

# Diario Oficial

## de la Unión Europea

C 175

50° año

Edición  
en lengua española

### Comunicaciones e informaciones

27 de julio de 2007

<u>Número de información</u>	Sumario	Página
	III <i>Actos preparatorios</i>	
	<b>Comité Económico y Social Europeo</b>	
	<b>436° Pleno de los días 30 y 31 de mayo de 2007</b>	
2007/C 175/01	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva 92/84/CEE relativa a la aproximación de los tipos del impuesto especial sobre el alcohol y las bebidas alcohólicas» COM(2006) 486 <i>final</i> .....	1
2007/C 175/02	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al Programa Estadístico Comunitario 2008-2012» COM(2006) 687 <i>final</i> — 2006/0229 (COD) .....	8
2007/C 175/03	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a las estadísticas trimestrales sobre ofertas de empleo en la Comunidad» COM(2007) 76 <i>final</i> .....	11
2007/C 175/04	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 1059/2003, por el que se establece una nomenclatura común de unidades territoriales estadísticas (NUTS) con motivo de la adhesión de Bulgaria y Rumanía a la Unión Europea» COM(2007) 95 <i>final</i> — 2007/0038 (COD) .....	13
2007/C 175/05	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «El mercado interior de servicios — Los requisitos del mercado laboral y de la protección del consumidor» .....	14
2007/C 175/06	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Normas de calidad que, desde el punto de vista de los interlocutores sociales y demás protagonistas de la sociedad civil, deben cumplirse en materia de contenidos, procedimientos y métodos de los estudios de impacto social» .....	21
2007/C 175/07	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social Europeo sobre la aplicación de la Directiva 1997/7/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de mayo de 1997, relativa a la protección de los consumidores en materia de contratos a distancia» COM(2006) 514 <i>final</i> .....	28

ES

Precio:  
18 EUR

(continúa al dorso)

2007/C 175/08	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica la Directiva 78/855/CEE del Consejo, relativa a las fusiones de las sociedades anónimas, y la Directiva 82/891/CEE del Consejo, referente a la escisión de sociedades anónimas, por lo que respecta al requisito de presentación de un informe de un perito independiente en caso de fusión o escisión» COM(2007) 91 final — 2007/0035 (COD) .....	33
2007/C 175/09	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento n° 11 relativo a la supresión de discriminaciones en materia de precios y condiciones de transporte, en aplicación del apartado 3 del artículo 79 del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea, y el Reglamento (CE) n° 852/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo a la higiene de los productos alimenticios» COM(2007) 90 final — 2003/0037 (COD) .....	37
2007/C 175/10	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la instalación de los dispositivos de alumbrado y de señalización luminosa en los tractores agrícolas o forestales con ruedas» COM(2007) 192 final — 2007/0066 (COD) .....	40
2007/C 175/11	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la exportación e importación de productos químicos peligrosos» COM(2006) 745 final — 2006/0246 (COD) .....	40
2007/C 175/12	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la comercialización de productos fitosanitarios» COM(2006) 388 final — 2006/0136 (COD) .....	44
2007/C 175/13	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 2003/87/CE con el fin de incluir las actividades de aviación en el régimen comunitario de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero» COM(2006) 818 final — 2006/0304 (COD) .....	47
2007/C 175/14	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se establecen disposiciones específicas con respecto al sector de las frutas y hortalizas y se modifican determinados Reglamentos» COM(2007) 17 final — 2007/0012 (CNS) .....	53
2007/C 175/15	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 2006/66/CE relativa a las pilas y acumuladores y a los residuos de pilas y acumuladores, por lo que se refiere a las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión» COM(2007) 93 final — 2007/0036 (COD) .....	57
2007/C 175/16	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Los retos y oportunidades de la UE en el contexto de la globalización» .....	57
2007/C 175/17	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el «Libro Verde — Modernizar el Derecho laboral para afrontar los retos del siglo XXI» COM(2006) 708 final .....	65
2007/C 175/18	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la creación del Marco Europeo de Cualificaciones para el aprendizaje permanente» COM(2006) 479 final — 2006/0163 (COD) .....	74
2007/C 175/19	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Una estrategia de la Unión Europea para ayudar a los Estados miembros a reducir los daños relacionados con el alcohol» COM(2006) 625 final .....	78



