso monetaria (tipos de interés y de cambio únicos, liberalización, aumento de la competencia y las reestructuraciones y despidos resultantes), sino que, al mismo tiempo, apoya al mercado interior gracias a los flujos comerciales y al empleo que se generan a través de la concepción y puesta en marcha de proyectos que pueden optar a los Fondos Estructurales, los cuales, por otra parte, muchas veces no se habrían hecho realidad sin el papel catalizador que representa la intervención europea.

4.8 Además de estas consideraciones sobre el aspecto financiero de las políticas estructurales, no pueden olvidarse otros dos efectos de la política de cohesión.

- la definición de un marco financiero por un período de siete años, que garantiza cierta estabilidad y hace posible la programación;
- la colaboración in situ que acompaña a los proyectos que pueden optar a los Fondos Estructurales, aun cuando tal colaboración sea mejorable ⁽¹⁰⁾;

- la disciplina de las administraciones locales fomentada por la gestión de los proyectos parcialmente subvencionados por la Unión;
- la proyección de la Unión entre los ciudadanos a través de los proyectos realizados (aunque los gobiernos no siempre cumplan y «olviden» mencionar el origen europeo (al menos parcialmente) de los proyectos llevados a cabo).

5. ¿Un modelo inadaptado en una Europa extensible?

5.1 Aunque el proyecto europeo ha continuado su camino este último medio siglo, con ajustes marginales, la Europa de 1957 ya no tiene nada que ver con la Europa actual.

5.2 A lo largo de esos cincuenta años, más de veinte países manifestaron su interés por este proyecto –muchas veces desconocido y poco valorado por quienes ya forman parte de él–, hasta el punto de que solicitaron ser incluidos. De este modo, con el paso del tiempo, la superficie geográfica de la UE se ha multiplicado por un factor superior a tres y su población se ha duplicado. Se ha diluido su homogeneidad original (en cuanto al grado de desarrollo socioeconómico y de cobertura territorial) y se ha reducido su cohesión social, económica y territorial como resultado de ampliaciones con países por lo general menos ricos.

	año de la adhesión	superficie del territorio europeo		densidad media de población de los nuevos miembros	diferencia de PIB per cápita en paridad de poder adquisitivo entre los antiguos y los nuevos Estados miembros (en %)	si el PIB per cápita medio en paridad de poder adquisitivo = 100 la víspera de la ampliación, las nuevas adhesiones suponen un cambio de ... (en %)
		en miles de km ²	cambio en relación con la ampliación anterior (%)			
UE-6	1957	1 284	—	241,3	–	–
UE-9	1973	1 641	+ 27,7	143,7	17,2	5,72
UE-10	1980	1 773	+ 8,0	84,0	25,0	2,50
UE-12	1986	2 371	+33,7	99,5	37,4	6,23
UE-15	1995	3 243	+36,8	53,8	2,5	0,50
UE-25	2004	4 297	+ 32,5	204,8	49,2	19,68
UE-27	2007	4 646	+ 8,1	80,5	65,5	4,85
UE-29	???	5 486	+ 18,1	87,0	???	???

Nota: UE-29 = UE-27 + Turquía y Croacia

Fuentes:

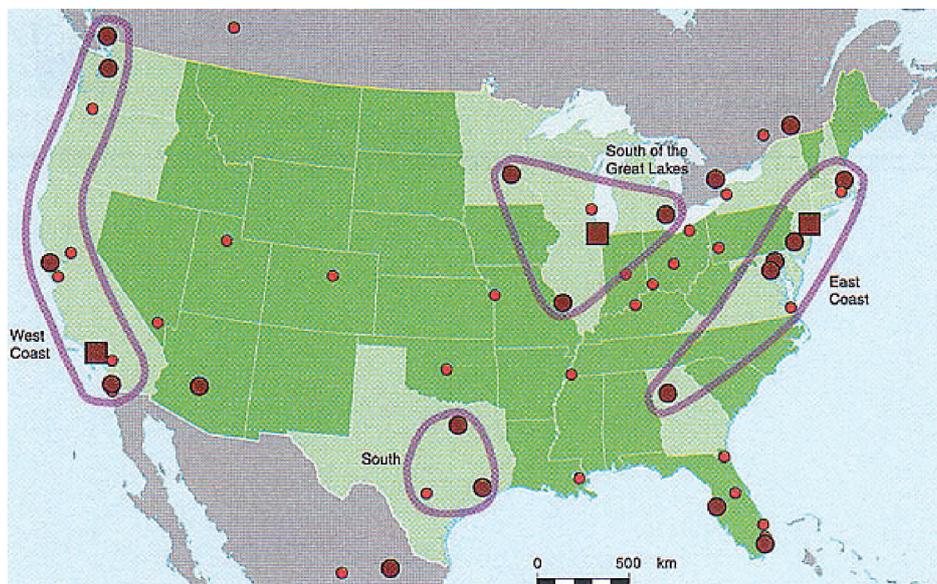
- Datos económicos: Ameco (para el PIB per cápita en paridad de poder adquisitivo)
- Datos geográficos y demográficos: United Nations World Population Prospects, 2004
- Cálculos propios

⁽¹⁰⁾ Dictamen del CESE sobre «La participación de las organizaciones de la sociedad civil en la aplicación de la política comunitaria de cohesión y desarrollo regional», DO C 309 de 16.12.2006, p. 126, y Dictamen del CESE sobre «Política de cohesión en apoyo del crecimiento y el empleo: directrices estratégicas comunitarias, 2007-2013», DO C 185 de 5.5.2006, p. 52.

5.3 Por efecto de determinadas dinámicas y gracias a una «herencia histórica», ha surgido un pentágono de crecimiento que abarca Londres, Hamburgo, Munich, Milán y París, una especie de polo que concentra el 20 % del territorio de los Quince, el 40 % de la población total y el 50 % de la riqueza Este eje agrupa 7/10 del poder decisorio europeo y las ciudades que lo integran tienen más de un 85 % de las interconexiones que funcionan ⁽¹⁾. Este eje recibe el nombre de «polígono».



Europa: el polígono



Estados Unidos: las cuatro zonas de integración económica

Mapas tomados de «European Spatial Planning», editado por Andreas Faludi, 2002. Puede consultarse en http://www.planum.net/showspace/bookreview-esp_images.htm

⁽¹⁾ G. Baudelle, B. Castagnède, «Le polycentrisme en Europe», 2002, pp. 160-161.

5.4 Aunque el peso económico de los países que se integraron en la UE en 2004 no supera el 5 % de la UE, la superficie del territorio europeo ha crecido un 33 %. En este nuevo contexto, el polígono no bastará para atraer a las regiones periféricas. «La concentración de la actividad económica en las regiones relativamente fuertes puede favorecer, a corto plazo, la producción económica en la UE. Pero, a largo plazo, este fenómeno podría menoscabar el potencial productivo de las regiones más débiles y reducir su capacidad para explotar sus ventajas comparativas. Además, una concentración excesiva de empresas y de población en ciertas regiones es contraria al objetivo de un desarrollo sostenible. En efecto, para estas regiones supone una fuente de saturación y congestión potenciales, de fuertes presiones sobre el medio ambiente. También, para otras regiones, puede ser causa de declive y despoblación»⁽¹²⁾ (véase también el punto 4.5). A semejanza de Estados Unidos, donde se han desarrollado varias zonas propulsoras, hoy resulta conveniente promover la aparición de zonas similares, mejor repartidas por todo el espacio europeo: es lo que los especialistas denominan «policentrismo».

5.5 Por otra parte, el progreso tecnológico, la globalización y la movilidad conducen a un incremento del número de regiones ciudades y áreas metropolitanas en toda Europa –fuera del polígono tradicional, pero comparable a él–, tales como Copenhague-Malmö, Dublín, Madrid, Viena-Bratislava, Katowice y otras. Este cambio del paisaje europeo fomenta también nuevas ambiciones y nuevos desafíos entre regiones. Tales ambiciones y desafíos acabarán afectando también progresivamente (es de esperar) a los planteamientos y políticas de la UE⁽¹³⁾.

5.6 Si bien la ordenación del territorio no forma parte de las competencias de la UE y prevalece el principio de subsidiariedad, no puede negarse que representa una responsabilidad común. Partiendo de este principio, los Quince y la Comisión elaboraron una Estrategia Territorial Europea (ETE), aprobada en el Consejo de Ministros del 11 de mayo de 1999, en Potsdam. El mismo año se completó en Tampere con un programa de doce acciones⁽¹⁴⁾.

5.7 Según el espíritu del artículo 159, la ETE tiene por objetivo mejorar la coordinación de las políticas comunitarias con un impacto significativo sobre el territorio, como la política regional o ciertas políticas sectoriales (agricultura, transportes, etc.).

5.8 Queda fuera del ámbito del presente dictamen determinar las zonas en las que sería oportuno consolidar las relaciones entre las ciudades o entre el centro y la periferia. No obstante,

⁽¹²⁾ DATAR, «Le schéma de développement de l'espace communautaire», 2002.

⁽¹³⁾ Véase también Dictamen del CESE sobre «Las áreas metropolitanas europeas: repercusiones socioeconómicas para el futuro de Europa», julio de 2004, DO C 302 de 7.12.2004, p. 101.

⁽¹⁴⁾ Es preciso mencionar que algunas de estas acciones –y no eran las menos importantes– nunca se hicieron realidad, como los estudios de impacto territoriales. Otras no recibieron el apoyo necesario, como la cooperación transfronteriza, transnacional e interregional (Interreg, cuyos créditos presupuestarios se revisaron a la baja al concluir el acuerdo sobre las perspectivas financieras). Por fortuna, algunas se concretaron, como la creación del Observatorio en red de la ordenación del territorio (ORATE), aun cuando estos trabajos sigan estando poco valorados.

sí incumbe al Comité insistir en la importancia de abordar con seriedad este problema, pues de lo contrario Europa estaría condenada al debilitamiento y a la desmembración de su territorio.

6. La clave del éxito de las infraestructuras modernas dise­minadas por todo el espacio europeo⁽¹⁵⁾

6.1 Naturalmente, la mencionada organización policéntrica del espacio europeo (aparición de grandes polos regionales que impulsan a las zonas próximas; refuerzo de vínculos entre zonas rurales y urbanas) como garantía de una cohesión renovada y más fuerte sólo será posible mejorando las infraestructuras de transporte, energía, telecomunicaciones, etc.

6.2 El retraso acumulado en la realización de los catorce proyectos prioritarios establecidos en Essen (1994), en particular los tramos transfronterizos y la reducción paulatina del capítulo de las RTE dentro de las perspectivas financieras 2007-2013⁽¹⁶⁾ son un mal augurio para garantizar un desarrollo sostenible de la Unión, incluida su cohesión territorial.

6.3 No obstante, ya no es posible dudar de la eficacia de los Fondos Estructurales en la renovación de las infraestructuras de los países de la cohesión y de las regiones menos prósperas, y también en sus conexiones con otras, a fin de aprovechar plenamente todas las posibilidades que ofrece el mercado interior.

6.3.1 La densidad de la red de autopistas en los cuatro países de la cohesión ha pasado de un 20 % inferior a la media de la UE de los Quince en 1991 a un 10 % superior en 2001. También se han logrado progresos (aunque de menor intensidad) en las demás regiones del Objetivo 1.

6.3.2 A lo largo de la última década se ha producido en la Unión cierta modernización de la red ferroviaria, pero la tasa de electrificación de las líneas y de conversión a líneas de doble vía ha sido prácticamente idéntica en las zonas retrasadas de la UE y en las demás, con lo cual la diferencia sigue siendo notable.

6.4 Por otra parte y a fin de consolidar la reunificación europea producida en 2004 y 2007, será imprescindible velar por la asignación de recursos suficientes a las infraestructuras que unen a los antiguos Estados miembros y a los nuevos. Las razones son cuatro:

— a pesar de que el BEI, el Banco Mundial y el BERD (Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo) prestaron 21 000 millones para ajustar las infraestructuras a las normas de

⁽¹⁵⁾ En aras de la sencillez, no se respetará estrictamente la ortodoxia y se incluirá cuando se estime necesario el Fondo de Cohesión en los Fondos Estructurales.

⁽¹⁶⁾ Los 20 millardos de euros propuestos por la Comisión se han quedado en poco más de 8 millardos, mientras que el coste total de la realización de los 30 ejes prioritarios de aquí a 2020 se calculaba ya en 2004 en 225 millardos de euros.

los Quince entre 1990 y 2001, sigue habiendo grandes necesidades de inversión en las infraestructuras de comunicación (carreteras y ferrocarriles): se ha calculado en al menos 90 millardos de euros (en precios de 1999) ⁽¹⁷⁾;

- los nuevos Estados miembros tienen un crecimiento más vigoroso que la mayoría de los antiguos y, debido a la intensificación de los intercambios comerciales, el crecimiento de los primeros sustenta el crecimiento de los segundos, que es más débil;
- a cambio, un acceso mejorado al mercado interior repercutirá en los nuevos Estados miembros;
- «En las regiones y los países menos desarrollados [en particular en los nuevos Estados miembros], las conexiones internacionales e interregionales pueden ofrecer una elevada rentabilidad a largo plazo en forma de aumento de la competitividad empresarial, además de facilitar la movilidad de la mano de obra» ⁽¹⁸⁾.

6.5 La reorganización y modernización de estas infraestructuras es un reto particularmente importante en los nuevos Estados miembros, puesto que, mientras existía el COMECON, la parte esencial de sus infraestructuras convergía hacia Moscú, y porque entre 1993 y 2003 los intercambios con los Quince se multiplicaron por tres hasta llegar a realizar la mayor parte de su comercio con los Quince, y porque el nivel de sus infraestructuras es inferior al de la UE-15.

6.6 No es preciso señalar que en el plano energético ⁽¹⁹⁾, también es necesario poner remedio a «la escasez de inversiones en relación con el aumento de la demanda de transporte y las distancias. Se ha avanzado en la interconexión de las redes eléctrica y de gas en Europa, pero siguen existiendo importantes cuellos de botella estructurales entre los Estados miembros». En este sentido, el Observatorio europeo de los mercados de la energía, que se pondrá en marcha en 2007, podría aportar valiosísimas indicaciones y orientaciones para el futuro.

6.6.1 Por no citar más que el sector de la electricidad, «está acabando el período de exceso de capacidad y se necesitan inversiones de 600-750 GW de capacidad de generación de electricidad hasta 2030 con el fin de satisfacer la demanda creciente y sustituir las centrales anticuadas. La necesidad de invertir en capacidad adicional de generación, especialmente para los picos de la demanda, podría compensarse, en parte, mediante redes totalmente interconectadas»:

6.7 De forma general, la modernización de las infraestructuras plantea un reto en cuanto a la sostenibilidad medioambiental. En este contexto, el CESE recuerda que, en su

⁽¹⁷⁾ La inversión necesaria para culminar las RTE-T representará en los próximos años alrededor del 1,5 % del PIB previsto de la región. Los niveles de inversión actuales, de 2 a 3 millardos de euros anuales, deberán llegar a unos 10 millardos de euros entre 2005 y 2010 para responder a la presión de la demanda y suministrar a la Comunidad unos servicios en consonancia con el crecimiento económico. A más largo plazo, la Comisión ha calculado en 258 millardos de euros la suma necesaria para dotar a las redes de transporte de una calidad aceptable (BEI, «El desarrollo de las RTE: perspectivas», 2001).

⁽¹⁸⁾ «Comunicación de la Comisión — Política de cohesión en apoyo del crecimiento y el empleo: directrices estratégicas comunitarias, 2007-2013», COM(2005) 299 final, p. 15.

⁽¹⁹⁾ Dictamen del CESE sobre El aprovisionamiento energético de la UE: estrategia para una combinación energética óptima (dictamen exploratorio) DO C 318 de 23.12.2006, p. 185.

opinión, al valorar si los proyectos pueden optar a los Fondos Estructurales, así como en su evaluación ex post, deberían incluirse los criterios del desarrollo sostenible en todas sus facetas. Recuerda ⁽²⁰⁾ igualmente su apoyo al objetivo de establecer comunidades basadas en el principio de la sostenibilidad (acuerdo de Bristol ⁽²¹⁾).

6.8 Las limitaciones presupuestarias impuestas por el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, así como los esfuerzos constantes que se exigen para participar en la UEM complican la realización de estas inversiones, la mayoría de las cuales procede de los gobiernos nacionales y sólo una pequeña parte de los Fondos Estructurales o del BEI.

6.9 Aunque el 78 % de la población europea resida hoy en ciudades o aglomeraciones urbanas, es importante no olvidar las necesidades concretas de las zonas rurales y evitar su desfase.

6.10 La UE procura ayudarlas con programas ad hoc, y entre 2000 y 2006 ha dedicado más de 60 millardos de euros al desarrollo rural. Sin embargo, la utilización de estos fondos dista mucho de ser óptima, como señaló el Tribunal de Cuentas ⁽²²⁾, que observa que los programas no tienen en cuenta adecuadamente las características de la zona geográfica beneficiaria. El Tribunal menciona asimismo ciertas lagunas respecto de la selección y la precisión de los proyectos, además de una deficiente evaluación de sus resultados.

7. Reforzar los vínculos entre centros urbanos y zonas rurales

7.1 Las zonas remotas sufren especialmente por el envejecimiento de la población, puesto que su alejamiento de los centros de actividad lleva a los jóvenes y a los trabajadores cualificados a marcharse a las ciudades. Este éxodo rural amenaza con acelerar el declive de tales territorios. Por otra parte, las grandes ciudades, en las que se reúne lo esencial de las fuerzas vivas, encuentran dificultades especiales y presentan disparidades en su propio seno, entre barrios y entre categorías sociales. «La casi totalidad de las ciudades que registran un índice de desempleo igual o superior al 10 % cuentan con determinadas zonas en las cuales ese porcentaje es al menos dos veces más elevado que la media de la ciudad» ⁽²³⁾. La Comisión señala con acierto cuatro dimensiones a las que es preciso prestar gran atención: transportes; accesibilidad y movilidad; acceso a los servicios y equipamientos; medio ambiente natural y físico; y sector cultural ⁽²⁴⁾.

⁽²⁰⁾ Dictamen del CESE sobre «Estrategia temática para el medio ambiente urbano», DO C 318 de 23.12.2006, p. 86.

⁽²¹⁾ Acuerdo de Bristol, diciembre de 2005 (www.odpm.gov.uk cod prod.05 EUPMI 03584). El acuerdo de Bristol identifica ocho características básicas de la comunidad sostenible: 1) activa, inclusiva y segura; 2) buena gobernanza; 3) buenos enlaces; 4) buenos servicios; 5) sensible desde el punto de vista medioambiental; 6) atractiva; 7) bien estructurada y edificada; 8) acogedora para todos.

⁽²²⁾ Véase el comunicado de prensa ECA/06/20.

⁽²³⁾ COM(2006) 385 final, p.11.

⁽²⁴⁾ Comisión Europea, «La política de cohesión y las ciudades: contribución urbana al crecimiento y al empleo en las regiones», COM(2006) 385 final.

7.2 El Comité aprovecha esta oportunidad para recordar el papel esencial de los servicios de interés general –y, en particular, los servicios sociales de interés general– a la hora de garantizar la cohesión económica, social, territorial e intergeneracional. El Comité reitera su solicitud de que se elabore una Directiva marco para la organización de estos servicios que complemente las directivas sectoriales ⁽²⁵⁾.

8. La indispensable participación de la sociedad civil para la adhesión a los proyectos desarrollados

8.1 Aunque la Comisión reconoce la necesidad de que los agentes socioprofesionales participen en las políticas estructurales y subraya que ella misma colabora de forma decisiva en una mejor aplicación práctica de estas políticas, el CESE ha lamentado que no presente propuestas para organizar sus modalidades, propuestas que fuesen vinculantes para los Estados miembros.

8.2 El Comité desea que en el futuro se elaboren indicadores para el proceso de consulta sobre los documentos de estrategia y de programación que preparan los Estados miembros.

8.3 El Comité considera que los Estados miembros deberían explicar su modo de organizar la comunicación de información sobre la forma de aplicar el principio de colaboración respecto de los comités de seguimiento.

8.4 El Comité está convencido de que los Estados miembros, al igual que los entes regionales, deberían aprovechar mejor el potencial de las organizaciones de la sociedad civil e incorporarlas a la elaboración de los planes de promoción, además de respaldar las iniciativas que surgen de la base, asignando a este fin recursos financieros adecuados, destinados a las acciones de promoción e información relativas a los Fondos Estructurales.

8.5 Asimismo sería conveniente impulsar, en el caso de los programas transfronterizos o interregionales, consultas conjuntas y colaboraciones socioprofesionales también transfronterizas o interregionales.

9. Una financiación futura innovadora

9.1 Dados, por una parte, los retos a que se enfrenta una Unión más extensa, con unas fronteras exteriores más amplias y heterogéneas por las características y los resultados de sus regiones y, por otra parte, la manifiesta insuficiencia de la

dotación presupuestaria, que no puede justificarse, y la creciente influencia de la globalización, será necesario imaginar mecanismos más eficaces y modernos para financiar nuestro modelo económico y social y devolver la confianza a los europeos (empresarios, trabajadores, desempleados, etc.) sobre la capacidad de la Unión para controlar de nuevo su destino. Las recientes iniciativas Jaspers, Jessica y Jeremie constituyen en este sentido un paso en la buena dirección.

9.2 En la actualidad, los Fondos Estructurales se limitan fundamentalmente a la concesión de subvenciones. En un dictamen anterior ⁽²⁶⁾, el Comité había sugerido que se replanteara su método de ingeniería financiera, a fin de multiplicar su efecto gracias a la aportación del Fondo Europeo de Inversiones y del BEI. Proponía convertir estas subvenciones en productos financieros, para así lograr un efecto palanca: un euro aportado para garantizar un préstamo de capital de riesgo permitiría financiar entre cinco y diez euros de inversión de una PYME, por ejemplo. Este sistema tiene tres ventajas:

- se exhortaría a que el sector público y el privado compartieran la financiación de inversiones que los socios financieros tradicionales consideran de riesgo;
- se responsabiliza más a los beneficiarios que cuando reciben subvenciones no reembolsables;
- se amplía el número mientras que el presupuesto sigue siendo limitado.

9.3 Sería igualmente interesante reflexionar sobre la posibilidad de utilizar los créditos no ejecutados del ya escaso presupuesto europeo, en vez de devolverlos a los Estados miembros. Tales créditos representan únicamente un reducido porcentaje del presupuesto anual. Sin embargo, actuando de ese modo se podría haber adjudicado, en la primera fase de Lisboa, cerca de 45 millardos más a proyectos de interés común.

Excedentes del presupuesto de la UE (en millones de euros)	
2000	11 613
2001	15 003
2002	7 413
2003	5 470
2004	2 737
2005	2 410
Total 2000-2005	44 646

Nota: los excedentes incluyen los créditos no utilizados del presupuesto (con las reservas especiales) y también los ingresos suplementarios.
Fuente: Comisión Europea, IP/06/494.