<u>Número de información</u>	Sumario ( <i>continuación</i> )	<i>Página</i>
2007/C 175/20	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre normas comunes para la explotación de servicios aéreos en la Comunidad (refundición)» COM(2006) 396 <i>final</i> — 2006/0130 (COD) .....	85
2007/C 175/21	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «La política europea de seguridad vial y los conductores profesionales — Aparcamientos seguros y vigilados» .....	88
2007/C 175/22	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «La futura legislación sobre la accesibilidad electrónica» .....	91



## III

(Actos preparatorios)

## COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

### 436º PLENO DE LOS DÍAS 30 Y 31 DE MAYO DE 2007

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva 92/84/CEE relativa a la aproximación de los tipos del impuesto especial sobre el alcohol y las bebidas alcohólicas»**

COM(2006) 486 final

(2007/C 175/01)

El 26 de septiembre de 2006, de conformidad con el artículo 93 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 19 de abril de 2007 (ponente: Sr. IOZIA).

En su 436º Pleno de los días 30 y 31 de mayo de 2007 (sesión del 30 de mayo), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 78 votos a favor, 10 en contra y ninguna abstención el presente Dictamen.

#### 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El Comité no considera correcto aplicar una adecuación automática de la tasa de inflación registrada en la UE-12 desde 1992, teniendo en cuenta que desde entonces se han integrado en la Unión tres países más en 1995, diez el 1 de mayo de 2004 y dos el 1 de enero de 2007.

1.2 En opinión del Comité, para llevar a cabo la deseada armonización en el ámbito de la UE-27 es preciso considerar también la adopción de un tipo máximo de impuesto, como una medida que permite seguramente, en perspectiva, contrarrestar con eficacia el contrabando y el fraude y aproximar los niveles impositivos, favoreciendo un desarrollo real del mercado interior. La defensa de los intereses de los consumidores, a los que no puede medirse con el mismo rasero que a los traficantes si adquieren productos alcohólicos donde son más baratos, se consigue con una armonización progresiva.

1.3 El Comité recomienda que se prohíba explícitamente a los Estados miembros añadir otras formas de imposición del consumo al régimen normal de los impuestos y del IVA, tal vez aplicando a estas tasas el nombre original de «impuesto comunitario», como ha establecido el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas <sup>(1)</sup>.

1.4 El Comité no cree que la propuesta tenga la coherencia suficiente para justificar que se mencione como fundamento jurídico el artículo 93 del Tratado, en el cual se autoriza al Consejo a adoptar por unanimidad disposiciones relativas a la armonización de las legislaciones nacionales en materia fiscal. De hecho, la propuesta no armoniza nada, puesto que deja a los Estados miembros libertad para establecer su propia tasa a partir de la cuantía mínima.

1.5 El Comité considera un error que la Comisión haya quitado importancia a la propuesta y justifique que no se lleve a cabo una evaluación de impacto ni se consulte a las partes interesadas. En una audiencia celebrada en el Comité, todos los interesados, además de manifestar su contrariedad por la propuesta de la Comisión, pidieron que en el futuro la Comisión efectúe una evaluación de impacto precisa.

1.6 El Comité desea que se retire la propuesta y solicita a la Comisión que en futuras acciones actualice las referencias a los códigos de la nomenclatura combinada que se indican en la Directiva 92/83/CEE y revise los métodos de clasificación.

#### 2. La propuesta de la Comisión

2.1 La «Propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva 92/84/CEE relativa a la aproximación de los tipos del impuesto especial sobre el alcohol y las bebidas alcohólicas» establece

<sup>(1)</sup> C-437/1997 Evangelischer Krankeshausverein Wien (EKW).

los tipos mínimos del impuesto sobre el alcohol y las diversas categorías de bebidas alcohólicas. El artículo 8 de la Directiva prevé que la Comisión efectúe exámenes periódicos y presente un informe y, en su caso, una propuesta de modificación.

2.2 El debate que siguió al informe que presentó la Comisión el 26 de mayo de 2004, en el que se concluía que era conveniente una mayor aproximación de los tipos mínimos para un mejor funcionamiento del mercado interior y para prevenir el fraude y el contrabando, que facilitan los distintos regímenes existentes en los Estados miembros, ha dado lugar a la invitación del Consejo a presentar «una propuesta destinada a ajustar los tipos mínimos del impuesto especial con objeto de evitar un descenso del valor real de los tipos mínimos de la Comunidad, estableciendo periodos transitorios y excepciones para aquellos Estados miembros que tengan dificultades para elevar sus tipos; la Comisión debería asimismo tener debidamente en cuenta la sensibilidad política general de esta cuestión especial.»

2.3 Por tanto, la Comisión propone modificar la Directiva del modo siguiente:

- revalorizando los tipos mínimos aplicados al alcohol, los productos intermedios y la cerveza, con objeto de reflejar la inflación registrada entre 1993 y 2005, del orden del 31 %, con efecto a partir del 1 de enero de 2008;
- previendo una moratoria para la entrada en vigor de los nuevos tipos: un año en aquellos países que deban incrementar el tipo efectivo más del 10 % y dos años para los que deban incrementarlo más de un 20 %;
- prolongado los plazos previstos en el artículo 8 de la Directiva para el procedimiento de revisión, que pasarían de dos a cuatro años.

2.4 El principal objetivo de la propuesta, como solicita el Consejo, es restablecer el valor real que tenían los tipos en 1992, valor que, según la Comisión, permitiría «garantizar el adecuado funcionamiento del mercado interior».

### 3. Observaciones

3.1 El Comité, a falta de una evaluación de impacto, ha considerado oportuno escuchar directamente la opinión de las asociaciones de productores, consumidores y organizaciones sindicales. En la audiencia todos los participantes manifestaron unánimemente su perplejidad ante la propuesta de Directiva. Algunas organizaciones señalaron también que con esta propuesta aumentarían las diferencias de trato entre las distintas bebidas alcohólicas, con evidente perjuicio para las que quedaran sujetas al impuesto. Por otra parte, los productores de bebidas no sujetas al impuesto piden que no se modifique el sistema actual, que, además, está definido en los acuerdos de la política agrícola común.

3.2 Los participantes en la audiencia <sup>(2)</sup> coincidieron en que deben considerarse los aspectos sociosanitarios, pero que no deben ser el punto de referencia para los impuestos, al tiempo que solicitaron -y en esto les apoya el Comité- que se realice una campaña de «consumo responsable» para limitar el riesgo de que se cometan abusos. Igualmente se señaló que esta industria europea es la primera del mundo en el sector y que aporta una notable contribución al PIB europeo y al empleo, tanto directo como indirecto.

3.3 Aparentemente, la propuesta de modificación de la Directiva es una intervención rutinaria, una simple adecuación de las cifras a la inflación registrada desde 1993 hasta hoy. No obstante, se ocupa de un tema extremadamente complejo y delicado, que demuestra que las políticas y los intereses nacionales están muy lejos de dar paso a una clara convergencia fiscal comunitaria. El Comité se ha manifestado repetidamente en favor de un proceso de armonización fiscal como instrumento indispensable para que los consumidores valoren las ventajas del mercado único.

3.4 Las reuniones ECOFIN de los días 7 y 28 de noviembre de 2006, dedicadas, entre otras cosas, al examen de esta propuesta, reabrieron los inacabables debates entre los Estados miembros: se repitió, en lo esencial, el panorama que en 1992 dio lugar a la Directiva, que sólo logró fijar los tipos mínimos, sin ninguna posibilidad de establecer una vía común de armonización y aproximación de los tipos impositivos.