⁽²⁵⁾ Véanse los dictámenes del CESE sobre los «Servicios en el mercado interior»; DO C 221 de 8.9.2005, p. 113, y sobre el «Futuro de los servicios de interés general», DO C 309 de 16.12.2006, p. 135 y el dictamen en fase de elaboración sobre «Los servicios sociales de interés general en la Unión Europea».

⁽²⁶⁾ Dictamen del CESE sobre «Política de cohesión en apoyo del crecimiento y el empleo: directrices estratégicas comunitarias, 2007-2013», DO C 185 de 8.8.2006.

9.3.1 De los puntos anteriores se deduce claramente que una parte de estos créditos podría acelerar la realización de los tramos que faltan, verdadero talón de Aquiles de las redes transeuropeas, para conectar los países entre ellos, acabar con los cuellos de botella, acelerar la integración europea y promover más la intermodalidad.

9.3.2 Otra parte podría aumentar la dotación del Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización. Este instrumento, que no tiene presupuesto, busca ayudar a los trabajadores despedidos, «víctimas de la globalización», y completar la acción de los Fondos Estructurales. A diferencia de estos, que precisan largos períodos de programación para unos proyectos que muchas veces son de larga duración, el Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización es un instrumento a corto plazo. Al dar su aprobación, el Consejo redujo a la mitad los créditos inicialmente propuestos por la Comisión (este Fondo está

dotado con 500 millones de euros). En estas circunstancias, es difícil creer en la eficacia de este dispositivo al que muchos califican de «instrumento de marketing». Paralelamente, convendría revisar los criterios de selección reduciendo el número de trabajadores despedidos necesario para que actúe este Fondo (cuando lo copiaron del Trade Adjustment Assistance Programme de Estados Unidos de 1962, sus creadores olvidaron que, a diferencia de Estados Unidos, que es una economía de grandes empresas, la UE es una economía basada en las PYME) ⁽²⁷⁾.

9.3.3 Esta revisión es tanto más importante cuanto que una mayor integración de los territorios del espacio europeo puede acentuar la competencia entre ellos y dar lugar a reestructuraciones y, en consecuencia, a la destrucción de empleo, algo que podría hacer pensar a los ciudadanos que Europa es enemiga del empleo.

Bruselas, 18 de enero de 2007.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

⁽²⁷⁾ Así, las 100 empresas más grandes generan el 74 % del PIB en Estados Unidos y sólo el 34 % en Europa. En la economía comercial no financiera, las PYME (<250 trabajadores) representan el 99,8 % de las empresas (el 91,5 % son microempresas de menos de nueve personas) y el 67,1 % del empleo total.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo sobre la asistencia mutua en materia de cobro de los créditos correspondientes a determinadas exacciones, derechos, impuestos y otras medidas»

COM(2006) 605 final — 2006/0192 (CNS)

(2007/C 93/03)

El 10 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 Sección Especializada de Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 7 de diciembre de 2006 (ponente: Sr. BURANI).

En su 432º Pleno de los días 17 y 18 de enero de 2007 (sesión del 17 de enero de 2007), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 156 votos a favor y 4 abstenciones el presente Dictamen.

1. En cumplimiento de la decisión adoptada por el Consejo el 1 de abril de 1987 relativa a la clarificación de la legislación comunitaria ⁽¹⁾, la Comisión ha presentado una propuesta de codificación de la directiva en cuestión.

2. La mayor parte de los 26 artículos de la propuesta proceden de la adaptación del texto original de 1976 a las numerosas modificaciones introducidas por normas sucesivas; se trata de una labor larga y fastidiosa que debe proseguirse con la utilización de los recursos adecuados.

3. Verificar la coherencia y la correspondencia exacta con las disposiciones del trabajo hecho por la Comisión significaría para el CESE volver a realizar, en un plazo muy breve y sin contar con los recursos necesarios, la compleja tarea ya efectuada: labor manifiestamente imposible. Por otro lado, la bien conocida profesionalidad de la Comisión constituye una garantía de que también en esta ocasión, como en las codificaciones anteriores, el resultado será impecable.

4. Habida cuenta de todo ello, el CESE aprueba el texto de la propuesta.

Bruselas, 17 de enero de 2007.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

⁽¹⁾ COM(1987) 868.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifican las Directivas 89/665/CEE y 92/13/CEE del Consejo en lo que respecta a la mejora de la eficacia de los procedimientos de recurso en materia de adjudicación de contratos públicos»

COM(2006) 195 final — 2006/0066 (COD)

(2007/C 93/04)

El 29 de junio de 2006, de conformidad con el artículo 95 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta mencionada.

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

En su 432º Pleno de los días 17 y 18 de enero de 2007 (sesión del 18 de enero), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 140 votos a favor, 14 en contra y 10 abstenciones el presente Dictamen.

ÍNDICE

1. Introducción
2. Consultas y contenido
3. Observaciones generales
4. Cuestiones específicas
 - 4.1. Elaboración
 - 4.2. Plazos suspensivos
 - 4.3. Anulación de los contratos
 - 4.4. Certificación
 - 4.5. Conciliación y solución de litigios
 - 4.6. Suspensión
5. Honorarios
6. Glosario

1. Introducción

1.1 En 1991 y 1993 entraron en vigor dos Directivas sobre la aplicación de los procedimientos de recurso para las Directivas clásicas y de sectores respectivamente. Se introdujeron con el fin de garantizar un elemento de ejecución y recurso que se pasaron por alto en las anteriores Directivas clásicas ⁽¹⁾.

1.2 Como las Directivas sobre contratación pública tienen la intención de crear un clima abierto, justo y transparente para que las empresas de la Unión Europea compitan en igualdad de condiciones, las Directivas «Recursos» prevén procedimientos para las empresas que deseen denunciar la licitación y la adjudicación de contratos públicos en los que estén interesadas.

1.3 Las Directivas «Recursos» tienen dos objetivos relacionados:

- proporcionar un medio que obligue a los órganos de contratación a cumplir con las Directivas; y
- proporcionar un medio por el que un licitador, que crea que un órgano de contratación ha incumplido las Directivas, pueda tomar las medidas necesarias para proteger sus intereses.

⁽¹⁾ Véase la nota a pie de página nº 9 del glosario.

1.4 Todas las acciones legales de un licitador perjudicado por un órgano de contratación tendrán que llevarse a los tribunales nacionales u organismos equivalentes establecidos en ese Estado miembro; la Comisión sólo tomará medidas contra un Estado miembro, no contra un órgano de contratación y sólo en el caso de que haya pruebas de que un Estado miembro no está regulando debidamente sus órganos de contratación.

1.5 Cabe observar que el Tribunal de Justicia ya había especificado en 1999 que las disposiciones de las Directivas «Recursos» deberían intentar reforzar los acuerdos existentes para asegurar la aplicación efectiva de las Directivas de contratos públicos, «en particular en una fase en la que las infracciones puedan rectificarse todavía» ⁽²⁾.

1.6 Las Directivas efectivas sobre procedimientos de recurso son una parte integral de la legislación en materia de contratos públicos y las modificaciones llevadas a cabo por la Nueva Directiva deberían asegurar un funcionamiento más efectivo de las Directivas en esta materia.

1.7 En junio de 2006 la Comisión propuso la Nueva Directiva por la que se modificaban los recursos arriba mencionados, que se espera que los mejorará y los hará más efectivos.

1.8 Las principales propuestas de la Nueva Directiva son la introducción de un plazo suspensivo de diez días entre la decisión de adjudicar un contrato y la conclusión de la adjudicación para que quien piense que no ha sido tratado correctamente pueda reclamar, y la eliminación de los procedimientos de certificación y conciliación.

2. Consultas y contenido

2.1 En marzo de 2003 la Comisión comenzó las consultas sobre la validez de las Directivas «Recursos». Se llevaron a cabo dos cuestionarios. Se consultó a los Estados miembros en el marco del Comité consultivo de la contratación pública. Además, se realizaron consultas entre los órganos de contratación y mediante el procedimiento interactivo o de elaboración de políticas a través de Internet entre abogados, asociaciones profesionales, ONG y empresas.

⁽²⁾ Informe de evaluación de impacto — Recursos en el campo de los contratos públicos, SEC(2006) 557, de 4 de mayo de 2006, p. 5: Sentencia de Alcatel, Caso C-81/98, párrafo 37.

2.2 La Nueva Directiva se basa en una evaluación de impacto detallada. Esta evaluación menciona dos problemas principales: la falta de recursos efectivos contra la práctica de adjudicaciones directas ilegales de contratos públicos y la «pronta firma» de los contratos públicos por parte de los órganos de contratación que, en realidad, priva a los operadores económicos de la posibilidad de disponer acciones de recurso eficaces antes del comienzo del contrato ⁽³⁾.

2.3 La evaluación de impacto contiene algunos excelentes análisis de las opiniones de las partes interesadas. La evaluación de impacto en sí es un ejemplo ilustrativo de una forma abierta y transparente de comunicación en un ámbito muy complejo.

2.4 El resultado muestra, de forma muy interesante, que hay diferencias considerables entre los Estados miembros a la hora de tratar las denuncias, lo que puede crear confusión a los licitadores:

- los órganos de contratación —entre los que destacan los entes regionales y locales— no estaban dispuestos a responder a las consultas;
- los operadores económicos individuales no estaban todavía habituados a participar ni a revisar los procedimientos en este ámbito;
- hubo numerosas reacciones de los bufetes de abogados, asociaciones profesionales y ONG.

2.5 La conclusión general entre los que respondieron es que hay que luchar contra las adjudicaciones ilegales y que se tiene que fomentar la competencia, en particular la transfronteriza.

2.6 En general, el gremio empresarial parece bastante reacio a cuestionar los órganos de contratación, mientras que la experiencia demuestra que la mayoría de los Estados miembros no quieren adoptar todavía la legislación que fomenta la transparencia y la apertura de mercados. Esto reitera la necesidad de actuación a nivel de la UE. Sin embargo, algunos Estados miembros han dedicado esfuerzos considerables a la aplicación de las Directivas.

2.7 Las modificaciones propuestas prevén dos nuevas salvaguardias para los licitadores:

- la notificación de la intención de adjudicar un contrato deberá entregarse al menos diez días antes de la fecha de adjudicación prevista —el «plazo suspensivo»; y
- en el caso de que un licitador presente una reclamación, el procedimiento deberá suspenderse por un tiempo, en principio mientras se resuelve el problema.

2.8 Sin embargo, hay una disposición —por ejemplo, en casos de urgencia— por la que se puede adjudicar contratos sin aplicar el procedimiento de licitación habitual. Asimismo, existe una disposición por la que no se tiene en cuenta el plazo suspensivo en caso de que este último resulte obviamente irrelevante. No obstante, el procedimiento de diálogo competitivo debería tener siempre una suspensión a causa de la forma en que opera. Entre

⁽³⁾ Informe de evaluación de impacto — Recursos en el campo de los contratos públicos, SEC(2006) 557, de 4 de mayo de 2006.

otros aspectos, la probabilidad de que el procedimiento de licitación tenga un único «licitador preferente» en sus fases finales podría considerarse que abre un camino al abuso y, evidentemente, es necesaria la suspensión para evitar dicha situación.

3. Comentarios generales

3.1 La evaluación de impacto resulta muy útil a la hora de dejar claro que los Estados miembros y los órganos de contratación en algunos casos valoran de un modo distinto la necesidad de la apertura de los mercados de contratación pública.

3.2 La Comisión ofrece cinco soluciones posibles para abordar la cuestión de las denuncias: «no hacer nada», una comunicación o una directiva sobre un plazo suspensivo, y una comunicación o una directiva sobre un Organismo Independiente ⁽⁴⁾.

3.3 El CESE está de acuerdo con la Comisión en que:

- no hacer nada no es una solución viable, puesto que las carencias y diferencias sustanciales entre los Estados miembros seguirán persistiendo;
- tampoco las comunicaciones serán un enfoque atractivo, porque no son lo suficientemente naturales: las antiguas tradiciones y las relaciones y dependencias mutuas en los Estados miembros seguirán prevaleciendo.

3.4 Por consiguiente, si se quiere presionar al sector público y mejorar la profesionalidad de ambas partes, deberá elegirse entre el establecimiento de un organismo independiente o un plazo suspensivo entre la decisión de adjudicar un contrato y la adjudicación propiamente dicha.

3.4.1 Los Organismos Independientes existen en algunos Estados miembros. ⁽⁵⁾ Cabe observar que la mayoría de las partes interesadas del sector privado están a favor de este enfoque aunque esto supusiera un aumento de los costes y procedimientos administrativos. Algunos Estados miembros recomiendan el nombramiento de peritos en dichos organismos.

3.4.2 Por el contrario, la gran mayoría de los Estados miembros están a favor de un plazo suspensivo limitado que afecte directamente a los compradores públicos y a las empresas denunciadas, deteniendo el procedimiento durante el período de la suspensión.

3.5 EL CESE está de acuerdo con la propuesta de la Comisión de introducir un plazo suspensivo. Por otro lado, acepta que dicho acuerdo a nivel comunitario, si se cumple adecuadamente, podría eventualmente fomentar la eficacia, claridad y certidumbre jurídica por un lado, y por el otro, un régimen de contratos públicos más transparente que lleve a una mayor competencia. Sin embargo, la suspensión no debería verse necesariamente como una alternativa exclusiva a los Organismos Independientes que, por supuesto, los Estados miembros son libres de establecer.

⁽⁴⁾ Véase en el glosario la definición de un Organismo Independiente y la distinción entre este último y un Organismo de Evaluación tal como se utiliza en este documento.

⁽⁵⁾ Por ejemplo, la Autoridad de la competencia en Dinamarca y la Agencia gubernamental central sueca para el sector de la contratación pública.

4. Cuestiones específicas

4.1 Elaboración

4.1.1 La numeración de la Nueva Directiva es poco clara si se tiene en cuenta que la sección sobre servicios corresponde al artículo 2 a pesar de que una gran parte de la sección correspondiente a clásicos de las páginas anteriores y a los servicios de las páginas posteriores está numerada del artículo 2bis al 2septies. Sería más fácil si las secciones correspondientes a clásicos y servicios estuvieran encabezados como capítulos. En cuanto las modificaciones presentadas en la nueva Directiva se hayan aplicado, dejará, por supuesto, de tener interés, pero entretanto, ayudaría si se facilitara la comprensión.

4.1.2 Asimismo, habría sido útil que estuvieran disponibles las versiones consolidadas de las dos Directivas.

4.1.3 Hay también algunos errores tipográficos que sin duda se corregirán en las versiones posteriores.

4.2 Plazos suspensivos

4.2.1 El concepto de plazos suspensivos se acepta, por lo general, de buen grado.

4.2.2 La posibilidad –favorecida por algunos de los que respondieron a la consulta de la Comisión– de establecer Organismos Independientes para que actúen como árbitros se descartó en favor de la suspensión, por deseo, en gran parte, de los Estados miembros. El concepto se ha debatido desde los primeros días de las Directivas pero, a pesar de lo aparentemente atractivo que pueda resultar, tiene los mismos defectos que el procedimiento de conciliación, un concepto en sí similar. Sin embargo, queda un problema sin resolver que se trata más abajo en el apartado de «Conciliación y solución de litigios».

4.2.3 Con la excepción de plazos de cinco días (que son días laborables), el resto de los plazos, incluidas las referencias a tres días, son civiles. Esto naturalmente plantea problemas. La cuestión se analiza más abajo en el apartado «Suspensión».

4.3 Anulación de contratos

4.3.1 Aunque el objetivo de la Directiva es detectar los problemas antes de que el contrato se adjudique, se adopta una disposición para anular los contratos que se cuelen y que, por tanto, se hayan adjudicado ilegalmente.

4.3.2 Pueden darse dos circunstancias: la primera, en la que las partes han coludido y son conscientes de las consecuencias de la ilegalidad del contrato, y la segunda, donde el operador económico es inocente y desconoce que el contrato corre el riesgo de ser anulado.

4.3.3 En el primer caso, casi no es necesario preocuparse por las pérdidas que pueda sufrir el operador económico.

4.3.4 En el segundo caso, existe la preocupación de que, teniendo presente que la reclamación de una adjudicación puede, en algunos casos, iniciarse hasta seis meses después del comienzo del contrato, un operador económico inocente puede sufrir daños graves. Puesto que se habrá demostrado que la entidad contratante actuaba de manera antiestatutaria, el operador económico puede no tener medios para solicitar indemnizaciones por daños y perjuicios contra ella ⁽⁶⁾. Aunque es improbable que estas consecuencias vuelvan a repetirse, el CESE considera conveniente señalar el riesgo existente.

4.3.5 Se puede argumentar que un licitador debería asegurarse de que el órgano de contratación ha observado la suspensión y ha publicado los anuncios necesarios con respecto a la intención de adjudicar el contrato, y además, si el licitador no está satisfecho todavía, debería buscar una confirmación formal del comprador. La Nueva Directiva (Artículo 2 septies apartado 2) estipula que las únicas razones para anular un contrato una vez que ya se ha adjudicado son que un poder adjudicador no haya avisado con suficiente antelación de su intención de adjudicar un contrato o haya dejado de aplicar un plazo suspensivo. Esas condiciones limitadas, particularmente en los contratos grandes e importantes, parecerían ser fáciles de verificar. Pero los umbrales para los contratos de suministros y servicios no pueden describirse como «grandes e importantes», incluso para las PYME, aunque las consecuencias de daños irreparables en el caso de anulación probablemente lo sean. Endosar al licitador el riesgo de error y sus graves consecuencias no le parece justo al CESE y, por eso, debería reconsiderarse; además, que el vendedor asuma por su cuenta y riesgo las posibles graves consecuencias no resulta un mecanismo apropiado para prevenir la ilegalidad por parte de los poderes adjudicadores. Aunque las consecuencias en *Hazell vs. Hammersmith y Fulham* podrían no ser posibles en otras circunstancias o en otros países, sería deseable, hasta el punto de ser esencial, una legislación a nivel comunitario o nacional si a los licitadores no se les quiere poner en una situación de riesgo incontrolable al anular los contratos.

4.4 Certificación

4.4.1 La nueva Directiva propone la eliminación del procedimiento de certificación debido a su escasa utilización. La certificación se incluía en las Directivas sobre obras públicas y suministros como una forma de auditoría parecida a la de garantía de calidad o a algunos aspectos de la moderna auditoría financiera. En su momento, se sugirió que un servicio, con un informe de certificación limpio, podría estar exento de algunas o todas las disposiciones detalladas de la Directiva siempre que se atuviera a los principios, pero la Comisión no aceptó esta sugerencia.

⁽⁶⁾ Véase *Hazell vs Hammersmith and Fulham Councils UK House of Lords 1992*, en donde los entes locales habían realizado permutas de tipos de interés para reducir sus costes o generar beneficios para ellos mismos. En ese caso, los tipos de interés jugaron en contra de los entes locales y los bancos exigieron la diferencia. Los entes locales, incapaces de pagar, afirmaron que dichos contratos estaban fuera de sus poderes y por tanto eran nulos. El tribunal falló a favor de los entes locales, y los bancos participantes, que habían celebrado los contratos de buena fe, sufrieron una gran pérdida.

4.4.2 Por eso, apenas existían incentivos para usar la certificación y su escasa utilización no sorprende. Asimismo, ha sido objeto de crítica, partiendo del hecho de que sólo demuestra el cumplimiento en un momento dado, sin garantizar que el cumplimiento continuará al día siguiente. Esto implica entender incorrectamente el proceso, cuyos procedimientos equivalentes funcionan de manera efectiva en la calidad y la auditoría financiera moderna. Lo importante es asegurar que un sistema de procedimientos entre en vigor para, que si se respeta, se cumpla satisfactoriamente la Directiva y para que la entidad contratante se atenga a sus propios procedimientos. La mayor parte de las organizaciones importantes operan de acuerdo con sus procedimientos internos, y en ausencia de fraudes importantes o problemas empresariales, siguen los procedimientos de manera fiable. La certificación de que los procedimientos son satisfactorios en principio y se siguen, en la práctica, ofrece garantías razonables de que la organización cumple; pero, por supuesto, necesitaría revalidarse periódicamente.

4.4.3 La certificación efectiva podría establecer un mecanismo por el que los servicios individuales podrían obtener todos o la mayoría de los beneficios ofrecidos en el artículo 30 (7) de la Directiva de servicios públicos en el caso de que los criterios generales no se cumplieran.

4.4.4 A falta de incentivos para hacer uso del procedimiento, éste resulta obviamente poco útil. No obstante, cabe la posibilidad de modificarlo para incluir un incentivo tangible.

4.5 Conciliación y solución de litigios

4.5.1 El CESE señala que existe una opinión ampliamente aceptada de que la eliminación del procedimiento poco usado resulta apropiada.

4.5.2 Sin embargo, existe una opinión generalizada, que el CESE comparte y ha defendido ampliamente en varios dictámenes, en favor de que haya alguna forma de resolución alternativa de litigios. Los mecanismos existentes disponibles difieren mucho entre los diversos Estados miembros, variando entre organismos relativamente informales con fácil acceso y bajo coste y el recurso al litigio, lo que implica el coste y el desvío de recursos. Los Organismos Independientes resultan evidentemente efectivos en los Estados miembros que los han adoptado, pero la práctica no es general (véase también el punto 3.4.1 supra y su pie de nota).

4.5.3 No hay una fácil solución general al problema, dadas las diversas circunstancias culturales y jurídicas de los Estados miembros.

(7) El artículo 30 (apartado 1) estipula «los contratos destinados a permitir el ejercicio de una actividad objeto de los artículos 3 a 7 [la definición de un servicio] no será objeto de la presente Directiva siempre que, en el Estado miembro en que se efectúe dicha actividad, se vea sometida directamente a la competencia en mercados cuyo acceso no esté limitado». El resto del artículo 30 expone detalladamente los criterios y el procedimiento que cabe seguir para conseguir la exención.

4.5.4 El procedimiento de conciliación no ha gozado de mucho éxito porque, aparentemente, no puede producir decisiones ejecutables y, en el caso de no tener éxito, consume el tiempo en el que se puede poner en marcha una denuncia formal. Pero las decisiones ejecutables –en caso de no haber acuerdo entre las partes como en el arbitraje– deberían necesitar litigio. Esta paradoja puede plantear problemas en la solución de diferencias.

4.5.5 Un mayor estudio de los mecanismos de resolución alternativa de litigios habituales en otros países o en otros contextos podría crear una herramienta útil que superase las objeciones del procedimiento de conciliación y que mantuviera el bajo coste, y de ese modo contribuir a mejorar el cumplimiento de las Directivas.

4.6 Suspensión

4.6.1 Habrá que examinar con detenimiento los plazos suspensivos fijados en el dictamen de la propuesta de directiva.

4.6.2 En primer lugar, la mayoría de ellos (excepto los plazos de cinco días) se definen como días naturales y son cortos (tres, siete o diez días). En algunos Estados miembros y en ciertas épocas del año, diez días naturales pueden quedarse en tres días laborables, y tres días naturales no tienen por qué incluir días laborables. Esto puede resultar injusto. En 2006 hay al menos 42 días (de los 260 del año entero) que son festivos en algún lugar del EEE. Asimismo, existe un plazo de diez días con sólo dos días laborables y hay tres períodos con sólo tres días laborables.

4.6.2.1 Se tiene que establecer un equilibrio entre permitir a los operadores económicos un tiempo razonable en el que presentar una reclamación y no introducir un retraso innecesario en todos los contratos que no causen ningún problema.

4.6.2.2 Lo ideal sería que la suspensión se definiera como días laborables, pero esto plantea el problema de las diferencias en los días festivos en los Estados miembros.

4.6.3 En segundo lugar, en el caso de que celebre una licitación de manera adecuada, los licitadores estarán esperando el aviso que, en todo caso, se les enviará a todos personalmente; no deberían encontrar dificultades para responder inmediatamente en el caso de que tengan razones para hacerlo.

4.6.4 En el caso de un contrato de adjudicación directa o de un contrato adjudicado a nivel interno a una entidad externa, resultará más difícil detectar el problema.

4.6.5 Puede que los potenciales licitadores no tengan conocimiento de que el contrato está en proyecto y dependerán de ver el anuncio publicado para saber de su existencia. Incluso si los diez días laborables sólo incluyen un fin de semana y, por eso, ascienden a ocho días laborables, habrá poco tiempo para tomar medidas desde un principio.

4.6.6 Puesto que existe consenso general en que los contratos de adjudicación directa constituyen la mayoría de los abusos, se deberá prestar más atención a la duración del plazo suspensivo, así como a un mecanismo que asegure que los potenciales licitadores interesados puedan enterarse del contrato propuesto tan pronto como sea posible. Un razonable aumento del plazo suspensivo para este tipo de contrato –no aplicable a los que se les ha ofrecido adecuadamente una licitación competitiva– sería de gran ayuda.

4.6.7 Las Directivas sobre procedimientos de recurso son aplicables, por supuesto, sólo en los contratos por encima de los umbrales, pero en el caso de los contratos ligeramente por debajo del umbral –y, por tanto, fuera del margen de las Directivas– «se cede» ocasionalmente hasta que el valor se sitúe por encima del umbral, algunas veces de manera bastante sustancial. Esto es un área de abuso demasiado común.

4.6.8 Resultaría desproporcionado un requisito para publicar todos los contratos, incluidos los que se encuentren muy por debajo de los umbrales y los que se sitúen en las entidades a nivel interno. En este contexto, habría que llamar la atención sobre el hecho de que los servicios internos no están incluidos en las Directivas sobre contratos públicos y que, a este respecto, también se plantea la cuestión básica de por qué en este caso se debería aplicar el plazo suspensivo.

4.6.9 A fin de proporcionar un medio fácil y rápido de avisar a los potenciales operadores económicos interesados de la adjudicación inminente de un contrato superior a los umbrales (o, posiblemente, por encima de un valor inferior de, digamos, un 80 % de los umbrales) podría ser beneficiosa la creación de una página web, usada exclusivamente a dicho efecto y que estuviese financiada por la Comisión. En caso de crearse dicho sitio web, su uso debería ser obligatorio.

4.6.10 Es más, el desarrollo de una herramienta de búsqueda automática para utilizar en dicho lugar con el fin de poner sobre aviso a los licitadores de los avisos publicados que seguramente les sean de interés marcaría una gran diferencia en la efectividad de los anuncios. Si todas las noches se comprobara la página web se podría poner un aviso para cualquier cosa supuestamente de interés, y así mejoraría la probabilidad de que a los licitadores se les dieran a conocer oportunamente las adjudicaciones de contratos inminentes que ellos querrían recurrir.

5. Honorarios

5.1 Se ha sugerido que un licitador que quiera presentar una oferta debería pagar unos honorarios para desalentar reclamaciones molestas o tácticas. El CESE no está a favor de esta medida porque, por una parte, el esfuerzo necesario para llevar a cabo una reclamación ya es bastante caro y, por otra, el organismo de Evaluación ⁽⁸⁾ al que se le presenta la reclamación puede rechazar las solicitudes frívolas.

⁽⁸⁾ Véase el glosario para una definición de Organismo de Evaluación y la diferencia con respecto a un Organismo Independiente tal como se utiliza en este documento.

5.2 En países donde el Organismo de Evaluación no tiene poder para rechazar las solicitudes frívolas, se podrían justificar unos honorarios, pero tendrían que ser razonables para no desalentar a los que necesitan reclamar de verdad y, de ese modo, actuar como medida defensiva para los poderes adjudicadores que han abusado de las Directivas.

5.3 Aunque estrictamente no forme parte de la consideración de la nueva Directiva, el CESE ha sabido que algunos poderes adjudicadores han adoptado la práctica de pedir unos honorarios a los licitadores que deseen presentar una oferta. El CESE se opone firmemente a dicha medida que no solo es perjudicial para las PYME, sino también demasiado fácil de usar como medio de discriminación encubierta contraria al espíritu –y, posiblemente, a la letra– de las Directivas.

6. Glosario

Directiva «clásica» Directiva 2004/18/CE sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios. Es aplicable a todas las autoridades públicas (centrales, regionales, municipales, etc.) excepto a las que estén sujetas a la Directiva sobre contratos de servicio público (véase más abajo).

Directiva sobre contratos de servicios públicos Directiva 2004/17/CE sobre la coordinación de los procedimientos de adjudicación de contratos en los sectores del agua, de la energía, de los transportes y de los servicios postales. Es aplicable a todas las entidades que operen en estos sectores independientemente de su titularidad, pública o privada.

Contratación pública Contratación a cargo de autoridades públicas (sujeta a la Directiva «clásica») y servicios públicos (sujeta a la Directiva sobre contratos de servicio público).

Directiva sobre procedimientos de recurso En 1991 y 1993 dos Directivas, que están siendo modificadas ahora, entraron en vigor con relación a la aplicación de los procedimientos de recurso para las Directivas clásicas ⁽⁹⁾ y de servicios públicos ⁽¹⁰⁾ respectivamente. Se adoptaron para facilitar un elemento de ejecución y un recurso que se había echado en falta en las anteriores Directivas clásicas ⁽¹¹⁾.

⁽⁹⁾ 92/50/CEE de 18 de junio de 1992 (servicios), 93/36/CEE (suministro) y 93/37/CEE (obras), ambas de 14 de junio de 1993.

⁽¹⁰⁾ 93/38/CEE de 14 de junio de 1993.

⁽¹¹⁾ 71/305/CEE de 26 de julio de 1971 (obras) y 77/62/CEE de 21 de diciembre de 1976 (suministro). En aquel tiempo no existía la Directiva de servicios.

Directiva nueva	Modificación de las Directivas sobre procedimientos de recurso que es objeto del presente dictamen.	Organismo Independiente	Un organismo independiente que recibiría las denuncias, tal y como se describe en el párrafo 2 (apartado 3) en la exposición de motivos de la página 5 de la Nueva Directiva.
Directiva/s	Alguna o todas, siempre que el contexto lo reconozca, de las Directivas definidas anteriormente.		
Poder adjudicador	Un poder adjudicador (sector clásico) o una entidad contratante (sector de servicios) que ha participado en los procedimientos contemplados por las Directivas.	Organismo de Evaluación	Un organismo judicial o cuasi judicial «independiente del poder adjudicador» que es nombrado para oír las denuncias y que tiene el poder de adjudicar.

Bruselas, 18 de enero de 2007.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

ANEXO

al Dictamen del Comité Económico y Social Europeo

El siguiente punto del dictamen de la Sección fue eliminado al aprobar la Asamblea una enmienda al respecto, pero obtuvo más de un cuarto de los votos emitidos.

«1.2.1. No hay duda de que en tal contexto de competencia transparente dos criterios importantes en el marco de los procedimientos de adquisición son el ahorro y la eficiencia. Sin embargo, no se ha de pasar por alto el hecho de que las inversiones públicas son además un instrumento de política económica, y con referencia a los objetivos de Lisboa, en el momento de decidir se tienen que tener en cuenta los aspectos de política de empleo, sociales y medioambientales. Este principio fundamental resultaría también importante en los procedimientos de recurso.»

Resultado de la votación

78 votos a favor de eliminar el punto, 67 votos en contra y 10 abstenciones.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 92/49/CEE del Consejo y las Directivas 2002/83/CE, 2004/39/CE, 2005/68/CE y 2006/48/CE en lo que atañe a las normas procedimentales y los criterios de evaluación aplicables en relación con la evaluación cautelar de las adquisiciones y de los incrementos de participaciones en el sector financiero»

COM(2006) 507 final — 2006/0166 (COD)

(2007/C 93/05)

El 19 de octubre 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 Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 10 de enero de 2007 (ponente: Sr. RETUREAU).

En su 432º Pleno de los días 17 y 18 de enero de 2007 (sesión del 18 de enero), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 124 votos a favor y 3 abstenciones el presente Dictamen.

1. Resumen de las conclusiones del Comité

1.1 El principio de una lista limitativa de criterios y de la transparencia de la información requerida merece ser apoyado. Se crearía así en todos los Estados miembros un régimen armonizado, o incluso uniforme, pero aplicable únicamente a las operaciones transfronterizas relativas a la adquisición o el incremento de participación en entidades del sector financiero (bancos, seguros y valores mobiliarios).

1.2 El régimen propuesto proporcionará a las empresas y a los inversores rapidez, transparencia, igualdad de trato y seguridad jurídica; los Estados miembros deberían alinear en consecuencia sus disposiciones internas relativas a las operaciones transfronterizas para disponer de un régimen unificado aplicable a todas las operaciones de igual naturaleza.

1.3 Una información considerada incompleta puede ser motivo de rechazo de la notificación; en consecuencia, las solicitudes de información adicional no deberían exceder de la lista preestablecida ni imponer condiciones suplementarias, para no servir de pretexto para un rechazo injustificado si todos los elementos de la lista han sido debidamente notificados.

1.4 Los inversores interesados deberían poder solicitar una prórroga para facilitar determinados datos complementarios (ya que en una sociedad con numerosas filiales y participaciones, la situación puede ser compleja). De conformidad con los principios generales de supervisión establecidos en las directivas, el principio de la supervisión por el Estado miembro de origen también debería aplicarse a la evaluación de la reputación del adquirente potencial. En consecuencia, deberían quedar exentos de un nuevo examen, en ausencia de elementos nuevos, los adquirentes potenciales que ya hayan sido objeto de una evaluación en un Estado miembro y cuya reputación haya podido apreciarse.

1.5 En efecto, el método elegido por la Comisión podría resultar poco flexible en la práctica, donde las situaciones son más o menos complejas y cada caso es diferente.

1.6 El peligro de un examen rápido es que pueda resultar superficial; la Comisión no debería limitarse a controlar los

casos de rechazo sino que de vez en cuando debería proceder a comprobaciones aleatorias para evaluar la correcta aplicación de la Directiva en los Estados miembros.

2. Propuestas de la Comisión

2.1 Se trata de una Directiva por la que se modifican la Directiva MiFID (mercados de instrumentos financieros) y varias directivas sectoriales relativas a las autorizaciones cautelares de adquisición o incremento de participación en el capital de entidades financieras (seguro y reaseguro, sociedades de gestión de OICVM y otros mercados reglamentados).

2.2 La propuesta por la que se modifican las directivas financieras (Directiva 92/49/CE, del Consejo, y Directivas 2002/83/CE, MiFID 2004/39/CE, 2005/68/CE y 2006/48/CE del PE y del Consejo) en lo que atañe a las normas procedimentales y los criterios de evaluación aplicables en relación con la evaluación cautelar de las adquisiciones y de los incrementos de participaciones en el sector financiero propone una serie de nuevas normas dirigidas a simplificar y clarificar el proceso de autorización cautelar de las fusiones y adquisiciones en el sector de los servicios financieros. La propuesta impulsa y simplifica las consolidaciones transfronterizas, oponiéndose así a la presunta actitud de las autoridades de control de determinados países de los que se sospecha que han bloqueado fusiones transfronterizas en nombre del interés nacional.

2.3 Las nuevas normas tienen por objetivo establecer en la Unión Europea un proceso armonizado, rápido y transparente de autorización cautelar para las fusiones y adquisiciones de empresas financieras reglamentadas. El plazo de evaluación de tres meses vigente en la actualidad se reduciría a 30 días hábiles a partir de la recepción de la solicitud, pero este plazo podría prorrogarse por un período de diez días con el fin de completar el expediente en caso de que la autoridad competente lo considerara incompleto. La norma será igualmente aplicable a los adquirentes potenciales bajo legislación fuera de la UE que pretendan una adquisición o un incremento de participación de una entidad dentro de la UE.

2.4 La propuesta pretende impedir que las autorizaciones cautelares se usen para obstaculizar las consolidaciones transfronterizas. La legislación actual se aplica a las operaciones nacionales o transfronterizas realizadas por instituciones financieras o empresas de inversión. En la actualidad, las autoridades competentes tienen un plazo de tres meses para evaluar la oferta de adquisición y pueden rechazarla si, «habida cuenta de la necesidad de garantizar una gestión sana y prudente de la empresa en cuestión, no estuvieran satisfechas de la idoneidad [del adquirente]».

2.5 Los Estados miembros y sus autoridades competentes tenían pues cierta libertad a la hora de interpretar extensivamente este criterio único y de aceptar, dificultar o rechazar un proyecto de adquisición de un modo discrecional, en ausencia de criterios insuficientemente definidos.

2.6 La lista de criterios de evaluación que se da es limitativa. La norma principal establece la obligación para toda persona física o jurídica, por sí sola o en concertación con otras, de notificar a las autoridades competentes de la empresa de que se trate su intención de:

- adquirir una participación del 10 % o más del capital o de los derechos de voto de una empresa de seguros (o un porcentaje inferior pero que permita ejercer una influencia significativa en la gestión de la aseguradora); o
- incrementar esta participación de tal manera que se superen los límites del 20 %, el 30 % (antes, el 33 %) o el 50 % o más;
- o proceder a una adquisición total de la empresa de seguros. La propuesta establece una serie de criterios específicos con arreglo a los cuales las autoridades competentes deberán evaluar la idoneidad del adquirente potencial y la solidez financiera de la adquisición contemplada.

2.7 Estos criterios se comunicarán a todos los participantes en el mercado y se aplicarán de manera uniforme en todos los Estados miembros. En consecuencia, la autoridad competente deberá tener en cuenta únicamente los siguientes elementos:

- la reputación del adquirente potencial: en el preámbulo de la propuesta de Directiva se indica que se trata de determinar si existe alguna duda en cuanto a la integridad y la competencia profesional del mismo (derivada, por ejemplo, de anteriores conductas empresariales) y, en su caso, si tales dudas están fundadas;
- la evaluación de la integridad se considera especialmente pertinente en el caso de que el adquirente no sea otra institución financiera regulada o una empresa de inversión;
- la reputación y experiencia de toda persona que vaya a dirigir la actividad de la empresa de seguros como consecuencia de la adquisición;
- la solvencia financiera del adquirente potencial, en especial en relación con el tipo de actividad que se ejerza o esté previsto ejercer en la empresa de seguros en la cual se desea efectuar la adquisición;

- si la empresa de seguros seguirá cumpliendo las obligaciones impuestas por las normas cautelares y de solvencia fijadas por la Unión Europea;
- la existencia de indicios razonables que permitan suponer que, en relación con la operación prevista, se están efectuando, se han efectuado o intentado efectuar operaciones de blanqueo de dinero o de financiación del terrorismo o que la adquisición prevista podría aumentar el riesgo de que se lleve a cabo este tipo de operaciones;
- la autoridad competente que reciba la notificación deberá acusar recibo por escrito en el plazo de dos días hábiles;
- desde ese momento, la autoridad competente dispondrá de un plazo máximo de treinta días hábiles a contar desde la fecha de acuse de recibo (en lo sucesivo, «plazo de evaluación») para examinar el proyecto de adquisición. El plazo de evaluación se podrá ampliar a un máximo de cincuenta días hábiles cuando el adquirente potencial esté sometido a una normativa no comunitaria y esté establecido en un tercer país en el que existan impedimentos legales para la remisión de la información necesaria;
- Si lo considera necesario, la autoridad competente podrá solicitar al adquirente información adicional. A la espera de que se facilite la información solicitada, el plazo de evaluación quedará interrumpido por un período máximo de diez días hábiles.

2.8 Ninguna otra solicitud de información que realice posteriormente la autoridad podrá dar lugar a una interrupción del plazo de evaluación.

2.9 La evaluación se limitará a las cuestiones cautelares y a las cuestiones relativas a la lucha contra el blanqueo de dinero. Las autoridades competentes no tendrán ningún poder discrecional para imponer condiciones previas relativas al nivel de participación que se deba alcanzar, ni para analizar la adquisición a la luz de las necesidades económicas del mercado. Las ofertas de adquisición que compitan entre ellas en una misma empresa deberán tratarse de forma no discriminatoria.

2.10 De acuerdo con la propuesta, la Comisión podrá solicitar que se le comuniquen las razones esgrimidas para conceder o rechazar una autorización y solicitar copia de los documentos en los que las autoridades competentes hayan basado su evaluación.

2.11 En el ejercicio de sus competencias de ejecución, la Comisión también estará encargada de proponer y decidir la adaptación de los criterios de evaluación necesarios, a fin de atender a la evolución del mercado y garantizar una aplicación uniforme de dichos criterios en la Unión Europea.

3. Observaciones del Comité

3.1 **En cuanto a la forma:** es lógico que las directivas se modifiquen a través de una o varias directivas y que, en este caso, la directiva de modificación se fundamente en la misma base jurídica que las directivas que pretende modificar.

3.2 En cuanto al fondo:

3.2.1 El principio de una lista limitativa de criterios y de la transparencia de la información requerida merece ser apoyado. Se crearía así en todos los Estados miembros un régimen armonizado, o incluso uniforme, para facilitar las operaciones transfronterizas.

3.2.2 El régimen propuesto proporcionará a las empresas y a los inversores rapidez, transparencia, igualdad de trato y seguridad jurídica; sólo podrá interrumpirse una sola vez, en circunstancias claramente definidas, y en el peor de los casos reducirá la duración del proceso decisorio a seis semanas en vez de doce o trece semanas para las operaciones comunitarias.

3.2.3 Dicho esto, el Comité recuerda asimismo que, según los especialistas, algo más del 50 % de las operaciones de fusión y adquisición fracasan, que en la mayoría de los casos se sobrestiman las sinergias previstas y que, en el sector bancario, entre el 5 y el 10 % de los clientes abandonan su banco después de la operación.

4. Observaciones específicas

4.1 Las disposiciones que permiten suspender el plazo de evaluación y su vínculo con la provisión de información adicional deberían ser más precisas; en efecto, una información considerada incompleta puede ser motivo para que se rechace la notificación. Estas solicitudes no deberían servir de pretexto para tomar decisiones de rechazo injustificadas. A tal fin, la información adicional solicitada no debería exceder de la lista preestablecida ni imponer condiciones suplementarias. Así pues, los inversores interesados deberían poder solicitar una prórroga del plazo que les permita facilitar datos complementarios (ya que en una sociedad con numerosas filiales y participaciones, la situación puede ser compleja).

4.2 El peligro de un examen rápido es que pueda resultar superficial; la Comisión no debería limitar su control a los casos de rechazo sino que, de vez en cuando, debería proceder a comprobaciones aleatorias. Por otra parte, los comités de las autoridades reguladoras de los servicios financieros europeos (el Comité de supervisores bancarios europeos, el Comité europeo de supervisores de seguros y de pensiones de jubilación y el Comité de responsables europeos de reglamentación de valores) han expresado reservas acerca de las propuestas de modificación. Les preocupa la reducción del plazo de evaluación; el

carácter limitativo de la lista de criterios de evaluación, la cooperación entre las autoridades de control de los Estados miembros de origen y de acogida y el poder que tiene la Comisión para reconsiderar una decisión (*a priori*, negativa).

4.3 El método elegido por la Comisión, que incluye algunas propuestas de procedimientos administrativos detallados (por ejemplo, (1) la exigencia de que la autoridad competente en un Estado miembro confirme por escrito la recepción en el plazo de dos días laborables desde su recepción en vez de aceptar los procedimientos actualmente existentes en los Estados miembros, que prevén la confirmación en el momento de la entrega, (2) la fecha inicial del plazo que tiene la autoridad competente para examinar la solicitud, determinada por la fecha de confirmación de la recepción de la solicitud y no por la fecha de su recepción) podría resultar poco flexible en la práctica, teniendo en cuenta que las situaciones son más o menos complejas y que cada caso es diferente. Esto podría dificultar la realización del principal objetivo de la directiva, que es «aumentar significativamente la seguridad jurídica, la claridad y la transparencia del proceso de autorización cautelar».

4.4 De conformidad con los principios generales de supervisión establecidos en las directivas, el principio de la supervisión por el Estado miembro de origen también debería aplicarse a la evaluación de la reputación del adquirente potencial. En consecuencia, deberían quedar exentos de un nuevo examen, en ausencia de elementos nuevos, los adquirentes potenciales que ya hayan sido objeto de una evaluación en un Estado miembro y cuya reputación haya podido apreciarse. La autoridad competente que controla la empresa en la que se desea efectuar la adquisición no debería, pues, oponerse a la adquisición contemplada esgrimiendo la supuesta falta de fiabilidad del adquirente potencial o de su gestión, en el caso de que dicho adquirente potencial sea una empresa que ya esté controlada por la autoridad competente de otro Estado miembro, al que dicha autoridad debería consultar. Se deberá evitar, en la medida de lo posible, que autoridades nacionales competentes diferentes realicen una evaluación divergente de una misma empresa.

4.5 En opinión del Comité, que aprueba las propuestas de modificación, los poderes ejecutivos y de control de la Comisión deberían servir, a la luz de la experiencia, para promover una verdadera armonización en la utilización de los criterios y para, en caso necesario, reajustar determinados criterios y revisar determinadas decisiones.

Bruselas, 18 de enero de 2007.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Revisión del mercado único

(2007/C 93/06)

El 5 de octubre de 2006 Margot Wallström, Vicepresidenta de la Comisión Europea, pidió al Comité Económico y Social Europeo que elaborase un dictamen sobre la «Revisión del mercado único»

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 432º Pleno de los días 17 y 18 de enero de 2007 (sesión del 17 de enero), el Comité Económico y Social Europeo ha nombrado ponente general al Sr. Cassidy y ha aprobado por 136 votos a favor, 42 votos en contra y 9 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE desea que las siguientes medidas formen parte de las prioridades de la Comisión para el mercado único.

1.1.1 A fin de superar los obstáculos que siguen existiendo, la realización del mercado único exige lograr un equilibrio entre el impulso económico, la dimensión social y el desarrollo sostenible. Sólo será posible completar el mercado único si todos los ciudadanos –empresarios, trabajadores, consumidores, etc.– perciben que ello redundará en su interés. Debería haber tantos beneficiarios del mercado único como sea posible, con medidas compensatorias para aquellos que salgan perdiendo. El escepticismo de los ciudadanos con respecto a Europa sólo podrá superarse si las políticas abordan las preocupaciones más importantes de los ciudadanos. La mera comunicación no será suficiente.