3.5 Si se observan atentamente los tipos que aplican los Estados miembros, las diferencias resultan ciertamente excepcionales. El informe del 26 de mayo de 2004 presentaba las medidas aplicadas para las distintas categorías de bebidas en los 25 Estados miembros y en Bulgaria y Rumanía, los dos países que entonces eran candidatos y que el 1 de enero de 2007 se incorporaron a la Unión <sup>(3)</sup>. La diferencia entre las tasas mínimas y las máximas es de nada menos que el 1 100 %.

3.6 A modo de ejemplo, el vino tiene tasas de 0 a 273 € por hl, el espumoso de 0 a 546 € por hl, la cerveza de 0,748 por grado Plato <sup>(4)</sup> equivalente a 1,87-19,87 € por hl/grado de alcohol, los productos intermedios tranquilos y espumosos de 45 a 497 € por hl, el alcohol puro de 550 a 5 519 € por hl, que para las bebidas alcohólicas de 40° significa pasar de 220 a 2 210 € por hl.

<sup>(2)</sup> CEPS — The European Spirits Organisation; AICV — The Association of Cider and Fruit Wine; The Brewers of Europe; Comité Européen des Entreprises Vins.

<sup>(3)</sup> Véanse en el anexo a la «Propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva 92/84/CEE relativa a la aproximación de los tipos del impuesto especial sobre el alcohol y las bebidas alcohólicas» los cuadros publicados por la Comisión en su informe del 26 de mayo de 2004.

<sup>(4)</sup> De Wikipedia, la enciclopedia libre (traducido de la versión italiana): los grados Plato son una unidad de medida usada para medir la **densidad** de una solución. La escala Plato se emplea, en particular, en la industria cervecera por su rapidez de uso. Se afirma, por definición, que la densidad de una **solución** medida en grados Plato es equivalente a la densidad medida en porcentaje de peso de una solución de **azúcar** diluida en **agua**. Dicho de otra forma: afirmar, por ejemplo, que un litro de **mosto de cerveza** tiene un contenido de 12 grados Plato equivale a decir que la densidad del **extracto** (o **azúcar** disuelto en el mosto) en cuestión es igual a la de un litro de solución acuosa que contiene el 12 % de su peso de azúcar, acercándose al peso específico del agua de 1 kg/l y suponiendo que se está por encima del nivel del mar y a temperatura ambiente. Se puede decir que nuestra muestra de mosto contiene unos 120 gramos de extracto.

3.7 La adaptación del valor de los tipos mínimos propuesta por la Comisión reduciría la diferencia entre los tipos aplicados por los diferentes países del 100 % a una cantidad situada entre el 800 y el 1 000 %. La afirmación de la Comisión de que esta medida permitirá garantizar el funcionamiento del mercado interior parece, pues, verdaderamente temeraria. Para obtener un resultado eficaz, el Comité propone que se introduzca junto al tipo mínimo un tipo máximo, ya que esta medida permitirá, en perspectiva, contrarrestar el contrabando y el fraude.

3.8 Tampoco es convincente la afirmación de que la adaptación del valor de los tipos mínimos con respecto a la tasa de inflación no provocaría un aumento de su valor real. Para completar la información, la Comisión debería haber presentado de manera dinámica la evolución de los impuestos especiales aplicados por los Estados miembros desde el año de presentación de la propuesta de armonización; es decir, el Libro Blanco de 1985. En cambio, el efecto concreto que se ha producido es que, salvo contadas excepciones, el valor real de los impuestos especiales en los Estados miembros ha aumentado al término del período transitorio previsto para determinados países. El Comité desaprueba todas las prácticas nacionales consistentes en añadir otras formas de imposición a los impuestos especiales, a veces denominadas «tasas comunitarias».