1.1.2 Para afrontar los retos de la globalización –afrontar la competencia global, garantizar el crecimiento y el empleo, crear la infraestructura necesaria, vencer el cambio climático, lograr la seguridad del suministro energético, responder a la influencia creciente de los mercados financieros sobre el conjunto de la economía– y aprovechar las oportunidades resultantes, deberá utilizarse la plena capacidad del mercado único. Por lo tanto, las medidas encaminadas a fomentar la liberalización y la competencia deberán ir acompañadas de políticas macroeconómicas orientadas al crecimiento y el empleo, junto con medidas encaminadas a construir una sociedad basada en el conocimiento, aunque el objetivo global de la Unión Europea sigue siendo mejorar las condiciones de vida y de empleo de sus pueblos (un objetivo inscrito en el preámbulo del Tratado de Roma y en todos los textos ulteriores). Esto contribuirá de manera importante a completar el mercado único.

1.1.3 Europa necesita invertir más en educación, formación e investigación a nivel nacional y europeo. Las inversiones en educación, formación e investigación son una necesidad, y no un lujo, para Europa. Así pues, lograr el Espacio Europeo de la Investigación y la formación permanente constituye una prioridad.

1.1.4 La credibilidad de la política de investigación de la UE se ha visto más que erosionada por los repetidos reveses sufridos en la introducción de la patente comunitaria. Puesto que no ha sido posible lograr un acuerdo en un plazo razonable sobre la elaboración de este instrumento, que reviste una importancia clave para la economía basada en el conocimiento a la que la UE aspira tenazmente, ahora deberíamos considerar

seriamente si es aconsejable aplicar este instrumento inicialmente a todos los Estados miembros de la UE en caso de que siga resultando imposible lograr un acuerdo unánime ⁽¹⁾.

1.1.5 Además de la importante cuestión de las patentes y de la cuestión afín de la propiedad intelectual, el CESE considera que la cuestión de la inteligencia económica también debería abordarse a nivel de la UE. En este contexto, el CESE se pregunta si no deberían adoptarse medidas para reforzar el papel y aumentar el perfil de la Agencia Europea de Seguridad de las Redes y de la Información (ENISA) ⁽²⁾ entre los operadores económicos, con el fin de ayudar a mantener la competitividad de las empresas de la UE y evitar que los datos confidenciales relativos a sus procesos de producción y a sus procesos de investigación e innovación puedan ser interceptados por competidores del exterior de la UE.

1.1.6 En el marco de las relaciones transatlánticas, la Comisión y el Consejo deberían mostrarse más exigentes para hacer respetar el principio de no discriminación por parte de los Estados Unidos. Así, deberían abogar por el desmantelamiento del «Committee on Foreign Investments in the US» (CFIUS), creado hace más de 30 años para analizar y, eventualmente, prohibir las participaciones extranjeras en las empresas norteamericanas tomando como base exclusivamente el criterio –¡además no definido!– de la «seguridad nacional» Además, los litigios comerciales que enfrentan a una empresa extranjera con una empresa norteamericana suelen decantarse a favor de estas últimas.

1.1.6.1 Si no fuese posible garantizar la no discriminación en el marco de las fusiones-adquisiciones o de las prácticas comerciales, la UE debería considerar seriamente la posibilidad de llevar estos asuntos ante el Órgano de Solución de Diferencias de la OMC o crear mecanismos similares al CFIUS. Estos principios también deberán ser válidos en las relaciones con los demás socios de la UE.

1.1.7 El planteamiento consistente en legislar mejor puede simplificar las condiciones para las empresas, así como crear una mayor transparencia para los ciudadanos y consumidores. No obstante, crear menos reglamentos no produce necesariamente un mejor marco regulador. El CESE también se muestra favorable a la utilización de instrumentos jurídicos en ámbitos importantes, como los cubiertos por una legislación mínima en materia de salud y seguridad –donde la fijación de legislación nacional resulta inadecuada.

⁽¹⁾ Véase, por ejemplo DO C 185, de 8.8.2006.

⁽²⁾ Puede encontrarse información adicional en www.enisa.europa.eu

1.1.8 Los convenios colectivos celebrados entre los interlocutores sociales, que son una parte crucial de los procesos de decisión políticos en muchos Estados miembros, también pueden contribuir a conformar las políticas y a garantizar la aceptación de medidas a nivel europeo. No obstante, para que esto sea así, las dos partes interesadas en el diálogo social deberán mostrar su voluntad.

1.1.9 La Comisión Europea y los Estados miembros han prometido reducir la carga administrativa para las empresas en un 25 % antes de 2012. No obstante, el CESE muestra su preocupación porque considera que esta promesa es demasiado amplia y necesita concretarse. Si no se adopta un planteamiento más estudiado, la falta de resultados sólo hará que se siga perdiendo credibilidad.

1.1.10 El uso de reglamentos también crearía en la medida de lo posible un marco jurídico más claro y sería un factor de coherencia.

1.1.11 El mercado único se basa en el reconocimiento mutuo de cualificaciones profesionales y diplomas, como, por ejemplo, para las comadronas, los abogados, etc. que, pese a las directivas europeas, no han podido sacar provecho de ello.

1.1.12 El CESE recuerda que la armonización al alza incluso en 27 países, por muy difícil que resulte, es un elemento importante del mercado único.

1.1.13 Debería consultarse a los interlocutores sociales en todas las fases a fin de garantizar la consecución del grado necesario de simplificación administrativa y de mejor legislación en un plazo razonable. Es importante lograr resultados tangibles en este sentido si no se quiere que la Unión siga perdiendo credibilidad ante sus ciudadanos.

1.1.14 El CESE desearía que se hiciesen progresos más rápidos para mejorar el mercado único de los servicios. De no ser así, no podrá decirse que el mercado único se haya completado. El Comité acoge favorablemente las enmiendas del Parlamento Europeo a la Directiva sobre los servicios, que en términos generales siguen la línea de sus propuestas. Aún es preciso aclarar y mejorar ciertos puntos; por ejemplo, en el ámbito de los servicios de interés general. Ahora que el Parlamento Europeo ha aprobado la Directiva sobre los servicios, las empresas esperan obtener beneficios reales derivados de la libertad de establecimiento empresarial y de prestación de servicios transfronterizos.

1.1.15 En el ámbito de los servicios financieros ⁽³⁾, el CESE ha pedido la consolidación dinámica evitando al mismo tiempo la superposición de un número excesivo de medidas normativas (*goldplating*); no obstante, también ha señalado que esto debe hacerse respetando la Estrategia de Lisboa y las particularidades del modelo social europeo. Esto también es aplicable a la prestación transfronteriza de dichos servicios (como, por ejemplo el comercio de acciones y la portabilidad de los derechos de pensión complementaria) y a servicios financieros básicos como el acceso universal a una cuenta bancaria. En vista de la creciente influencia que ejercen las transacciones financieras sobre la economía y de las innovaciones dinámicas y creativas en este ámbito (como los fondos de capital riesgo/inversión y los fondos de cobertura), la regulación del sector deberá tomar en consideración los riesgos resultantes para el sistema y las consecuencias para la economía real, y establecer condiciones

para evitar efectos contraproducentes. El CESE insta a la Comisión a que presente lo antes posible su propuesta de disposiciones legislativas destinadas a potenciar la información facilitada por los inversores institucionales en relación con sus políticas en materia de inversiones y votación. La presentación de esta propuesta legislativa sería acorde con el Plan de acción de la Comisión para la modernización de la legislación en materia de sociedades y la gobernanza empresarial.

1.1.16 Las medidas de política fiscal –hasta el punto en que pueden adoptarse a nivel europeo– deben contribuir a completar el mercado único, tomando debidamente en consideración el equilibrio entre el impulso económico, la dimensión social y el desarrollo sostenible antes mencionado. Esto también incluye la armonización de la base impositiva para la fiscalidad de las empresas y evitar la doble imposición. La doble imposición no tiene cabida en un mercado único.

1.1.17 El CESE también pide a la Comisión que estudie las restricciones al mercado único que mantienen los Estados miembros, los organismos públicos o las agrupaciones profesionales ⁽⁴⁾.

1.1.18 La cuestión clave es que el diseño de los productos de seguros, por ejemplo, está fuertemente influenciado por las características legales y fiscales del lugar. Esto sucede con los seguros obligatorios, pero también con otros muchos productos de seguros esenciales, como, por ejemplo, con las soluciones divergentes a problemas como la cobertura de catástrofes naturales como parte de los seguros del hogar contra incendios o la cobertura de actos de terrorismo con el producto de seguros habitual.

1.1.19 Uno de los obstáculos para la plena realización del mercado único es el mantenimiento de restricciones importantes a la libre circulación de trabajadores. El CESE insta a los Estados miembros que no permiten la libre circulación a que eliminen sus obstáculos a la movilidad de los trabajadores. La libre circulación de personas es uno de los elementos fundamentales del mercado único, y la movilidad también tiene sus atractivos para los trabajadores.

1.1.20 Las PYME no parecen beneficiarse del mercado único tanto como podrían hacerlo. La existencia de importantes barreras al comercio de servicios en la UE significa que este comercio sólo representa el 20 % de todo el comercio en Europa. La Directiva sobre los servicios debería contribuir de manera importante a las oportunidades de negocio y empleo, sobre todo mediante el mecanismo de información propuesto y el uso de puntos de contacto únicos para los proveedores de servicios extranjeros.

1.1.21 La transparencia y la apertura en la contratación pública son fundamentales para el funcionamiento del mercado interior. En el seguimiento del paquete legislativo en materia de contratación adoptado en 2004, es fundamental que se efectúe con rapidez la actual revisión de la directiva sobre procedimientos de recurso. No debería permitirse que se diluyesen las propuestas de reforma presentadas por la Comisión, en particular en lo que se refiere a un plazo suspensivo suficientemente amplio entre la decisión de adjudicación y la firma de un contrato, así como a la consecuencia de que un contrato sea nulo si no se respetan determinados criterios en materia de publicación.

⁽³⁾ Dictamen relativo al Libro Blanco sobre los servicios financieros (DO C 309, de 16.12.2006).

⁽⁴⁾ Directiva 2005/36/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de septiembre de 2005, relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales (DO L 255, de 30.9.2005).

1.1.22 La apertura del mercado de la contratación pública está sujeta a intensas consultas del público y las partes interesadas privadas, existiendo importantes diferencias de opinión sobre el planteamiento que deberá adoptarse. La apertura del mercado de la contratación pública ha de tener en cuenta dimensiones importantes como el empleo y consideraciones sociales y medioambientales que revisten igual importancia en este proceso.

1.1.23 La red de resolución de problemas SOLVIT está funcionando de manera satisfactoria y lo ideal sería que ayudase a superar las barreras legales (con frecuencia por motivos de aplicación incorrecta, debida a su vez a la falta de información, la formación insuficiente de los funcionarios y al proteccionismo), pero sin duda necesita más recursos y personal en las capitales nacionales. Debería realizarse una campaña publicitaria estructurada para concienciar a las PYME de la existencia de este mecanismo y de las facilidades que ofrece.

1.1.24 El CESE ha elaborado un catálogo detallado de obstáculos al mercado único ⁽⁵⁾ a fin de permitir una comprensión realista de los desafíos en materia de regulación que siguen impidiendo la plena realización de un mercado interior europeo. Estos obstáculos no siempre son impuestos por los gobiernos.

1.1.25 Como seguimiento del Acuerdo Interinstitucional de 2003, el CESE, en colaboración con la Comisión Europea, está desarrollando una base de datos (PRISM II) para registrar las iniciativas de la UE en materia de corregulación y autorregulación ⁽⁶⁾. El CESE, y, en particular, los miembros del Observatorio del Mercado Único (OMU) constituyen un recurso que la Comisión y los Estados miembros podrían aprovechar. En particular, el OMU celebra audiencias públicas todos los años en distintos Estados miembros, haciendo especial hincapié en las cuestiones relativas al empleo en los nuevos Estados miembros.

1.1.26 En vista de la experiencia que posee y su carácter representativo, el CESE considera que podría jugar un papel en la elaboración de las evaluaciones de impacto que la Comisión tiene intención de introducir sistemáticamente. Es sumamente importante que la propuesta de legislación refleje una pluralidad de puntos de vista y esté fundamentada de la manera más escrupulosa y objetiva posible. La transmisión de las evaluaciones de impacto en primer lugar al CESE, dándole la oportunidad de comentarlas antes de transmitir las a las Instituciones europeas, haría posible, en el espíritu de la Asociación para la Renovación Europea, garantizar un apoyo mucho mayor de las iniciativas legislativas de la UE ⁽⁷⁾.

1.1.27 Por último, promocionar los beneficios del mercado único ante los consumidores e instarles a que se beneficien del mismo debería considerarse una prioridad para impulsar la realización del mercado interior.

2. Introducción

2.1 El presente dictamen es consecuencia de una solicitud de dictamen exploratorio de la Comisaria Wallström, Vicepresidenta de la Comisión Europea, al Comité Económico y Social Europeo, con fecha de 5 de octubre de 2006.

⁽⁵⁾ El Observatorio del Mercado Único (OMU) del CESE ha elaborado un catálogo detallado de obstáculos que está disponible en el sitio web del OMU:

http://eesc.europa.eu/smo/news/index_en.asp.

⁽⁶⁾ Esta base de datos estará disponible en el sitio web del Observatorio del Mercado Único en la primera mitad de 2007

(http://eesc.europa.eu/smo/index_en.asp).

⁽⁷⁾ Véase, por ejemplo DO C 221, de 8.9.2005.

2.2 Se pidió al Comité que reflexionase sobre las prioridades establecidas por la Comisión Europea con miras a contribuir al informe que deberá presentarse al Consejo Europeo de primavera de 2007 y, en último término, al informe final.

2.3 Dado lo ajustado del plazo de que ha dispuesto el Comité para sus trabajos, éste ha decidido concentrarse en unos pocos mensajes clave e identificar algunos ámbitos importantes en los que, en su opinión, es deseable realizar nuevos progresos.

3. Observaciones generales

3.1 La lógica original del mercado único era sustituir distintas reglamentaciones nacionales por unas reglamentaciones a nivel comunitario y, por consiguiente, crear una igualdad de condiciones que permitiría a la economía europea desarrollar plenamente su potencial. En realidad, las reglamentaciones comunitarias se consideran con demasiada frecuencia como añadidos, y no sustitutivos, de las reglamentaciones nacionales.

3.2 Un factor que ha aumentado su importancia es la «globalización», que constituye a la vez un desafío y una oportunidad. El desafío sólo puede afrontarse si se desarrolla plenamente el potencial del mercado único.

3.3 En este contexto, el CESE apoya la intención de la Comisión Europea de elaborar una nueva agenda política basada en una nueva colaboración, con las instituciones trabajando más eficazmente juntas. Como parte de esta agenda compartida, los gobiernos nacionales, regionales y locales también deberían asumir la responsabilidad de obtener resultados y de acercar Europa a sus ciudadanos.

3.4 Debe oponerse resistencia al punto de vista consistente en que, en cierto modo, más legislación significa «más Europa». ¿Es el medio más eficaz para lograr el fin deseado? Debería otorgarse más importancia y fomentarse un uso más extendido de alternativas a la legislación, como las mejores prácticas en iniciativas de corregulación y autorregulación, o los convenios colectivos, sin olvidar la búsqueda del diálogo social –que en el Tratado se pide que promueva la Comisión– con miras a lograr convenios colectivos.

3.5 No obstante, en los procesos legislativos y de elaboración de políticas debería garantizarse mejor el uso efectivo y la calidad de los análisis de impacto, las evaluaciones y las consultas públicas (¿Se han obtenido los resultados previstos con la legislación? De no ser así, ¿por qué no?). En este contexto, el Comité también emitirá un dictamen exploratorio sobre «Normas de calidad que, desde el punto de vista de los interlocutores sociales y otros protagonistas de la sociedad civil, deben cumplirse en materia de contenidos, procedimientos y métodos de seguimiento del impacto social».

3.6 El mercado único ha tenido éxito en algunos ámbitos que afectan a un gran número de consumidores (como, por ejemplo, la seguridad de los productos o las garantías de venta), mientras que en otros ámbitos los avances se han materializado lentamente o siguen sin existir para el usuario final (como, por ejemplo, en el caso de los servicios financieros o la patente comunitaria).

3.7 La creación de empleo y la movilidad de los trabajadores se encuentran entre los objetivos clave del mercado único, y los programas de educación y formación deben orientarse más a preparar el camino de la «economía basada en el conocimiento». No obstante, la realización del mercado único no resolverá por sí sola los problemas del mercado laboral europeo: también serán necesarias medidas proactivas adicionales.

3.8 Las propuestas legislativas deberían redactarse de manera que resulten fácilmente comprensibles para los posibles usuarios finales, y no sólo para las autoridades legislativas. Esta misma lógica debería aplicarse a la regulación.

3.9 Debería otorgarse mayor prioridad a legislar mejor. El CESE se ha referido a este asunto en una serie de dictámenes ⁽⁸⁾. Existen pruebas abundantes tanto de la propia consulta de la Comisión como de los Estados miembros de que a menudo las administraciones nacionales hacen que las directivas resulten más gravosas al transponerlas en la legislación nacional (*gold plating*). Esto pesa más sobre las PYME que sobre las grandes empresas. Los propietarios de las PYME a menudo han de combinar todas las tareas que las grandes organizaciones pueden delegar en especialistas.

3.10 Una mejor aplicación y cumplimiento son en primer lugar requisitos previos para la existencia del mercado único. El dictamen del CESE sobre «Prácticas y relaciones entre la UE y las administraciones nacionales» ⁽⁹⁾ señala las siguientes carencias en la actualidad:

- en algunos Estados miembros existe escasa relación entre los funcionarios que negocian en Bruselas y los responsables de la aplicación dentro del país,
- en otros Estados miembros se suscita la confusión porque una serie de distintos departamentos gubernamentales están negociando distintos elementos de una propuesta de directiva y los gobiernos interesados no siempre tienen una posición coherente como resultado de ello.

3.11 Una mejor aplicación y cumplimiento constituyen una garantía contra la fragmentación del mercado único.

3.12 Hay una evidente falta de coherencia en el seno de las administraciones nacionales mientras la efectividad de la Unión Europea se ve amenazada por los Estados miembros que no respetan sus propias decisiones. En algunos Estados miembros apenas existe una política en materia de comunicación e información sobre las cuestiones del mercado único a nivel nacional, incluso en lo que se refiere a los éxitos. Los Gobiernos, los Parlamentos nacionales o los medios de comunicación no se sienten moralmente obligados a desempeñar su papel. Los interlocutores sociales y la sociedad civil deberían participar más si se quiere que los ciudadanos europeos se sientan realmente parte integrante de los acontecimientos, incluida la Constitución actualmente paralizada. No obstante, la atención no debería centrarse exclusivamente en los problemas de comunicación. El primer paso para recuperar la confianza de los ciudadanos de la UE deberá seguir siendo encontrar una solución a los problemas urgentes de la Unión.

Bruselas, 17 de enero de 2007.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

⁽⁸⁾ En particular, sobre *Legislar mejor* (DO C 318, de 23.12.2006) ponente: Sr. Retureau; *Mejorar la aplicación de la legislación comunitaria* (DO C 318, de 23.12.2006) ponente: Sr. van Iersel, DO C 24, de 31.1.2006; *Una estrategia para la simplificación del marco regulador*, (DO C 309, de 16.12.2006) ponente: Sr. Cassidy; Documento informativo sobre *La situación actual de la corregulación y la autorregulación en el mercado único*, ponente: Sr. Veever; y la publicación del Observatorio del Mercado Único titulada *Situación actual del mercado único ampliado: 25 conclusiones del Observatorio del Mercado Único*, octubre de 2004, EESC-C-2004-07-ES. En el anexo I se facilita una lista de dictámenes más recientes aprobados por el CESE.

⁽⁹⁾ DO C 325, de 30.12.2006, ponente: Sr. van Iersel.

ANEXO

al Dictamen del Comité Económico y Social Europeo

El texto siguiente del proyecto de Dictamen revisado fue rechazado a favor de una enmienda aprobada por la Asamblea, aunque obtuvo al menos una cuarta parte de los votos emitidos:

«1.1.11 El CESE recuerda que la armonización en profundidad incluso en 27 países, por muy difícil que resulte, es un elemento importante del mercado único. Esto subraya la importancia del reconocimiento mutuo.»

Resultado de la votación:

89 votos a favor de modificar el punto,

72 en contra y

24 abstenciones.

Las siguientes enmiendas, que obtuvieron al menos una cuarta parte de los votos emitidos, fueron rechazadas en el curso del debate:

Suprímase el punto 1.1.16

~~El CESE también pide a la Comisión y a los Estados miembros (u organismos públicos) que estudien las restricciones al mercado único que mantienen las agrupaciones profesionales⁽¹⁾:~~

Resultado de la votación:

67 votos a favor,

93 votos en contra y

33 abstenciones.

Suprímase el punto 1.1.17

~~La cuestión clave es que el diseño de los productos de seguros, por ejemplo, está fuertemente influenciado por las características legales y fiscales del lugar. Esto sucede con los seguros obligatorios, pero también con otros muchos productos de seguros esenciales, como, por ejemplo, con las soluciones divergentes a problemas como la cobertura de catástrofes naturales como parte de los seguros del hogar contra incendios o la cobertura de actos de terrorismo con el producto de seguros habitual.~~

Resultado de la votación:

82 votos a favor,

94 votos en contra y

20 abstenciones.

Modifíquese el punto 1.1.18 como sigue:

«Uno de los obstáculos para la plena realización del mercado único es el mantenimiento de restricciones importantes a la libre circulación de trabajadores. El CESE insta a los Estados miembros que no permiten la libre circulación a que eliminen sus obstáculos a la movilidad de los trabajadores. La libre circulación de personas es uno de los elementos fundamentales del mercado único, y la movilidad también tiene sus atractivos para los trabajadores. No obstante, debido a las diferencias de normas y reglamentaciones entre los Estados miembros, está empezando a configurarse un mercado único para los trabajadores que no cumple los requisitos de igualdad de condiciones que sistemáticamente se exigen para otros ámbitos del mercado único. Sentencias como la de los casos Laval⁽²⁾ —que se presentó ante el Tribunal de Justicia Europeo el 9 de enero de 2007— o Viking Line demuestran claramente la necesidad de acción en este ámbito. Además, en lugar de pedir a los trabajadores que se desplacen allá donde hay trabajo, sería más eficaz y más acorde con las necesidades de las personas crear empleo en el lugar donde se encuentran⁽³⁾. Para ello sería necesario que paralelamente al mercado único se pusiera en práctica una política estructural, regional y de localización apropiada, lo que contribuiría además a una mayor aceptación de la idea de Europa por parte de los ciudadanos.»

⁽¹⁾ Directiva 2005/36/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de septiembre de 2005, relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales DO L 255.

⁽²⁾ Se trata de un litigio entre una empresa de construcción letona y los sindicatos suecos en relación con las condiciones de trabajo de trabajadores letones que construían una escuela en la ciudad sueca de Vaxholm. Este caso es crucial para el futuro de las relaciones entre empresarios y trabajadores y tiene su origen en las diferencias de normas entre Letonia y Suecia. Diferencias similares existen también entre otros Estados miembros.

⁽³⁾ DO C 234 de 30.9.2003.

Resultado de la votación:

79 votos a favor,

99 votos en contra y

17 abstenciones.

Suprímase la última frase del punto 3.1

«La lógica original del mercado único era sustituir distintas reglamentaciones nacionales por unas reglamentaciones a nivel comunitario y, por consiguiente, crear una igualdad de condiciones que permitiría a la economía europea desarrollar plenamente su potencial. ~~En realidad, las reglamentaciones comunitarias se consideran con demasiada frecuencia como añadidos, y no sustitutivos, de las reglamentaciones nacionales»~~

Resultado de la votación:

85 votos a favor,

86 votos en contra y

23 abstenciones.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se establece, para el período 2007-2013, un régimen de compensación de los costes adicionales que origina la comercialización de determinados productos pesqueros de las Azores, de Madeira, de las Islas Canarias y de los departamentos franceses de Guayana y de la Reunión»

COM(2006) 740 final — 2006/0247 (CNS)

(2007/C 93/07)

El 18 de diciembre de 2006, de conformidad con los artículos 37 y 299 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta mencionada.

El 12 de diciembre 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 432º Pleno de los días 17 y 18 de enero de 2007 (sesión del 17 de enero de 2007), el Comité Económico y Social Europeo ha nombrado ponente general al Sr. SARRÓ IPARRAGUIRRE y ha aprobado por 81 votos a favor, 3 en contra y 7 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE muestra su conformidad con la propuesta, presentada por la Comisión, de Reglamento por el que se establece para el periodo 2007-2013 un régimen de compensación de los costes adicionales que origina la comercialización de determinados productos pesqueros en las regiones ultraperiféricas de la Unión Europea.

1.2 El Comité recomienda a la Comisión una clarificación sobre el alcance de esta compensación a los buques pesqueros que enarbolan pabellón de Venezuela y faenan en aguas comunitarias.

2. Introducción

2.1 Desde 1992 la Unión Europea proporciona ayuda a los productores de productos pesqueros de las regiones ultraperiféricas para compensar los costes adicionales del transporte de los productos pesqueros a los mercados europeos.

2.2 En el año 2003 el Consejo aprobó el Reglamento (CE) nº 2328/2003 por el que se estableció un régimen de compensación de dichos costes adicionales para determinados productos pesqueros de las regiones siguientes:

- Azores
- Madeira
- Islas Canarias
- Guayana Francesa
- Reunión.

2.3 El Reglamento (CE) nº 2328/2003 expira el 31 de diciembre de 2006 y, tal y como el mismo preveía, la Comisión presenta un nuevo Reglamento que, con un presupuesto de 15 millones de euros anuales idéntico al anterior, propone un periodo mayor de aplicación desde el 1 de enero de 2007 al 31 de diciembre de 2013.

2.4 El 29 de octubre de 2003 el CESE emitió un dictamen ⁽¹⁾ favorable al Reglamento (CE) nº 2328/2003, en el que se formulaban diversas recomendaciones.

⁽¹⁾ DO C 32 de 5.2.2004.

3. Observaciones generales

3.1 La propuesta de Reglamento que presenta ahora la Comisión estaba prevista en el Reglamento anterior, que obligaba a la Comisión a presentar antes del 1 de enero de 2007 un primer informe con las propuestas de medidas necesarias para alcanzar los objetivos de compensación para las regiones ultraperiféricas de la Comunidad en la comercialización de sus productos pesqueros en el continente europeo.

3.2 En este sentido, las medidas que introduce la Comisión en el nuevo Reglamento recogen las consultas realizadas a los agentes interesados y a las diferentes administraciones regionales, así como las conclusiones de un estudio externo sobre los aspectos estructurales de la política pesquera común en las regiones ultraperiféricas y las recomendaciones emitidas por el Parlamento Europeo y el CESE.

3.3 En base a estos principios y analizado el conjunto de medidas introducidas por la Comisión, el Comité muestra su conformidad con el nuevo Reglamento que se somete a su consulta.

4. Observaciones específicas

4.1 La propuesta de prolongación del régimen de compensación introduce un mayor grado de subsidiariedad, ya que deja a los Estados miembros la facultad de determinar los productos subvencionables, las cantidades admisibles y los importes de la compensación.

4.2 Asimismo, se faculta a los Estados miembros a modular sus planes de compensación, siempre dentro de la asignación económica global, si las condiciones cambiantes lo justifican.

4.3 La carga administrativa para las autoridades nacionales y regionales de los Estados miembros, así como para los servicios de la Comisión, se reduce al mínimo gracias a la actualización de los procedimientos de presentación y aceptación de las solicitudes. La propuesta se inscribe así en el programa permanente de la Comisión para la simplificación de la legislación comunitaria.

4.4 El importe total de compensación no excederá anualmente las cantidades siguientes:

- | | |
|-------------------------------|-----------------|
| a) Azores y Madeira | 4 283 992 euros |
| b) Islas Canarias | 5 844 076 euros |
| c) Guayana Francesa y Reunión | 4 868 700 euros |

4.5 Se prevé para el periodo 2007-2013 un presupuesto anual de 15 millones de euros, igual al del periodo anterior, cubierto por el Fondo Europeo Agrícola de Garantía.

4.6 Estos cambios respecto al reglamento anterior forman parte de las recomendaciones emitidas por el CESE en su precedente dictamen, por lo que el Comité las considera muy oportunas.

4.7 La ayuda se limita a los productos pesqueros de las regiones ultraperiféricas criados y transformados de acuerdo con las normas de cumplimiento de la política pesquera común.

4.8 Al precisar los productos pesqueros a los que no se concederá la compensación que se establece, la propuesta de Reglamento excluye a «los buques pesqueros que enarbolan pabellón de Venezuela y faenan en aguas comunitarias». El CESE entiende que, si algún acuerdo de la Unión Europea con Venezuela permite a los buques de este país favorecerse del régimen de compensación previsto en la propuesta de Reglamento, debería citarse expresamente, así como las aguas comunitarias de la región ultraperiférica en las que sus productos pesqueros pueden acceder a dicho régimen de compensación.

4.9 Finalmente, la propuesta de Reglamento prevé un informe anual de seguimiento de la aplicación de la compensación por parte de cada Estado miembro y un informe de la Comisión, antes del 31 de diciembre de 2011, al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social Europeo sobre dicha aplicación, adjuntando, en caso necesario, propuestas legislativas.

Bruselas, 17 de enero de 2007.

El Presidente

del Comité Económico y Social Europeo

Dimitris DIMITRIADIS

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo «Igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad»

(2007/C 93/08)

El 24 de mayo de 2006, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Presidencia austriaca decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre el «*Igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad*».

La Sección Especializada de Empleo, Asunto Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 19 de diciembre de 2006 (ponente: Sr. JOOST).

En su 432º Pleno de los días 17 y 18 de enero de 2007 (sesión del 17 de enero de 2007), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 152 votos a favor, 1 en contra y 1 abstención el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1 El Comité Económico y Social Europeo acoge con satisfacción la petición de la Presidencia austriaca de elaborar un dictamen sobre la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad. El fomento de la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad ha de entenderse como un proceso continuo que debería examinarse como uno de los objetivos más urgentes de los programas de trabajo de todas las Presidencias del Consejo de la UE.

1.2 Con el presente Dictamen el CESE quiere mirar hacia adelante y empezar a determinar los desafíos sobre la discapacidad a los que la Comisión deberá hacer frente durante la segunda mitad de su mandato actual e incluso después de éste. El presente Dictamen debería inscribirse también en el contexto más amplio de la determinación de las prioridades de la última fase del plan de acción europeo sobre las personas con discapacidad para 2008-2009, así como de la reapertura del debate

presupuestario dentro de dos años (con sus correspondientes repercusiones en la programación y la definición de prioridades).

1.3 Las personas con discapacidad constituyen un 15 % de toda la población y este porcentaje sigue aumentando con el creciente envejecimiento demográfico. Cabe concluir que en la Unión Europea ampliada viven más de 50 millones de personas con discapacidad ⁽¹⁾. Por consiguiente, representan un porcentaje muy significativo del conjunto de ciudadanos de la UE, y darles la oportunidad de disfrutar de la igualdad de oportunidades es un imperativo social, ético y político que debería incluirse entre los puntos principales de la agenda de la UE. Además, integrar a las personas con discapacidad y facilitarles el pleno acceso a una serie de servicios y bienes son actividades que revisten un claro interés económico para las empresas.

⁽¹⁾ Según datos de Eurostat (2002), alrededor de 44,6 millones de personas de entre 16 y 64 años, es decir, una de cada seis (15,7 %) declara tener un problema de salud o una discapacidad de larga duración (LSHPD en sus siglas inglesas).

1.4 A juicio del CESE, para hacer realidad la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad deben utilizarse de manera general todas las actividades previstas en el marco del Año europeo de la igualdad de oportunidades para todos (2007). Las asociaciones de personas con discapacidad deben participar en las actividades del Año europeo, como sucedió con el Año europeo de las personas con discapacidad (2003). Además, la Unión Europea y los Estados miembros deberían aprovechar la oportunidad que constituye el próximo año para reforzar las políticas y la legislación destinadas a fomentar la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad.

1.5 Las personas con discapacidad no componen un grupo homogéneo de población. Las diferentes discapacidades implican necesidades distintas: sólo cuando la sociedad reconoce las necesidades de las personas con discapacidad y dispone de la mayor cantidad posible de información pertinente, pueden tenerse en cuenta estas necesidades. A este respecto, el movimiento que aglutina a las asociaciones de personas con discapacidad desempeña un papel fundamental.

1.6 En la Unión Europea existe un número considerable de personas con discapacidad que se hallan excluidas de la plena participación e integración en la sociedad y del ejercicio de sus derechos humanos y civiles fundamentales. Debería subrayarse la plena inclusión de los niños con discapacidad.

1.7 El CESE acoge con satisfacción que las Naciones Unidas vayan a aprobar en diciembre de 2006 una Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad ⁽²⁾.

2. Conclusiones y recomendaciones

2.1 El CESE propone que el Año europeo de la igualdad de oportunidades para todos (2007) se aproveche en la medida de lo posible para hacer realidad la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad.

2.2 El CESE insta a la Comisión a que presente una propuesta de legislación general sobre los problemas de discapacidad en la que se amplíe la protección contra la discriminación de las personas con discapacidad en el ámbito laboral y, al mismo tiempo, se consolide el principio de la «integración en todos los ámbitos políticos» (mainstreaming) de la política sobre los discapacitados. Esta legislación garantizaría un nivel mínimo de protección contra la discriminación en todos los ámbitos de la vida en el territorio de la UE. Dado que cubriría el área del acceso a bienes y servicios, contribuiría también a la realización de un mercado único más eficiente y a conseguir los objetivos de la Estrategia de Lisboa.

2.3 El CESE insta a la Comisión y a los Estados miembros a que sigan afianzando su interés por la cuestión de la discapacidad y transformen el plan de acción europeo sobre las personas con discapacidad en una estrategia comunitaria más amplia destinada a las personas con discapacidad.

2.4 El CESE invita a los Estados miembros y a la Comisión a que, dentro de sus respectivas competencias, prosigan los esfuerzos para garantizar la plena inclusión y la participación en

la sociedad de las personas con discapacidad y reconozcan que tienen los mismos derechos que otros ciudadanos; a que consideren posibles alternativas a las instituciones existentes en las que las personas con discapacidad viven separadas de la comunidad, y algunas veces en condiciones indignas o inhumanas, y pongan progresivamente en marcha estas iniciativas.

2.5 El CESE reitera que las prioridades en las que debe hacerse hincapié para lograr la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad son las siguientes: sensibilización sobre los derechos de las personas con discapacidad, accesos adaptados a los edificios públicos, acceso a la sociedad de la información y a los diferentes modos de transporte, elaboración de nuevas disposiciones legales nacionales y apoyo a las familias, prioridades que deberían existir en todas las sociedades. Es especialmente importante prestar una atención particular a los niños con discapacidad y proporcionarles una educación, integración y ayuda adecuadas, estimulando así su actividad social y reduciendo su dependencia de los servicios sociales.

2.6 El CESE insta a la Comisión Europea y los Estados miembros a que estén preparados para hacer muchos más esfuerzos con vistas a apoyar al movimiento que aglutina a las asociaciones de personas con discapacidad. La idea de «ninguna iniciativa sobre las personas con discapacidad sin las personas con discapacidad» sólo podrá afianzarse si los Gobiernos se dan cuenta de la necesidad de apoyar la red de organizaciones de personas con discapacidad. En junio de 2004, justo después de la última ampliación de la Unión Europea, los consejos nacionales de las organizaciones nacionales de personas con discapacidad de los diez nuevos Estados miembros y de Bulgaria y Rumanía adoptaron la Resolución de Budapest ⁽³⁾ sobre este asunto.

2.7 El CESE pide a la Comisión Europea y a los Estados miembros que divulguen información sobre acciones positivas y prácticas que hayan demostrado su eficacia como, por ejemplo, el método de la Agenda-22, a fin de que los representantes de las personas con discapacidad participen en la elaboración de los planes de acción de los entes locales y, de este modo, se garantice la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad en el nivel local. El CESE insta a los Estados miembros a que sigan las recomendaciones del Grupo de alto nivel sobre discapacidad de la UE relativas a la integración de la perspectiva de la discapacidad en todos los ámbitos políticos ⁽⁴⁾.

2.8 El CESE acoge favorablemente la decisión de la Comisión de lanzar en 2008 una iniciativa europea sobre la inclusión electrónica y pide que sea lo más ambiciosa y amplia posible y que constituya un paso definitivo para integrar la accesibilidad electrónica en todas las políticas relevantes de la UE.

2.9 En términos más concretos, el CESE pide que en las nuevas regulaciones (en la actualidad se hallan en fase de debate) para establecer el nuevo marco para las comunicaciones electrónicas y en la Directiva sobre la televisión sin fronteras se integre la accesibilidad a fin de garantizar que las personas con discapacidad pueden beneficiarse plenamente de unos medios de comunicación tan importantes.

⁽²⁾ Véase, por ejemplo:

http://www.eudnet.org/update/online/2004/jun04/edfn_02.htm.

⁽⁴⁾ Documento de reflexión para la reunión celebrada por el Grupo de alto nivel sobre discapacidades los días 18 y 19 de marzo de 2004. Documento conceptual sobre la integración de la perspectiva de la discapacidad en todos los ámbitos políticos. Grupo de alto nivel sobre discapacidad de la UE.

⁽²⁾ Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad, Nueva York, 2006.

2.10 El CESE pide que se refuerce la Directiva 2001/85/CE ⁽⁵⁾ para adaptarla a la nueva legislación comunitaria sobre los derechos de los pasajeros aéreos con discapacidad.

2.11 El CESE pide a la Comisión y a los Estados miembros que dediquen todos los esfuerzos y recursos necesarios para garantizar la aplicación efectiva de la Directiva 2000/78/CE ⁽⁶⁾ del Consejo, que establece un marco jurídico para la igualdad de trato en el empleo.

2.12 El CESE considera que el paso de las instituciones para personas con discapacidad a alternativas de gran calidad para todos basadas en la comunidad es indispensable para hacer posible la inclusión y la participación de las personas con discapacidad en la vida de la sociedad y pide a la Comisión Europea que incluya esta cuestión en las futuras iniciativas sobre servicios sociales de interés general y como prioridad para los Fondos Estructurales de la UE.

2.13 El CESE pide a la Comisión y los Estados miembros que hagan énfasis en los servicios sociales y la asistencia personal para las personas con discapacidad, con el convencimiento de que los servicios de apoyo harán posible que tanto las personas con discapacidad como las personas que desempeñan labores asistenciales puedan llevar una vida normal y prestar una contribución activa a la sociedad.

2.14 En el contexto de la iniciativa «Legislar mejor» de la Comisión, el CESE pide que, como preparación de las nuevas propuestas legislativas, se lleve a cabo una evaluación de impacto en la que se tengan en cuenta las particularidades y necesidades de las personas con discapacidad. Además, todas las herramientas TIC utilizadas para mejorar la calidad, la adopción, la transposición y la aplicación de la legislación de la UE deberían respetar plenamente los requisitos de accesibilidad.

2.15 Las familias que tengan a su cargo una o más personas con discapacidad presentan un riesgo más elevado de encontrarse en situación de pobreza, dado que la discapacidad entraña mayores gastos domésticos que pueden ascender a más de 30 000 (7) euros al año. Esto justifica la adopción de medidas de discriminación positiva, como los subsidios (en metálico o en especie) o las deducciones fiscales.

2.16 El CESE pide a los Estados miembros que apliquen y lleven a cabo un seguimiento de la legislación que pueda afectar a la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad. El CESE señala que las Directivas sobre transporte aéreo y ferroviario sólo son aplicables al transporte internacional y dejan a las personas con discapacidad sin medios de transporte accesibles a nivel regional y local.

⁽⁵⁾ Véase la Directiva 2001/85/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de noviembre de 2001, relativa a las disposiciones especiales aplicables a los vehículos utilizados para el transporte de viajeros con más de ocho plazas además del asiento del conductor, y por la que se modifican las Directivas 70/156/CEE y 97/27/CE.

⁽⁶⁾ Véase la Directiva 2000/78/CE del Consejo, de 27 de noviembre de 2000, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación.

⁽⁷⁾ El «Estudio del agravio comparativo económico de las personas con discapacidad de la ciudad de Barcelona. El sobreesfuerzo económico que origina la discapacidad» realizado por el Instituto Municipal de Personas con Discapacidad del Ayuntamiento de Barcelona en marzo de 2006 ha puesto de manifiesto que el gasto familiar al que da lugar la discapacidad de algún miembro de la familia puede elevarse a más de 30 000 euros al año, en función del nivel de protección social y del tipo de discapacidad.
(<http://w3.bcn.es/fitxers/baccessible/greugecomparatiueconomic.683.pdf>).

3. Igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad — Estado de la situación en diferentes ámbitos

3.1 Sensibilización y educación

3.1.1 En el Año europeo de las personas con discapacidad (2003) se hizo mucho hincapié en la sensibilización sobre la discapacidad y su visibilidad. En las disposiciones relativas a la educación debería contemplarse la introducción de cambios reales para garantizar la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad y la inclusión de información sobre la discapacidad. Convendría considerar la información mediática bien documentada sobre los problemas que experimentan las personas con discapacidad como un instrumento eficaz para cambiar la actitud de la sociedad respecto a las personas con discapacidad; las escuelas y los medios de comunicación deberían trabajar juntos para conseguir este objetivo.

3.1.2 Si los niños y jóvenes discapacitados no reciben una educación incluyente, será difícil lograr su integración en el mercado laboral. La mejora del acceso a la educación para las personas con discapacidad debería ser una prioridad en los próximos planes de acción y estrategias para las personas con discapacidad.

3.1.3 Aunque el CESE reconoce que se han hecho progresos desde la Declaración de Madrid y el Año europeo de las personas con discapacidad, sigue habiendo un largo camino por recorrer. Por citar sólo un ejemplo, por lo general más del 80 % de los sitios web públicos, incluidos los de las instituciones europeas, no son accesibles a las personas con discapacidad. Además, es fundamental que todos los sitios web que ofrecen servicios al público en general sean también accesibles.

3.1.4 El CESE pide, en particular, que las normas que sean aprobadas por los organismos europeos de normalización sean obligatorias para la contratación pública de bienes y servicios y la legislación sobre acceso a los bienes y servicios TIC.

3.1.5 El concepto «Design for All» (diseño para todos) debería promocionarse entre todas las partes interesadas —diseñadores, fabricantes y los responsables de concebir las normas—, así como por los usuarios, es decir, las personas con discapacidad, que tienen el derecho a una amplia selección de bienes y servicios que satisfagan sus necesidades.

3.1.6 El CESE valora positivamente la Declaración ministerial de Riga sobre el tema «TIC para una sociedad incluyente» y expresa su confianza en que constituya un hito importante para la inclusión electrónica de las personas con discapacidad. Las TIC, aparte de ser un motor fundamental del crecimiento y el empleo, son también una herramienta poderosa para la integración de las personas con discapacidad.

3.1.7 Por lo que respecta a la revisión de la legislación vigente sobre ayudas estatales para la formación y el empleo de personas con discapacidad, el CESE pide a la Comisión que mantenga su planteamiento actual en el próximo reglamento de exención por categorías.

3.2 Empleo

3.2.1 EL CESE es consciente de que, por lo que respecta a la situación en el mercado de trabajo, en la actualidad siguen existiendo grandes discrepancias entre las personas con discapacidad y las personas sin discapacidad. En 2003, Eurostat confirmó que el porcentaje de personas con discapacidad que no tienen ningún contrato laboral es claramente más elevado: en este caso se encuentra el 78 % de las personas con discapacidad grave, mientras que la tasa correspondiente de las personas sin problemas de salud de larga duración o que no sufren discapacidad es del 27 % ⁽⁸⁾.

3.2.2 EL CESE acoge con satisfacción las activas medidas de la Comisión Europea encaminadas a supervisar la aplicación y la realización de las Directivas sobre el empleo ⁽⁹⁾. La supervisión debería llevarse a cabo en colaboración con los interlocutores sociales y las organizaciones no gubernamentales activas en este sector. El CESE considera que una mejor supervisión favorece la mejora de las condiciones para transformar los lugares de trabajo y adaptarlos a las personas con discapacidad, crear nuevos puestos de trabajo adaptados a ellas y organizar servicios de apoyo.

3.2.3 El CESE confía en que las asociaciones nacionales de personas con discapacidad participen en mayor medida en la elaboración de los planes de reforma. Con ocasión de la revisión de la Agenda de Lisboa, la sociedad civil debe participar más intensamente para alcanzar los objetivos perseguidos, que no se lograrán si las personas con discapacidad (15 % de la población de la UE) son dejadas de lado y no se tienen debidamente en cuenta ni se atienden sus necesidades.

3.2.4 A raíz del debate actual sobre el empleo, el crecimiento y el mercado de trabajo flexible (entre otros foros, en la Cumbre europea informal de Lathi que se celebró el 20 de octubre de 2006), el CESE pide a la Comisión que analice su repercusión y aproveche las posibles sinergias que el trabajo flexible y las medidas de apoyo pueden crear para aumentar la tasa de empleo de las personas con discapacidad.

3.2.5 El CESE apoya, asimismo, las iniciativas del Fondo Social Europeo (FSE) encaminadas a fomentar la integración de las personas con discapacidad en el mercado de trabajo. La iniciativa EQUAL ha demostrado ser muy eficaz para fomentar la igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad. Dado que la iniciativa específica EQUAL llegará a su fin, el CESE pide a la Comisión que integre de forma adecuada sus planteamientos y su filosofía en los nuevos mecanismos del FSE.

3.2.6 En el nuevo marco del Fondo Social Europeo debería hacerse hincapié en que las inversiones en capital humano no podrán tener éxito si, al mismo tiempo, no se invierte en la mejora de los equipamientos y la accesibilidad.

3.2.7 El CESE sigue creyendo que es necesario un marco político adecuado que ofrezca incentivos económicos a las empresas para que hagan accesibles sus instalaciones y servicios y pide que éste se complete, llegado el caso, con una legislación

vinculante que instituya la obligatoriedad de las normas sobre accesibilidad.