3.9 Esta tendencia ha sido confirmada por un estudio encargado por la propia Comisión <sup>(5)</sup>, en el que se pone de manifiesto que, salvo tres Estados miembros, todos los demás han aumentado el valor de sus respectivos impuestos especiales cada año o cada pocos años.

3.10 El mismo estudio, en el que se tenía en cuenta la elasticidad de la demanda con respecto a los precios, indicaba que en caso de alineamiento de los tipos mínimos con respecto a la inflación:

- se obtendría un beneficio sustancial para las bebidas espirituosas, en particular en los países nórdicos, pero también en el Reino Unido y en Irlanda;
- en el caso de una elasticidad relativamente elevada de los precios, el consumo de bebidas espirituosas (con elevado contenido de alcohol) aumentaría con respecto a la hipótesis de una elasticidad cruzada (relación entre la demanda de un tipo determinado de producto y los precios de otras categorías de productos) <sup>(6)</sup>;
- en el caso de una elasticidad de precios elevada, los principales perdedores serían la cerveza y el vino: los países nórdicos registrarían una reducción significativa del consumo de vino, mientras que en Alemania, Bélgica, Francia y Luxemburgo se reduciría el consumo de cerveza.

3.11 También sería interesante comparar los efectos de la variación de los tipos mínimos descritos en el estudio, que se limitaba a la UE-15, con los efectos correspondientes en la nueva dimensión de la UE-27.

<sup>(5)</sup> *Customs Associates Ltd, Study on the competition between alcoholic drinks — Final report* — febrero de 2001.

<sup>(6)</sup> La elasticidad cruzada con respecto al precio da una indicación del grado de competencia que existe entre las diferentes bebidas.

3.12 El Comité se pregunta si en un tema como éste, declarado extremadamente sensible, la Comisión debería seguir asumiendo un papel de «notario», o, si en cambio, no debería optar, en colaboración con los Estados miembros, por presentar propuestas que permitan efectivamente reducir las fuertes distorsiones de la competencia debidas al mantenimiento de un régimen impositivo con diferencias tan grandes.

3.13 Otro de los elementos que la Comisión ha descuidado al formular su propuesta de modificación de la Directiva 92/84/CEE es que en 1992, en la UE-12, la diferencia entre las rentas per cápita no era tan grande como para que los tipos fijados resultaran efectivamente onerosos. En la UE-27, donde los niveles salariales y de pensiones son tan diferentes, seguir contemplando un mismo nivel impositivo en los nuevos y los antiguos Estados miembros sería una medida injusta, que perjudicaría exclusivamente a las rentas más bajas. Para los trabajadores y jubilados cuyo sueldo o pensión no supera los 100-150 € mensuales, y que ya han tenido que sufrir las consecuencias de un aumento de los impuestos especiales sobre el alcohol del 50 al 400 %, un alza suplementaria del 31 % tendría, sin lugar a dudas, repercusiones negativas sobre el consumo. Debido precisamente a las nuevas adhesiones que han conducido a la incorporación de doce nuevos países, el Comité no considera correcto aplicar una adecuación automática de la tasa de inflación registrada en la UE-15 desde 1992.

3.14 Salvo contadísimas excepciones, el automatismo propuesto contradice todas las políticas antiinflacionistas establecidas por los Estados miembros, que han suprimido desde hace tiempo, cuando existían, los mecanismos de adaptación automática de los sueldos y las pensiones a la tasa de inflación. La Comisión no explica claramente por qué se debería mantener un mecanismo de este tipo sólo para las tasas y los impuestos especiales.

3.15 En cambio, el Comité considera que el régimen actual es totalmente inadecuado y opina que la adaptación a la tasa de inflación (¿de la UE-12, UE-25 o UE-27?) es una medida inútilmente punitiva, especialmente para las rentas más bajas, como son todos los impuestos indirectos que no tienen en cuenta la renta efectiva del contribuyente.