3.3 Una sociedad sin barreras

3.3.1 El CESE considera que la creación de una sociedad sin barreras es una condición para hacer realidad la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad. Por sociedad sin barreras se entiende un entorno que desde el punto de vista técnico esté adaptado a las personas con discapacidad y en el que se hayan eliminado todos los obstáculos a la comunicación y la participación.

3.3.2 El CESE considera necesario disponer de información sintetizada sobre las medidas de los Estados miembros en el ámbito de las personas con discapacidad y las disposiciones legales nacionales destinadas específicamente a las personas con discapacidad. Pide a la Comisión que dé los pasos necesarios para recopilar esta información en su próximo informe bienal sobre la situación de las personas con discapacidad en Europa.

3.3.3 Un obstáculo determinante para la realización de la igualdad de oportunidades son las dificultades de acceso de las personas con discapacidad a la educación. Aunque en la Directiva marco sobre el empleo se prohíbe la discriminación en la formación profesional (incluida la adquisición de educación universitaria), las personas con discapacidad siguen teniendo un acceso limitado a la educación. Las razones para ello son un entorno no adaptado a las personas con discapacidad, la falta de medios de apoyo, una comunicación insuficiente y la falta de información y de consulta, así como un sistema educativo para niños y jóvenes con discapacidad que frecuentemente les priva en la práctica de oportunidades educativas desde el principio del proceso de enseñanza.

3.3.4 Los Fondos Estructurales de la UE aportan una contribución fundamental a la integración si en su propio marco se tienen en cuenta los principios de no discriminación y de acceso para las personas con discapacidad. El CESE acoge con satisfacción la reciente aprobación de los nuevos reglamentos de los Fondos Estructurales, que constituyen un paso en esta dirección y que evitarán que los proyectos financiados por la UE creen nuevas barreras para las personas con discapacidad. El CESE pide que otros programas e iniciativas de la UE, en particular los que reciben mayor financiación, adopten el mismo planteamiento y desempeñen un papel clave en la realización de los objetivos de la Estrategia de Lisboa.

3.3.5 El CESE considera que hay que hacer más esfuerzos para crear un entorno adecuado a las necesidades de las personas con discapacidad, en particular en términos de acceso al transporte público y acceso sin obstáculos en las zonas urbanas. Muchos grupos de la sociedad se benefician de un entorno adecuado a las necesidades de los discapacitados: las familias con niños pequeños, las personas mayores o, por ejemplo, personas que debido a una lesión sufren problemas temporales de movilidad.

⁽⁸⁾ Statistics in Focus, Theme 3: *Employment of Disabled people in Europe* 2002, Eurostat 26/2003.

⁽⁹⁾ Directiva 78/2000 de 27 de noviembre de 2000.

3.3.6 Es necesario un trabajo enérgico para cambiar las mentalidades. Los derechos humanos deben constituir la premisa básica para garantizar la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad: es decir, cada persona tiene derecho a participar activamente en la sociedad. Es sumamente importante proporcionar servicios de asistencia a las personas con discapacidad, incluidas las medidas para fomentar el empleo, como, por ejemplo, creación de empleos protegidos y subvencionados con vistas a preparar el camino a su integración en el mercado de trabajo abierto.

3.3.7 Los Estados miembros deberían cumplir las normas en los procesos y métodos específicamente destinados a garantizar la igualdad de oportunidades. En la práctica, por igualdad de oportunidades debe entenderse una amplia gama de posibilidades realistas para cada individuo. Este cambio propuesto para reforzar un planteamiento auténticamente individualizado para las personas con discapacidad requerirá a medio plazo una inversión pública más elevada, así como una mayor contribución de los Fondos Estructurales. Por el principio del efecto palanca, esto permitirá a largo plazo un ahorro estable en el capítulo del gasto social.

3.3.8 La actividad de las empresas de la economía social es fundamental para garantizar la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad. Las empresas de este tipo contribuyen a la integración de las personas con discapacidad en la sociedad y en el mercado de trabajo y promueven la integración de la discapacidad en otros ámbitos políticos, recurriendo al principio de autoayuda que es muy utilizado en las cooperativas.

3.3.9 El CESE sigue convencido de que las nuevas directivas de la UE sobre contratación pública constituyen un instrumento apropiado para fomentar el empleo de las personas con discapacidad y la accesibilidad de los transportes públicos y del entorno construido, así como la producción de bienes y servicios accesibles, y pide a todos los entes públicos (locales, regionales, nacionales y europeos) que las utilicen para este propósito. El intercambio de las mejores prácticas debería contar con el apoyo de la Comisión Europea.

3.4 Participación en el proceso decisorio

3.4.1 Las organizaciones europeas de personas con discapacidad están trabajando activamente para integrar las preocupaciones de las personas con discapacidad en otros ámbitos políticos. El CESE acoge con satisfacción estas gestiones y considera que pueden lograrse los resultados deseados siempre que se respete el principio de integración en otros ámbitos políticos. Esta integración sólo podrá tener éxito si las asociaciones de personas con discapacidad participan en el proceso decisorio en una fase temprana.

3.4.2 La Comisión Europea ha desarrollado mecanismos de participación que el CESE considera una contribución fundamental con el fin de garantizar la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad. Promover el principio de integración en otros ámbitos políticos en combinación con medidas legislativas puede hacer que se logren avances en áreas como la accesibilidad del transporte y las viviendas adaptadas a las necesidades de las personas con discapacidad y el acceso a bienes, servicios e información.

3.4.3 El Año europeo de las personas con discapacidad (2003) constituyó un hito en el camino hacia una mayor participación. La razón principal del éxito de dicho Año europeo

fue el planteamiento ascendente, gracias al cual el movimiento europeo de personas con discapacidad participó intensamente en los trabajos preparatorios y desempeñó un papel importante durante todo el Año; además, partiendo de la base del principio de integración en otros ámbitos políticos, se cooperó con una amplia gama de responsables de la toma de decisiones.

3.4.4 Por otro lado, es también muy importante que la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad se convierta en parte integrante de los procesos de la Unión Europea en los que se aplica el método abierto de coordinación. Esto es tanto más importante cuanto que toda una serie de decisiones relativas a la política para las personas con discapacidad sigue siendo competencia de los Estados miembros.

3.5 Medidas legislativas para fomentar la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad

3.5.1 En el nivel europeo se han adoptado numerosas medidas políticas encaminadas a garantizar la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad. Durante el Año europeo de las personas con discapacidad (2003), el Consejo adoptó resoluciones sobre el empleo y la formación profesional, la accesibilidad de las actividades culturales y educativas y la accesibilidad electrónica⁽¹⁰⁾. Asimismo, otras instituciones de la UE pusieron en marcha iniciativas relativas al acceso⁽¹¹⁾ y el empleo.

3.5.2 En la actualidad se está aplicando el plan de acción europeo sobre las personas con discapacidad para 2006-2007. El CESE se congratula de que los objetivos sigan concentrándose, como hasta ahora, en las cuestiones fundamentales para las personas con discapacidad. El objetivo principal de la segunda fase del plan de acción es la incorporación activa de las personas con discapacidad a la sociedad. A este respecto se parte de un concepto de discapacidad basado en la ciudadanía⁽¹²⁾. Esto significa que las personas con discapacidad en su vida cotidiana tienen que disfrutar de las mismas posibilidades de decisión y control que las personas sin discapacidad.

3.5.3 El CESE considera que, para combatir la discriminación en todos los ámbitos de actividad de la Unión Europea, es necesario contar con legislación adicional. El Comité espera con interés los resultados del estudio de viabilidad sobre las iniciativas legislativas suplementarias en el ámbito de la no discriminación. Además, el Comité está también firmemente convencido de que debe presentarse lo antes posible una propuesta para elaborar una directiva relativa a la discapacidad.

⁽¹⁰⁾ Resolución del Consejo de 15 de julio de 2003 sobre el fomento del empleo y de la inclusión social de las personas con discapacidad (2003/C 175/01).

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

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

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

⁽¹¹⁾ «2010: Una Europa accesible para todos» Informe de Grupo de Expertos sobre accesibilidad: http://ec.europa.eu/employment_social/index/7002_en.html.

⁽¹²⁾ Tal como se refleja en la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE (art. 26): «La Unión reconoce y respeta el derecho de las personas discapacitadas a beneficiarse de medidas que garanticen su autonomía, su integración social y profesional y su participación en la vida de la comunidad.»

4. La contribución del CESE al fomento de la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad

4.1 El CESE recuerda que el papel de los interlocutores sociales es vital para la plena integración de las personas con discapacidad. Hay muchos ejemplos de buenas prácticas en las empresas en lo que respecta tanto a la contratación de personas con discapacidad como al diseño de bienes y servicios accesibles. El CESE se ha comprometido a apoyar los avances en este ámbito en el marco de sus competencias.

4.2 Además, el CESE anima a los empresarios y los sindicatos a que recurran al mecanismo del diálogo social para proponer nuevas iniciativas para el empleo de las personas con discapacidad, incluida la reserva de puestos de trabajo.

4.3 El CESE se ha comprometido con la realización de la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad. A fin de asegurar el éxito del Año europeo de las personas con discapacidad (2003), el CESE creó un grupo de trabajo sobre cuestiones relativas a las personas con discapacidad compuesto por miembros y funcionarios del Comité. Su misión consistió en preparar y desarrollar las actividades del CESE centradas en este especial Año europeo.

4.4 El Dictamen del CESE sobre el Año europeo de las personas con discapacidad (2003) ⁽¹³⁾ ofrece una descripción clara de las actividades del CESE encaminadas a promover las cuestiones que tienen relación con la discapacidad. Pese a que el CESE ha hecho grandes esfuerzos y muchos progresos para integrar la discapacidad en todos los dictámenes pertinentes, sigue declarando su total compromiso a fin de multiplicar estos esfuerzos en 2007 (Año europeo de la igualdad de oportunidades para todos) y posteriormente.

4.5 El CESE ha aprobado una serie de dictámenes en los que se abordaban cuestiones relacionadas específicamente con la discapacidad. Entre ellos cabe citar el Dictamen sobre la «Integración de las personas con discapacidad en la sociedad» ⁽¹⁴⁾ aprobado en 2002, en el que, por primera vez, se presenta un planteamiento general de la discapacidad, y el Dictamen sobre la situación de personas con discapacidad en la Unión Europea ampliada. También se aprobaron otros dictámenes en los que se instaba a fomentar la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad, incluidos, por ejemplo, el Dictamen sobre la accesibilidad electrónica ⁽¹⁵⁾, el Dictamen sobre el Año europeo de la igualdad de oportunidades para todos (2007) ⁽¹⁶⁾

⁽¹³⁾ Dictamen del CESE sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre la puesta en práctica, los resultados y la evaluación general del Año Europeo de las personas con discapacidad 2003», 14 de febrero de 2006; ponente: Sra. Anča, DO C 88 de 11.4.2006.

⁽¹⁴⁾ Dictamen del CESE sobre la integración de las personas con discapacidad en la sociedad (dictamen de iniciativa), 17 de julio de 2002; ponente: Sr. Cabra de Luna, DO C 241 de 7.10.2002.

⁽¹⁵⁾ Dictamen del CESE sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — La accesibilidad electrónica», 15 de marzo de 2006; ponente: Sr. Cabra de Luna, DO C 110 de 9.5.2006.

⁽¹⁶⁾ Dictamen del CESE sobre la «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al Año europeo de la igualdad de oportunidades para todos (2007) — Hacia una sociedad justa», (CESE 1507/2005); ponente: Sra. Herczog, DO C 65 de 17.3.2006.

y el Dictamen relativo al Libro Verde sobre salud mental ⁽¹⁷⁾. En el Dictamen sobre el turismo social también se abordaron estos problemas ⁽¹⁸⁾.

4.6 En la actualidad, la nueva sede del CESE, inaugurada en 2004, es completamente accesible para las personas con discapacidad. Ello ha permitido a las asociaciones de personas con discapacidad organizar y asistir a seminarios. Las demás instituciones de la UE deberían tomar nota de este ejemplo.

4.7 El Comité observa que las asociaciones de personas con discapacidad están ahora mejor representadas en el Comité. Además, varios representantes de organizaciones de la economía social y de los interlocutores sociales han trabajado expresamente con objeto de asegurar la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad.

4.8 Con vistas a fomentar el intercambio de las mejores prácticas, el CESE propone la organización de un seminario en el Año europeo de la igualdad de oportunidades para todos (2007) que se centre, sobre todo, en las cuestiones de la discapacidad y la discriminación múltiple.

4.9 El CESE pide a los Consejos Económicos y Sociales nacionales e instituciones similares que aprovechen el año 2007 para promover la integración de la perspectiva de la discapacidad en su trabajo. Además, el CESE podría explorar la posibilidad de encomendar un estudio sobre las mejores prácticas en la integración de la discapacidad entre los interlocutores sociales.

5. Acción específica para garantizar una Europa sin barreras

5.1 El CESE observa que Europa carece hasta la fecha de una legislación general contra la discriminación que abarque todos los ámbitos de la actividad de la UE.

5.2 Los problemas de la discapacidad deben inscribirse en la agenda de las diversas estrategias de la UE; a este respecto, también deben examinarse cuáles son sus repercusiones en materia de realización de la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad. Debe seguirse dando prioridad al problema de la discapacidad, sobre todo teniendo en cuenta que, por ejemplo, este asunto ya no se aborda en la nueva Estrategia de Lisboa ni en los planes nacionales de reforma presentados en 2005. En este contexto, el CESE acoge con satisfacción el documento de trabajo sobre la integración de la discapacidad en la Estrategia europea para el empleo y pide a la Comisión Europea que lleve a cabo una evaluación del impacto de este documento.

5.3 El CESE subraya que debería recuperarse la propuesta presentada durante la Presidencia británica de realizar, con objeto de elevar el nivel político del debate, una reunión ministerial anual en la que se abordaran los problemas de la discapacidad y en la que participaran las asociaciones de las personas con discapacidad, ya que la opinión pública no ha podido todavía formarse una idea adecuada de esta propuesta.

⁽¹⁷⁾ Dictamen del CESE sobre el «Libro Verde — Mejorar la salud mental de la población. Hacia una estrategia de la Unión Europea en materia de salud mental», 17 de mayo de 2006; ponente: Sr. Bedossa, DO C 195 de 18.8.2006.

⁽¹⁸⁾ Dictamen de iniciativa del CESE sobre «Turismo social en Europa»; 14 de septiembre de 2006; ponente: Sr. Mendoza Castro.

5.4 El CESE hace hincapié, una vez más, en la necesidad de contar con una definición común europea de la discapacidad, ya que ello aumentará la eficacia de la política sobre discapacidad de la UE. Por la misma razón, disponer de datos más exhaustivos sobre la situación de las personas con discapacidad en la UE contribuiría también a elaborar una política mejor informada y más específica. Por consiguiente, el CESE pide a la Comisión, a Eurostat y a los Estados miembros que dediquen más recursos a la elaboración de estadísticas en las que se analicen aspectos como la situación del empleo, el peso económico de las personas con discapacidad, su papel como consumidores o su acceso a los servicios.

5.5 De conformidad con el Tratado de Amsterdam, la Unión Europea se comprometió a tener en cuenta las necesidades de las personas con discapacidad en la elaboración de medidas sobre el mercado interior. Por desgracia, la Declaración 22 no se

ha aplicado, y ello ha dado lugar incluso a la aparición de nuevos obstáculos en el acceso a bienes y servicios.

5.6 Al mismo tiempo, el CESE sigue con atención la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad aprobada en agosto de 2006 e invita a los Estados miembros de la UE a que la ratifiquen. El Comité también insta a la Comisión a que garantice la promoción y el cumplimiento a nivel de la UE de los principios sancionados en la Convención de las Naciones Unidas.

5.7 El CESE expresa su esperanza de que los planes de acción de la UE destinados a garantizar la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad sirvan de acicate para otras muchas nuevas medidas susceptibles de producir buenos resultados.

Bruselas, 17 de enero de 2007.

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 — Promover un trabajo digno para todos — Contribución de la Unión a la aplicación de la agenda del trabajo digno en el mundo»

COM(2006) 249 *final*

(2007/C 93/09)

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 19 de diciembre de 2006 (ponente: Sr. Ety).

En su 432º Pleno de los días 17 y 18 de enero de 2007 (sesión del 17 de enero de 2007), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 128 votos a favor, 3 votos en contra y 11 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE acoge favorablemente la Comunicación de la Comisión. Confía en que la Comisión, en estrecha colaboración con los Estados miembros, contribuirá de manera importante a hacer realidad el trabajo digno, tanto en el interior de la UE como en los terceros países.

El Comité comparte la opinión de la Comisión de que la afirmación de objetivos de carácter social no puede utilizarse, en ningún caso, con fines proteccionistas.

1.1.1 El Comité insta a la Comisión a que cuente con la participación del CESE en la elaboración del informe sobre el

seguimiento de la Comunicación que deberá presentarse antes del verano de 2008.

1.1.2 Pide a la Comisión que desarrolle indicadores adecuados para evaluar la aplicación por la UE de la agenda del trabajo digno.

1.1.3 La Comisión debería indicar claramente las repercusiones financieras de su contribución al fomento del trabajo digno, tanto en el interior como fuera de la UE. Debería incluir información sobre la manera en que tiene intención de apoyar a la OIT en la ejecución de su agenda del trabajo digno.

1.2 La Comisión debería seguir el planteamiento recomendado en el Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la dimensión social de la globalización de marzo de 2005: mantener y reforzar el impacto positivo de la globalización, y actuar a la vez de manera adecuada para luchar contra sus repercusiones negativas. El Comité reitera sus conclusiones del Dictamen de marzo de 2005.

1.3 Las políticas en materia de trabajo digno, tanto en el interior como en el exterior de la UE, sólo podrán tener éxito con la plena participación de los interlocutores sociales y de la sociedad civil en general.

1.4 Para intentar lograr el objetivo del trabajo digno, tienen una importancia vital la coherencia y la coordinación de las políticas en todos los niveles, incluido el nivel nacional.

1.5 Un factor clave en la promoción del trabajo digno es el refuerzo del sistema de supervisión de la OIT.

1.6 El CESE invita a la Comisión a analizar con los Estados miembros las razones de la no ratificación por parte de los países de acogida de la Convención Internacional de las Naciones Unidas para los trabajadores migratorios.

1.7 Es fundamental la ratificación y la aplicación mediante la ley y en la práctica de los Convenios relevantes de la OIT en la UE y en relación con terceros países.

1.8 El CESE pide a la Comisión que fomente la importancia de la salud y la seguridad en el trabajo como uno de los factores clave para conseguir un trabajo digno.

1.9 La Comisión debería presentar un Plan de acción para sus políticas en materia de trabajo digno, tanto en el interior como en el exterior de la UE, incluyendo datos presupuestarios.

2. Observaciones generales

2.1 El Comité acoge favorablemente la Comunicación. La agenda del trabajo digno es una respuesta importante a la globalización, y puede contribuir de manera fundamental a la realización de los objetivos de desarrollo del milenio reconocidos por las Naciones Unidas. La Unión Europea, como miembro importante de la comunidad mundial, puede aportar un gran valor añadido aplicándola — tanto «en casa» como promoviéndola en sus distintas relaciones con terceros países, grupos de países e instituciones internacionales. El trabajo digno tiene relevancia directa para la realización de la agenda de Lisboa al contribuir de manera significativa a configurar la vida laboral en la UE de modo sostenible. Jugar un papel activo en el fomento del trabajo digno para todos no sólo es parte integrante de la agenda social europea y de los esfuerzos de la UE por fomentar sus valores; también interesa a la UE para garantizar que la globalización no perjudique al modelo social europeo.

2.2 El «trabajo digno» es un concepto introducido por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en 1999 ⁽¹⁾. Ha sido definido como «el foco en que convergen» los cuatro objetivos estratégicos de la OIT:

- promover los derechos fundamentales en el trabajo,
- el empleo,

⁽¹⁾ Trabajo decente, Memoria del Director General de la OIT presentada en la 87ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1999.

— la protección social y

— el diálogo social.

Este concepto es un elemento central del modelo social europeo que se basa en el derecho a un trabajo productivo y libremente elegido en el que los derechos están protegidos, que genera una renta adecuada, con una protección social adecuada, y en el que se respeta la igualdad de oportunidades. El diálogo social tripartito garantiza la participación y el proceso democrático.

El género y el desarrollo están considerados como asuntos transversales.

2.2.1 De conformidad con la agenda del trabajo digno de la OIT, la Comunicación de la Comisión debería resaltar con mayor detalle la importancia de la igualdad de género y de la capacitación de las mujeres para superar la pobreza; en particular, en lo que se refiere a la igualdad de oportunidades y a la igualdad de trato.

2.3 En su dictamen sobre la dimensión social de la globalización ⁽²⁾, el CESE ha identificado el trabajo digno como objetivo clave y como asunto prioritario para la UE y sus Estados miembros, tanto en su interior como en las relaciones exteriores y en la ayuda al desarrollo.

2.4 El Comité suscribe la declaración que figura en la introducción de la Comunicación, donde se describe la agenda del trabajo digno como un conjunto de orientaciones con vocación universal no vinculadas a ningún modelo de desarrollo en particular y como un instrumento para orientar el desarrollo en torno a valores y principios de actuación y gobernanza que asocian la competitividad económica con la justicia social. La idea subyacente al trabajo digno es que todo país, cualquiera que sea su nivel de desarrollo, establezca sus propios objetivos para reducir la diferencia entre el objetivo y la falta de oportunidades de empleo suficientes, la negación de derechos en el trabajo, una protección social inadecuada y las carencias en el diálogo social.

2.5 El Comité también acoge favorablemente que en la Comunicación se haga hincapié en la necesidad de lograr un compromiso efectivo en favor del trabajo digno en toda la gama de instituciones multilaterales y por todos los gobiernos, como se suscribió en la Declaración del ECOSOC de las Naciones Unidas de julio de 2006.

2.6 El Comité observa con interés que en dicha Comunicación se han incluido varias recomendaciones hechas en el dictamen del CESE sobre la dimensión social de la globalización.

2.7 Lamenta que el componente de coordinación y coherencia de las políticas en las Instituciones Financieras Internacionales (IFI), la Organización Mundial del Comercio (OMC) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT), así como entre estas distintas instituciones, y, en particular, a nivel de los Estados miembros, no se haya realizado de la manera esperada por el CESE. El Comité había solicitado a la Comisión y al Consejo de Ministros que actuasen para fomentar una mayor coordinación y coherencia a nivel de los Estados miembros, con la plena participación de la sociedad civil.

⁽²⁾ Dictamen del CESE de 9.3.2005 sobre el tema «La dimensión social de la globalización — la contribución de la política comunitaria para que los beneficios se extiendan a todos». Ponentes: Tom Etty y Renate Horning Draus (DO C 234 de 22.9.2005).

El Comité reitera esta solicitud con miras a promover el trabajo digno en estas instituciones por parte de la Comisión y los Estados miembros.

La Comisión debería fomentar un planteamiento más cohesionado por parte de los Estados miembros en las IFI, en particular en lo que se refiere a su asesoramiento en materia de políticas, programas de ayuda al desarrollo con los gobiernos y sus preséntamos a empresas privadas.

2.8 El Comité considera que, en términos generales, las propuestas de acción formuladas por la Comisión en la Comunicación está bien adoptadas y son constructivas.

2.8.1 Un aspecto importante que se echa en falta es el reconocimiento de que fortalecer el sistema de supervisión de la OIT es un factor clave en la promoción del trabajo digno. La ratificación de los convenios es importante, pero no suficiente. La realidad sobre el terreno, esto es, la plena aplicación tanto legal como en la práctica, también debe ser motivo de constante preocupación. El Comité insta a la Comisión a que estimule y coordine una acción conjunta de los Estados miembros a este efecto, en estrecha cooperación con la OIT.

2.8.2 Otro elemento que el Comité desea destacar es que la globalización no sólo requiere que la OIT actualice y mantenga actualizados sus convenios y recomendaciones, sino que también exigirá inevitablemente que dicha Organización elabore nuevas normas para tener en cuenta las nuevas realidades del mundo laboral a medida que aparezcan. Es necesario asegurarse de que los nuevos instrumentos sean pertinentes y que contengan disposiciones ancladas en la realidad. Debe instarse a la UE y sus Estados miembros (y a los interlocutores sociales de los Estados miembros) a que busquen un papel más proactivo en lo que se refiere a este asunto.

3. Observaciones específicas

3.1 *Sobre: Un factor de desarrollo, gobernanza y resultados positivos*

3.1.1 En la Comunicación, la Comisión se refiere al diálogo social bipartito y tripartito, así como a «la participación de los interlocutores sociales y de la sociedad civil» y «la implicación de los interlocutores sociales y otros agentes de la sociedad civil». La Comisión debería dejar claro que el «diálogo social» se produce entre interlocutores sociales con representantes de los Gobiernos o sin ellos, mientras que en el «diálogo civil» también participan las ONG y otros grupos de agentes. En el contexto de la Comunicación, debe entenderse que el diálogo social genuino es algo que sólo pueden lograr organizaciones democráticas libres e independientes.

3.1.2 En esta sección se abordan todos los elementos del concepto de trabajo digno. Lo que llama la atención es que sólo se aborda de pasada la salud y la seguridad en el trabajo (breve mención de la «calidad del empleo»). Parece que no es por casualidad, ya que la salud y la seguridad en el trabajo no ocupan un lugar relevante en el texto de la Comunicación. Esto puede guardar relación con la posición problemática de la Comisión y de los Estados miembros ante los Convenios de la OIT en este ámbito. Apenas han sido ratificados por los Estados miembros de la UE, aunque el nivel de protección de los trabajadores que ofrece la legislación comunitaria relevante es — comprensiblemente — por lo general más elevado que el que ofrecen los correspondientes instrumentos de la OIT. Esta escasa ratificación

no sirve de recomendación a otros países para que ratifiquen los convenios de la OIT en materia de salud y seguridad en el trabajo. Por eso, la UE no está promoviendo la agenda del trabajo digno a este respecto. El Comité pide a la Comisión y a los Estados miembros que analicen la situación insatisfactoria actual con miras a mejorarla de manera importante en un futuro próximo. El Comité estima igualmente que los Estados miembros solo deberían denunciar los convenios de la OIT en materia de salud y seguridad en el trabajo una vez que hayan decidido ratificar un convenio más actualizado sobre la misma materia.

3.1.3 El Comité comparte el punto de vista de la Comisión consistente en que el apoyo de los objetivos sociales no debe utilizarse con fines proteccionistas. Al mismo tiempo, quiere señalar que una «cláusula social» en los acuerdos comerciales multilaterales, como se ha señalado en dictámenes anteriores del CESE, posiblemente no podría utilizarse con fines proteccionistas, ya que consiste exclusivamente en las ocho normas de la OIT en materia de derechos humanos fundamentales (libertad de asociación, derecho de negociación colectiva, eliminación del trabajo forzoso, no discriminación en materia de empleo y ocupación y abolición del trabajo infantil) que han sido ratificadas en su totalidad por una abrumadora mayoría de los Estados miembros de la OIT. Si estos Estados miembros han cumplido con sus obligaciones constitucionales, habrán incluido estas normas en sus propias legislaciones nacionales u otras normativas relevantes exigidas y supervisadas por la OIT.

3.1.4 La UE debe integrar plenamente el trabajo digno en su política de desarrollo y respaldar sus declaraciones políticas con un apoyo presupuestario adecuado.

3.2 *Sobre: Compromisos y orientaciones de las políticas de la UE*

3.2.1 La UE debería promover el trabajo digno «en casa» mediante la ratificación y la aplicación de todos los convenios relevantes de la OIT, incluidos los relativos a la no discriminación y la integración de grupos vulnerables, por los Estados miembros.

3.2.2 En la subsección «Movilizar mejor las políticas exteriores de la UE», bajo el epígrafe «Ampliación», parece que la Comisión considera que los Convenios 87 y 98 de la OIT sobre la libertad sindical y la negociación colectiva y los derechos en ellos protegidos se refieren exclusivamente a los derechos sindicales, lo cual no es cierto: también son explícitamente derechos de los empresarios. La Comisión debe promover tanto los derechos sindicales fundamentales como los de los empresarios.

3.2.3 El Comité está de acuerdo con los puntos de vista de la Comisión sobre la «Vecindad». No obstante, considera que también debería prestarse la atención debida al diálogo social/ la ratificación del Convenio 144 de la OIT sobre la consulta tripartita en este ámbito.

3.2.4 En lo que se refiere a la subsección sobre «Relaciones regionales y bilaterales», el Comité observa que China plantea un problema especial que debería debatirse y también ser abordado por la Comisión. China se opone abiertamente a la libertad de asociación y al derecho de negociación colectiva por parte de sindicatos y organizaciones de empresarios independientes. Dada la importancia de China en el mundo, no puede ignorarse esta circunstancia si se aspira al progreso mediante la agenda del trabajo digno.

3.2.5 En la lista de medidas previstas en el apartado sobre «Cooperación al desarrollo», la Comisión debería incluir acciones que deberán adoptarse en cooperación con la OIT para contribuir a integrar la economía informal en la economía formal. El trabajo digno es tan importante para la economía informal como para la formal. La Comisión debería cooperar con la OIT para explorar nuevas maneras de ayudar a los agentes existentes a desarrollar formas de acción para defender los derechos y reforzar las capacidades de las personas que se ganan la vida en la economía informal, y permitir que nuevos agentes se introduzcan en el ámbito de la representación de intereses.

3.2.6 Además, el Comité propone que se incluya en este apartado la promoción de organizaciones de la economía social tales como las cooperativas. Esta es una de las cuestiones prioritarias identificadas en el Dictamen del CESE sobre la dimensión social de la globalización.

3.2.7 La Comisión también debería considerar políticas destinadas a reforzar, en estrecha cooperación con la OIT, el papel de las pequeñas y medianas empresas en el fomento del trabajo digno.

3.2.8 En lo que se refiere al apartado «El comercio, un factor de desarrollo sostenible», el Comité se remite a las sugerencias presentadas en el Dictamen sobre la dimensión social de la globalización con respecto a los observatorios bilaterales conjuntos y las zonas de tratamiento de la exportación.

3.2.9 El Comité acoge favorablemente el apoyo de la Comisión a una amplia ratificación y una genuina aplicación de los convenios de la OIT, pero señala que en el ámbito del comercio internacional este compromiso podría adoptar formas más concretas. En primer lugar, es necesario que en el nivel multilateral la Comisión fomente el trabajo digno como uno de los objetivos de la UE en la OMC. Debe sopesarse la posibilidad de crear un Comité de Comercio y Trabajo Digno dentro de la estructura de la OMC, similar al Comité de Comercio y Medio Ambiente; el trabajo digno debería incluirse como uno de los componentes del «desarrollo sostenible» en las evaluaciones de las políticas comerciales de la OMC. Es necesario asimismo un programa de trabajo de la OMC, en cooperación con la OIT. La Comisión y los Estados miembros deberían esforzarse activamente por convencer a otros miembros de la OMC de los beneficios que reportaría prestar más atención a la cuestión del trabajo digno en las estructuras de la OMC.

3.2.10 En segundo lugar, en sus relaciones comerciales bilaterales como los acuerdos de asociación económica (AAE), la Comisión debería inscribir la ratificación y aplicación de las principales normas laborales de la OIT en los primeros puestos

del orden del día de las negociaciones. En todas estas negociaciones deberían llevarse a cabo evaluaciones de impacto sobre la sostenibilidad que incluyeran indicadores sobre el trabajo digno y deberían tenerse en cuenta sus recomendaciones.

3.2.11 Por lo que respecta al nuevo sistema de incentivos comerciales «SGP-plus» («Sistema Generalizado de Preferencias plus»), para que sea eficaz será preciso establecer medidas de apoyo decididas, sobre todo teniendo en cuenta las evaluaciones intermedias de los países acogidos al régimen «SGP-plus» que deberán realizarse a principios de 2007, a fin de garantizar que los gobiernos reconozcan que deben aplicar efectivamente los convenios en cuestión y empezar a actuar en consecuencia.

3.2.12 Con respecto a «Gestionar mejor las migraciones económicas», el Comité quiere plantear una vez más la cuestión de la Convención Internacional de las Naciones Unidas para los trabajadores migratorios. Es una cuestión difícil y complicada. Ningún «país receptor» importante ha ratificado hasta ahora dicha Convención. El Comité adoptó una actitud favorable hacia la misma en su Dictamen de junio de 2004 ⁽³⁾. Resulta sorprendente que la Comisión ignore por completo este instrumento en su Comunicación. El Comité pide a la Comisión que analice con los Estados miembros los motivos para la no ratificación y que defina una política clara, basada en dicho análisis. También insta a la Comisión a que explore, conjuntamente con los Estados miembros que todavía no han ratificado los Convenios 97 y 143 de la OIT relativos a los trabajadores migrantes, las posibilidades para su ratificación en un futuro próximo.

3.2.13 La Comisión quiere apoyar los esfuerzos encaminados a celebrar convenios colectivos transnacionales y acuerdos marco mundiales (apartado «Trabajar con la sociedad civil y las empresas»). El Comité insiste en que se estudie este asunto en estrecha cooperación con las federaciones de empresarios y los sindicatos relevantes.

3.2.14 La Comisión también debería debatir con estas organizaciones y otras organizaciones relevantes de la sociedad civil la promoción de políticas de responsabilidad social de las empresas en países donde las diferencias entre la legislación y la aplicación práctica de la ley son especialmente importantes. El Comité señala que la responsabilidad social de las empresas complementa la legislación y no puede sustituirla.

El Comité recomienda a la Comisión que aliente a las empresas para que, en sus códigos de conducta voluntarios, incluyan referencias explícitas a las directrices de la OCDE para las empresas multinacionales y a la Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social de la OIT.

Bruselas, 17 de enero de 2006.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

⁽³⁾ Dictamen del CESE de 30.6.2004 sobre «La Convención internacional para los trabajadores migratorios». Ponente: Sr. Pariza Castaños (DO C 302 de 7.12.2004).

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 89/391/CEE del Consejo, sus directivas específicas y las Directivas 83/477/CEE, 91/383/CEE, 92/29/CEE y 94/33/CE del Consejo, a fin de simplificar y racionalizar los informes sobre su aplicación práctica»

COM(2006) 390 final — 2006/0127 (COD)

(2007/C 93/10)

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 en este asunto, aprobó su dictamen el 19 de diciembre de 2006 (ponente: Sr. Janson).

En su 432º Pleno de los días 17 y 18 de enero de 2007 (sesión del 17 de enero), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 150 votos a favor, 1 voto en contra y 6 abstenciones el presente Dictamen.

1. Síntesis y recomendaciones

1.1 La seguridad y la salud en el trabajo es un ámbito de competencia de la UE que reviste importancia para asegurar una competencia sostenible en el mercado interior y una Europa social. No puede permitirse que las empresas compitan a costa de la salud y la seguridad de los trabajadores.

1.2 En virtud de una serie de directivas sobre la salud y la seguridad en el trabajo, los Estados miembros deben elaborar informes sobre su aplicación práctica. Además, las disposiciones vigentes establecen periodicidades diferentes para la presentación de los informes nacionales de aplicación práctica a la Comisión (cuatro o cinco años). La actual propuesta de la Comisión servirá para armonizar estas disparidades y racionalizar el marco jurídico existente, al establecer para todas las directivas un único informe de aplicación práctica, elaborado sobre una base quinquenal.

1.3 El CESE acoge positivamente la propuesta de la Comisión. La elaboración de estos informes ha requerido mucho tiempo a las autoridades nacionales, y la propuesta significa claramente un ahorro de tiempo y costes reducidos.

1.4 La coordinación de la frecuencia de las evaluaciones y el hecho de que todos los informes se incluyan en un informe global permitirá a las autoridades nacionales tener una mejor visión de conjunto. También será más fácil informar sobre la relación existente entre varios de los riesgos para la salud cuya prevención se contempla en las diferentes directivas. La elaboración de informes periódicos sobre la aplicación práctica de las directivas sobre protección de la salud y la seguridad de los trabajadores constituye un instrumento importante para efectuar un balance global de las medidas adoptadas y de su incidencia sobre la salud y la seguridad de los trabajadores de la Unión Europea. Sin embargo, el CESE considera que la Comisión debería incluir en la propuesta la obligación de que, antes de remitirle el informe, los Estados miembros consulten a los interlocutores sociales sobre todos sus capítulos e incluyan sus observaciones.

1.5 La propuesta mejora también la transparencia, en beneficio de los ciudadanos y las partes interesadas, lo que contribuye a acercar Europa a los ciudadanos y reforzar la democracia.

2. Considerandos

2.1 Síntesis de la comunicación de la Comisión

2.1.1 El objetivo de la propuesta de la Comisión es simplificar y racionalizar las disposiciones de las directivas comunitarias relativas a la protección de la salud y la seguridad en el trabajo que obligan a los Estados miembros y a la Comisión a elaborar informes sobre su aplicación práctica.

2.1.2 Una serie de directivas relativas a la salud y la seguridad de los trabajadores establecen que los Estados miembros deberán elaborar informes sobre su aplicación práctica. Además, las disposiciones vigentes fijan periodicidades diferentes para la presentación de los informes nacionales de aplicación práctica a la Comisión (cuatro o cinco años). La actual propuesta de la Comisión servirá para armonizar estas disparidades y racionalizar el marco jurídico existente, al establecer para todas las directivas un único informe de aplicación práctica, elaborado sobre una base quinquenal, que constará de una parte general con los principios generales y los aspectos comunes aplicables a todas las directivas, completada por capítulos específicos que traten los aspectos propios de cada directiva. El primer informe abarcará el periodo que va de 2007 a 2012.

2.1.3 La elaboración de informes de aplicación práctica por parte de los Estados miembros, que a su vez servirán de fundamento al informe de la Comisión, se contempla en la Directiva 89/391/CEE del Consejo, de 12 de junio de 1989, relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud de los trabajadores en el trabajo ⁽¹⁾, así como en sus directivas específicas a tenor de lo dispuesto en su artículo 16, apartado 1 ⁽²⁾. Tres otras directivas prevén también la elaboración de informes ⁽³⁾.

2.1.4 La propuesta de la Comisión implica que la obligación de elaborar informes se aplica también a tres Directivas en este ámbito en las que dicha obligación no está prevista. Se trata de la Directiva 83/477/CEE del Consejo, de 19 de septiembre de 1983, sobre la protección de los trabajadores contra los riesgos relacionados con la exposición al amianto durante el trabajo ⁽⁴⁾; la Directiva 2000/54/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de septiembre de 2000, sobre la protección de los trabajadores contra los riesgos relacionados con la exposición a agentes biológicos durante el trabajo (Séptima Directiva específica con arreglo al apartado 1 del artículo 16 de la Directiva 89/391/CEE) ⁽⁵⁾; y la Directiva 2004/37/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa a la protección de los trabajadores contra los riesgos relacionados con la exposición a agentes carcinógenos o mutágenos durante el trabajo (Sexta Directiva específica con arreglo al apartado 1 del artículo 16 de la Directiva 89/391/CEE del Consejo) ⁽⁶⁾.

⁽¹⁾ DO L 183 de 29.6.1989, p. 1.

⁽²⁾ Directiva 89/654/CEE del Consejo, de 30 de noviembre de 1989, relativa a las disposiciones mínimas de seguridad y de salud en los lugares de trabajo (DO L 393 de 30.12.1989, p. 1); Directiva 89/655/CEE del Consejo, de 30 de noviembre de 1989, relativa a las disposiciones mínimas de seguridad y de salud para la utilización por los trabajadores en el trabajo de los equipos de trabajo (DO L 393 de 30.12.1989, p. 13); Directiva 89/656/CEE del Consejo, de 30 de noviembre de 1989, relativa a las disposiciones mínimas de seguridad y de salud para la utilización por los trabajadores en el trabajo de equipos de protección individual (DO L 393 de 30.12.1989, p. 18); Directiva 90/269/CEE del Consejo, de 29 de mayo de 1990, sobre las disposiciones mínimas de seguridad y de salud relativas a la manipulación manual de cargas que entrañen riesgos, en particular dorsolumbares, para los trabajadores (DO L 156 de 21.6.1990, p. 9); Directiva 90/270/CEE del Consejo, de 29 de mayo de 1990, referente a las disposiciones mínimas de seguridad y de salud relativas al trabajo con equipos que incluyen pantallas de visualización (DO L 156 de 21.6.1990, p. 14); Directiva 92/57/CEE del Consejo, de 24 de junio de 1992, relativa a las disposiciones mínimas de seguridad y de salud que deben aplicarse en las obras de construcción temporales o móviles (DO L 245 de 26.08.1992, p. 6); Directiva 92/58/CEE del Consejo, de 24 de junio de 1992, relativa a las disposiciones mínimas en materia de señalización de seguridad y de salud en el trabajo (DO L 245 de 26.8.1992, p. 1); Directiva 92/85/CEE del Consejo, de 19 de octubre de 1992, relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud en el trabajo de la trabajadora embarazada, que haya dado a luz o en período de lactancia (DO L 348 de 28.11.1992, p. 1); Directiva 92/91/CEE del Consejo, de 3 de noviembre de 1992, relativa a las disposiciones mínimas destinadas a mejorar la protección en materia de seguridad y de salud de los trabajadores de las industrias extractivas por sondeos (DO L 348 de 28.11.1992, p. 9); Directiva 92/104/CEE del Consejo, de 3 de diciembre de 1992, relativa a las disposiciones mínimas destinadas a mejorar la protección en materia de seguridad y de salud de los trabajadores de las industrias extractivas a cielo abierto o subterráneas (DO L 404 de 31.12.1992, p. 10); Directiva 93/103/CE del Consejo, de 23 de noviembre de 1993, relativa a las disposiciones mínimas de seguridad y de salud en el trabajo a bordo de los buques de pesca (DO L 307 de 13.12.1993, p. 1); Directiva 98/24/CE del Consejo, de 7 de abril de 1998, relativa a la protección de la salud y la seguridad de los trabajadores contra los riesgos relacionados con los agentes químicos durante el trabajo (DO L 131 de 5.5.1998, p. 11); Directiva 1999/92/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 1999, relativa a las disposiciones mínimas para la mejora de la protección de la salud y la seguridad de los trabajadores expuestos a los riesgos derivados de atmósferas explosivas (DO L 23 de 28.1.2000, p. 57); Directiva 2002/44/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de junio de 2002, sobre las disposiciones mínimas de seguridad y de salud relativas a la exposición de los trabajadores a los riesgos derivados de los agentes físicos (vibraciones) (DO L 177 de 6.7.2002, p. 13); Directiva 2003/10/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de febrero de 2003, sobre las disposiciones mínimas de seguridad y de salud relativas a la exposición de los trabajadores a los riesgos derivados de los agentes físicos (ruido) (DO L 42 de 15.2.2003, p. 38); Directiva 2004/40/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, sobre las disposiciones mínimas de seguridad y de salud relativas a la exposición de los trabajadores a los riesgos derivados de los agentes físicos (campos electromagnéticos) (DO L 159 de 30.4.2004, p. 1); y Directiva 2006/25/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de abril de 2006, sobre las disposiciones mínimas de seguridad y de salud relativas a la exposición de los trabajadores a riesgos derivados de los agentes físicos (radiaciones ópticas artificiales) (DO L 114 de 27.4.2006, p. 38). Tres directivas de este ámbito no prevén la elaboración de informes de aplicación práctica, a saber la Directiva 83/477/CEE del Consejo, de 19 de septiembre de 1983, sobre la protección de los trabajadores contra los riesgos relacionados con la exposición al amianto durante el trabajo; la Directiva 2000/54/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de septiembre de 2000, sobre la protección de los trabajadores contra los riesgos relacionados con la exposición a agentes biológicos durante el trabajo (Séptima Directiva específica con arreglo al apartado 1 del artículo 16 de la Directiva 89/391/CEE); y la Directiva 2004/37/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa a la protección de los trabajadores contra los riesgos relacionados con la exposición a agentes carcinógenos o mutágenos durante el trabajo (Sexta Directiva específica con arreglo al apartado 1 del artículo 16 de la Directiva 89/391/CEE del Consejo).

⁽³⁾ Directiva 91/383/CEE del Consejo, de 25 de junio de 1991, por la que se completan las medidas tendentes a promover la mejora de la seguridad y de la salud en el trabajo de los trabajadores con una relación laboral de duración determinada o de empresas de trabajo temporal (DO L 206 de 29.7.1991, p. 19); la Directiva 92/29/CEE del Consejo, de 31 de marzo de 1992, relativa a las disposiciones mínimas de seguridad y de salud para promover una mejor asistencia médica a bordo de los buques (DO L 113 de 30.4.1992, p. 19); y la Directiva 94/33/CE del Consejo, de 22 de junio de 1994, relativa a la protección de los jóvenes en el trabajo (DO L 216 de 20.8.1994, p. 12).

⁽⁴⁾ DO L 263 de 24.9.1983, p. 25.

⁽⁵⁾ DO L 262 de 17.10.2000, p. 21.

⁽⁶⁾ DO L 229 de 29.6.2004, p. 23.

2.2 Observaciones generales

2.2.1 La seguridad y la salud en el trabajo es un ámbito de competencia de la UE que reviste importancia para asegurar una competencia sostenible en el mercado interior y una Europa social. No puede permitirse que las empresas compitan a costa de la salud y la seguridad de los trabajadores.

2.2.2 El CESE acoge positivamente la propuesta de la Comisión, ya que significa claramente un ahorro de tiempo y costes reducidos para los Estados miembros. Efectivamente, las autoridades nacionales han empleado mucho tiempo en la elaboración de los informes. En el marco actual, debido a los desfases temporales impuestos por las distintas directivas, estos ejercicios de evaluación se llevan a cabo de manera casi continua, lo que ocasiona costes administrativos desproporcionados.

2.2.3 Ahora, la coordinación de la frecuencia de las evaluaciones y el hecho de que todos los informes se incluyan en un informe global permitirá a las autoridades nacionales tener una mejor visión de conjunto. También será más fácil informar sobre la relación existente entre varios de los riesgos para la salud cuya prevención se contempla en las diferentes directivas. Con frecuencia, los problemas relacionados con la salud y la seguridad en el trabajo están relacionados entre sí, y una evaluación coordinada puede proporcionar una imagen más completa de los efectos globales de las directivas. La elaboración de informes periódicos sobre la aplicación práctica de las directivas sobre protección de la salud y la seguridad de los trabajadores constituye un instrumento importante para efectuar un balance global de las medidas adoptadas y de su incidencia sobre la salud y la seguridad de los trabajadores de la Unión Europea.

2.2.4 Sin embargo, el CESE considera que la Comisión debería incluir en la propuesta la obligación de que, antes de remitirle el informe, los Estados miembros consulten a los interlocutores sociales sobre todos sus capítulos e incluyan sus observaciones.

2.2.5 La propuesta mejora también la transparencia, en beneficio de los ciudadanos y las partes interesadas, lo que contribuye a acercar Europa a los ciudadanos y reforzar la democracia.

Bruselas, 17 de enero de 2007.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el «Balance sobre la realidad de la sociedad europea»

(2007/C 93/11)

El 5 de octubre de 2006, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Comisión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre el «Balance sobre la realidad de la sociedad europea».

La Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su Dictamen el 19 de diciembre de 2006 (ponente: Sr. Olsson).

En su 432º Pleno de los días 17 y 18 de enero de 2007 (sesión del 18 de enero de 2007), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 153 votos a favor, 3 en contra y 6 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1 En junio de 2006 el Consejo Europeo subrayó la importancia de acercar la dimensión social a los ciudadanos y acogió favorablemente la intención expresada por la Comisión Europea de hacer un balance de las realidades sociales de la UE. El Consejo instó a la Comisión a que presentara un informe intermedio antes del Consejo Europeo de primavera de 2007 ⁽¹⁾.

1.2 Con esta perspectiva, la Comisión Europea, solicitó al CESE que elaborase un dictamen exploratorio sobre la manera de «hacer un amplio balance de la realidad de la sociedad europea y poner en marcha una agenda para el acceso y la solidaridad, una dimensión social en paralelo y estrecha coordinación con la revisión del mercado único» ⁽²⁾. El presente dictamen cubre el primer aspecto. En otro dictamen del CESE se examinan los avances del mercado único.

1.3 La Comisión considera que «las políticas y programas europeos de solidaridad deben promover una mayor calidad de vida, la cohesión social e incrementar las oportunidades para los ciudadanos de la Unión, trabajando sobre el terreno con las autoridades nacionales, regionales y otras, así como con los interlocutores sociales, fomentando el diálogo social y haciendo participar a la sociedad civil» ⁽³⁾. En el balance se examinarán los principales factores que contribuyen a la transformación social y también servirá de base para la realización de políticas europeas en la próxima década con vistas a crear un nuevo consenso sobre los desafíos sociales a los que se enfrenta Europa ⁽⁴⁾.

1.4 Esta iniciativa pone de manifiesto un interés renovado por los asuntos sociales al más alto nivel tras el resultado negativo de los referendos celebrados en Francia y los Países Bajos. En octubre de 2005, la Presidencia británica invitó a los Estados miembros a una cumbre especial (Hampton Court) dedicada al modelo social europeo. Los cancilleres alemán y austriaco propusieron la inclusión de un «capítulo social» en la versión reformulada del Tratado Constitucional.

1.5 El CESE acoge favorablemente las intenciones de la Comisión Europea y señala que la decisión de hacer un balance de la realidad de la sociedad europea es un enfoque que va más allá de un simple examen de los asuntos sociales en el sentido clásico del término. Este balance puede constituir una importante herramienta para acercar la Unión Europea a los ciudadanos y responder a sus expectativas con respecto a lo que deberían aportar las políticas comunitarias. Esta iniciativa también se puede considerar como una forma de alcanzar un equilibrio entre la dimensión social y la dimensión económica de la UE.

1.6 El CESE subraya que la idea de un proceso de balance debe tener unos objetivos y un calendario precisos. Con el fin de que el balance resulte fructífero y no sea un mero ejercicio académico, también debe aportar un valor añadido y ser coherente con otras políticas, acciones y debates de la UE relativos a las realidades sociales. Por lo tanto, el balance debe tener una clara relación con la Estrategia de Lisboa y la agenda social y debe evaluar los instrumentos de la política social europea y su aplicación. Por otra parte, se debe dedicar tiempo suficiente a la elaboración de este balance con el fin de que la sociedad civil organizada pueda participar a todos los niveles.

1.7 Este dictamen constituye una primera contribución del Comité y será seguido por otras actividades durante el proceso de elaboración del balance.

2. Observaciones generales

2.1 Las realidades de la sociedad europea ya han sido correctamente determinadas por los investigadores, las instituciones y las organizaciones ⁽⁵⁾. Asimismo, en varios dictámenes del CESE se han hecho balances que sirven de base para las conclusiones y las recomendaciones.

Se debe hacer hincapié en los aspectos positivos del desarrollo económico y social en Europa, que son los principales factores subyacentes a las realidades sociales actuales: una calidad de vida reconocida en todo el mundo, una mayor esperanza de vida, unas oportunidades económicas nuevas, la movilidad social, unas condiciones de trabajo mejores y unos niveles de

⁽¹⁾ Consejo Europeo de junio de 2006, punto 21.

⁽²⁾ Carta de la Vicepresidenta de la Comisión Europea, Sra. Wallström, de 5 de octubre de 2006.

⁽³⁾ Véase la carta *ibid.* y el COM(2006) 211 final: Una agenda de los ciudadanos — Logrando resultados para Europa, páginas 4-5.

⁽⁴⁾ Véase el programa de trabajo de la Comisión COM(2006) 629 fin.

⁽⁵⁾ La Oficina de Consejeros de Política Europea (grupo de reflexión de la Comisión Europea) publicará próximamente un documento que servirá como base de trabajo.

educación y protección social elevados. Los «treinta años gloriosos», durante los cuales se logró el pleno empleo y se generalizó protección social, favorecieron la construcción de un Estado del bienestar relativamente homogéneo en Europa, lo que constituye la base para el crecimiento económico.

2.2 El CESE está convencido de que estos aspectos positivos se hallan estrechamente vinculados a un conjunto de medidas en el ámbito de la política económica, social y de empleo que se refuerzan mutuamente. El CESE subraya que la política social se debería considerar como un factor productivo.

2.3 No obstante, como sucedió en las últimas décadas, la sociedad europea afronta hoy unos cambios sociales profundos: el empleo y el mercado laboral están sufriendo importantes transformaciones, lo que propicia unas realidades sociales en rápida evolución para los trabajadores. Europa tiene ante sí unos cambios demográficos sin precedentes. Es preciso prestar atención y analizar las causas de la disminución de la tasa de natalidad. La experiencia en algunos Estados miembros demuestra que una política adecuada que sirva para conciliar la vida laboral y familiar, mediante una asistencia a la infancia suficientemente desarrollada y eficaz y medidas para aumentar el empleo femenino, puede contribuir a aumentar la tasa de natalidad. Además, la inmigración será un componente todavía más importante para frenar la tendencia a la disminución de la población. La integración de los inmigrantes y las minorías étnicas es un reto importante.

2.4 Los cambios socioeconómicos reflejados en la transición hacia una sociedad global, post-industrial y envejecida han creado nuevas oportunidades, pero también nuevos riesgos sociales. Se verán afectados unos estratos de la población más amplios que antes. La capacidad del Estado del bienestar para garantizar el bienestar de todos sus ciudadanos a través de unas políticas de empleo y de protección social adecuadas y sostenibles está siendo socavada. La pobreza persiste, acompañada entre otras cosas del riesgo de exclusión social y de precariedad duraderas que afectan esencialmente a las mujeres, los inmigrantes, los jóvenes y las personas sin cualificación. Esta pobreza aumenta en ciertas zonas en las que el nivel de paro sigue siendo elevado. La rápida transición a la economía del conocimiento hace que las competencias queden obsoletas y las carreras profesionales sean menos estables. La flexibilidad debe ir acompañada de unas formas de protección social nuevas y de unas políticas activas a favor del empleo y el aprendizaje permanente con el fin de contrarrestar el riesgo de precariedad que puede generar.

2.5 La aparición de nuevas estructuras familiares, nuevos modos de vida, modelos culturales, el cambio demográfico, la concentración urbana, la creciente movilidad, el acceso más fácil a la información, los modelos de consumo y los comportamientos individuales son también factores que transforman la sociedad; y los cambios medioambientales y climáticos muy pronto tendrán una gran repercusión en los ciudadanos y la sociedad. También han de tenerse en cuenta las actitudes y la opinión públicas.

2.6 El progreso económico y social global en Europa a menudo oculta la diversidad y la desigualdad de realidades sociales existentes a todos los niveles. No obstante, lo que

realmente cuenta en última instancia es la realidad social sobre el terreno y la calidad de vida de cada uno. Por lo tanto, el balance de las realidades sociales debe empezar al nivel más básico de la sociedad.

2.7 La diversidad ha aumentado de forma significativa a raíz de las dos últimas ampliaciones. Cada una de las ampliaciones ha llevado a la Unión Europea a abordar el asunto de las realidades sociales para facilitar el proceso de adhesión. Numerosas políticas sociales prioritarias de la UE se pueden considerar en este contexto, por ejemplo la seguridad social de los trabajadores inmigrantes, la cohesión social, el diálogo social, la política de empleo y la igualdad de género.

La ampliación implica importantes desafíos para la cohesión de la UE así como para la realización de algunos de los objetivos de la Estrategia de Lisboa, especialmente en los ámbitos de la política social y de empleo. El informe Kok sobre la revisión intermedia de la Estrategia de Lisboa advierte que la ampliación generará tensiones crecientes dentro de la UE, que seguirán aumentando «a menos que haya algunas perspectivas de convergencia». En los próximos años, la política de integración tendrá que volver a centrarse con carácter prioritario en la profundización de la dimensión social de la Unión. Para ello, la UE necesitará entre otras cosas unas condiciones macroeconómicas básicas orientadas al fomento del crecimiento y empleo.

El CESE observa que subsisten fuertes desequilibrios económicos y sociales entre Estados miembros. Considera que no debe verse la ampliación como un riesgo de desvalorizar la dimensión social, sino como una oportunidad de mejorar las condiciones de vida y trabajo en los nuevos Estados miembros y en toda Europa, si va acompañada de una política europea mejor orientada.

2.8 Este balance se puede considerar como un paso importante destinado a dar contenido a un modelo social europeo para el futuro a partir de las sugerencias propuestas en un dictamen del CESE aprobado recientemente⁽⁶⁾: debe ser un modelo dinámico que responda a los retos que vayan surgiendo y transmita la idea de un espacio democrático, ecológico, competitivo, solidario y socialmente inclusivo para todos los ciudadanos.

3. Observaciones específicas

3.1 Como se afirma anteriormente, el Comité ha hecho un balance de las realidades de la sociedad europea en casi todos los ámbitos sociales, no sólo en respuesta a las consultas normales de la Comisión, sino también a través de iniciativas y dictámenes exploratorios.

3.2 Dictámenes recientes del CESE estudian por ejemplo la ciudadanía, el empleo, las condiciones laborales, el aprendizaje permanente, la cohesión social y territorial, la protección social, la exclusión social, las personas con discapacidad, los aspectos relativos a la igualdad entre hombres y mujeres, la juventud, los derechos del niño, el envejecimiento, la inmigración y la

⁽⁶⁾ Véase el Dictamen del CESE del 6 de julio de 2006 sobre la «Cohesión social: dar contenido a un modelo social europeo», (ponente: Sr. Ehnmark, DO C 309, 16.12.2006).

integración, el medio ambiente y el desarrollo sostenible, la seguridad alimentaria y la protección de los consumidores, la comunicación y el transporte, los servicios turísticos de interés general, la salud pública, la obesidad y las consecuencias sociales del cambio climático y una Estrategia de Lisboa más global.

Algunos de los dictámenes exploratorios y los dictámenes de iniciativa elaborados durante el último periodo presentan un gran interés para este balance ⁽⁷⁾. Actualmente se están elaborando otros dictámenes que también se podrán incluir en el proceso.

3.3 Con el fin de examinar las realidades sociales específicas y globales y medir la eficacia de sus medidas políticas, la UE debe tener a su disposición unos indicadores que ofrezcan un panorama detallado y preciso. Con el fin de desarrollar unos indicadores de resultados en materia de protección social, el CESE ha sugerido unas evaluaciones comparativas y unos indicadores más fiables y cualitativos ⁽⁸⁾ que deberían formar parte del proceso de elaboración del balance. El CESE reitera su petición de instar a las partes interesadas a que participen en la formulación y la evaluación de los indicadores ⁽⁹⁾.

3.4 El CESE subraya la falta de datos estadísticos sobre el mercado laboral y la inmigración, y la necesidad de disponer de unos datos más globales desde una perspectiva del género y la pobreza. Por consiguiente, el CESE propone que se confíe a Eurostat la tarea de elaborar unas estadísticas que reflejen de manera precisa las tendencias sociales y se le asignen los recursos necesarios. La Fundación de Dublín podría completar estas estadísticas con un análisis más cualitativo.

⁽⁷⁾ Véanse los siguientes dictámenes:

- 29.9.2005 sobre «Las mujeres y la pobreza en la Unión Europea» (Ponente: Sra. King) DO C 24, 31.1.2006.
- 16.12.2004 sobre las «Relaciones entre generaciones» (Ponente: Sr. Bloch-Lainé) DO C 157, 28.6.2005.
- 13.9.2006 sobre «La inmigración en la UE y las políticas de integración: colaboración entre los gobiernos regionales y locales y las organizaciones de la sociedad civil» (Ponente: Sr. Pariza Castaños), DO C 318, 23.12.2006.
- 13.9.2006 sobre «La participación de la sociedad civil en la lucha contra la delincuencia organizada y el terrorismo» (Ponentes: Sres. Rodríguez García-Caro, Pariza Castaños y Cabra de Luna), DO C 318, 23.12.2006.
- 14.9.2006 sobre «La ciudadanía europea y los modos de hacerla a la vez visible y efectiva» (Ponente: Sr. Vever), DO C 318, 23.12.2006.
- 9.2.2005 sobre la «Política de empleo: papel del CESE tras la ampliación y en la perspectiva del proceso de Lisboa» (Ponente: Sr. Greif) DO C 221, 8.9.2005.
- 7.6.2004 sobre las «Transformaciones industriales y cohesión económica, social y territorial» (Ponente: Sr. Leirião y Coponente: Sr. Cué).
- 14.7.2005 sobre el «Alcance y efectos de la deslocalización de empresas» (Ponente: Sr. Rodríguez García-Caro y Coponente: Sr. Nusser), DO C 294, 25.11.2005.
- 17.5.2006 sobre la «Flexibilidad: el caso de Dinamarca» (Ponente: Sr. Vium), DO C 195, 18.8.2006.
- 31.3.2004 sobre «La dimensión social de la cultura» (Ponente: Sr. Le Scornet), DO C 112, 30.4.2004.
- 16.3.2006 sobre «La violencia doméstica contra las mujeres» (Ponente: Sra. Heinisch), DO C 110, 9.5.2006.
- 14.9.2006 sobre «Responder a los retos del cambio climático: el papel de la sociedad civil» (Ponente: Sr. Ehnmark), DO C 318, 23.12.2006.

⁽⁸⁾ Véase el Dictamen del CESE del 13.7.2005 sobre la «Comunicación de la Comisión sobre la Agenda Social» (ponente: Sra. Engelen-Kéfer, DO C 294, 25.11.2005).

⁽⁹⁾ Véase el Dictamen del CESE sobre Indicadores sociales (dictamen de iniciativa; ponente: Sra. Giacomina Cassina, DO C 221, 19.09.2002).

4. Un nuevo consenso sobre los retos que afronta Europa: algunas líneas directrices

La necesidad de que participe la sociedad civil organizada

4.1 El CESE subraya que la elaboración de un balance de las realidades sociales destinado a obtener un nuevo consenso se debería basar en un proceso que asocie a la sociedad civil organizada a todos los niveles a través de un enfoque de abajo arriba. Se debe dedicar suficiente tiempo a este proceso de elaboración del balance para que realmente pueda alcanzar a los ciudadanos y sus organizaciones. De lo contrario se corre el riesgo de que se trate únicamente de una consulta superficial de alto nivel entre expertos.

4.2 Dado que el balance de las realidades sociales se debe hacer al nivel más cercano al ciudadano, los interlocutores sociales y las organizaciones de la sociedad civil deben desempeñar una importante función, junto con los entes locales, para determinar y formular las necesidades y los problemas de tipo social que vayan surgiendo. La experiencia compartida podría servir para instar a las empresas y los ciudadanos a que emprendan acciones locales y también para hacer un balance más sistemático que se elaborará a nivel nacional y europeo.

4.3 Con el fin de favorecer un enfoque de abajo arriba y unos «métodos» adecuados, el CESE cree que la Comisión Europea debería prestar por una parte ayuda financiera para la organización de este balance a nivel nacional y regional y, por otra, ayuda logística para poner en marcha este proceso. Es igualmente importante desarrollar nuevos métodos y transferir buenas prácticas sobre la forma de conseguir que participen todas las partes interesadas.

4.4 Los propios participantes deberían determinar el contenido del enfoque de abajo arriba del balance sobre las realidades sociales. El debate no puede ser objeto de restricción alguna. No obstante, en línea con la Comisión, el CESE recomienda que se aborden algunos temas transversales como la igualdad de oportunidades y la no discriminación, los derechos sociales y el acceso a los servicios de interés general, y los vínculos entre las dimensiones económicas y sociales ⁽¹⁰⁾.

4.5 Los gobiernos nacionales se deben tomar este proceso muy en serio y conseguir que el balance y sus conclusiones se integren en los programas nacionales de reforma de la Estrategia de Lisboa y de otras políticas.

4.6 El CESE puede desempeñar una función activa tanto a nivel nacional como europeo a través de los miembros y las organizaciones que representa. Se deberían movilizar también los consejos económicos y sociales u otros organismos similares, donde existan.

4.7 A nivel europeo, el CESE podría organizar un foro de las partes interesadas en colaboración con la Comisión tanto al inicio del proceso para establecer un calendario de acciones, como a medida que le proceso llegue a su fin para garantizar su seguimiento. El Comité propone asociar al Grupo de enlace ⁽¹¹⁾ a sus actividades en este ámbito.

⁽¹⁰⁾ El balance se realizará durante el 2007, Año Europeo de la igualdad de oportunidades.

⁽¹¹⁾ El Grupo de enlace con las organizaciones y redes de la sociedad civil es al mismo tiempo un organismo de enlace y una estructura de diálogo político entre el CESE y estas organizaciones y redes.

5. Un nuevo programa de acción social

5.1 No se puede realizar el balance sin abordar simultáneamente los diferentes métodos e instrumentos de la política social de la UE y su eficacia para superar los nuevos retos sociales. Se debe encontrar un correcto equilibrio entre la delimitación y la complementariedad de competencias entre la UE y los Estados miembros y la utilización de las acciones legislativas europeas y el método abierto de coordinación (MAC). Al mismo tiempo se debe adoptar el acervo comunitario existente.

5.2 Se deberían examinar los instrumentos actuales de la UE con el fin de evaluar su eficacia, en particular en el contexto de la erosión de las políticas sociales de la UE y el acervo social. En noviembre de 2006, la Presidencia finlandesa organizó una conferencia sobre la europeización de la protección social. Una de las conclusiones de esta conferencia fue que se debería desarrollar en mayor medida la dimensión europea de la política social e incluir un uso mejor del MAC.

5.3 La eficacia del método abierto de coordinación suscita algunos interrogantes, pues no hay un compromiso real por parte de numerosos gobiernos. Durante el proceso de elaboración del balance se deberían analizar las formas de reforzar el MAC para que desempeñe una función clave en la consecución de los objetivos de la Estrategia de Lisboa.

5.4 La diversidad y las prioridades nacionales limitan el ámbito de la legislación social a escala comunitaria. No obstante, los resultados del proceso de elaboración del balance se deben considerar desde el punto de vista de la necesidad de iniciar nueva legislación o de modificar o simplificar la legislación existente. En caso de que la existencia de diferencias excesivas frene los resultados económicos y se convierta en una fuente de tensión en las relaciones entre los Estados miembros, pueden resultar necesarias unas acciones legislativas pertinentes clave.

5.5 El CESE hace hincapié en el papel específico e importante que desempeña el diálogo social a todos los niveles, tanto para la realización del balance sobre las realidades sociales como para adoptar iniciativas destinadas a encontrar soluciones comunes a los retos que se plantean. A escala europea, se debería aprovechar plenamente el diálogo social basado en el Tratado. El Comité respalda el programa de tres años de los interlocutores sociales y acoge favorablemente que la UE respalde el diálogo social en los nuevos Estados miembros.

5.6 Se debería reforzar la participación de otros representantes de las organizaciones de la sociedad civil en la elabora-

ción de las políticas. Estas organizaciones están activas en todos los ámbitos de la sociedad y a todos los niveles para dar voz a los ciudadanos y movilizarlos con el fin de que actúen de forma colectiva con vistas a mejorar sus condiciones de vida. Se debería reconocer su función tanto en la realización del balance sobre las políticas sociales como en su gobernanza. Por otra parte, se debería desarrollar la función que desempeña la economía social para organizar la producción y los servicios de modo que responda a las necesidades de los ciudadanos y mejore sus condiciones de vida.

5.7 El CESE sugiere que en el momento del análisis final del balance la Comisión Europea debería organizar una «cumbre de los ciudadanos» sobre las realidades sociales en la que participen todas las partes interesadas. La Comisión desempeña una función clave en la identificación de las realidades sociales que se pueden abordar mejor a nivel comunitario. Se debería instar a la sociedad civil organizada, los parlamentos nacionales y los entes regionales a que formulen sus propias propuestas. A modo de seguimiento, el CESE sugiere que se organice un segundo Consejo Europeo especial dedicado al modelo social europeo (Hampton Court 2).

5.8 Con el fin de sentar las bases de un nuevo consenso sobre los retos sociales que afronta Europa, se podría determinar un nuevo «programa de acción social» que tuviera en cuenta tanto las realidades económicas como las expectativas sociales. El Comité desea subrayar que la introducción de la estrategia del mercado único de «1992» en los años ochenta estuvo acompañada de un programa de este tipo y la Comisión pide ahora «una dimensión social en paralelo y estrecha coordinación con la revisión del mercado único».

5.9 El programa deberá basarse obligatoriamente en unos valores compartidos, una rotunda afirmación del vínculo entre el progreso social y económico y una (re)definición del vínculo común de la sociedad europea que une tanto a los ciudadanos y como a los Estados miembros creando un alto nivel de capital social. Este programa debería ir acompañado de una agenda precisa y concreta que reúna a los diferentes actores y refleje la manera de hacer un uso eficaz de los instrumentos de que dispone la UE para hacer frente a las necesidades y las expectativas en el ámbito social a nivel comunitario y nacional en el contexto de la mundialización y en el marco más amplio del acervo social europeo.

Bruselas, 18 de enero de 2007.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS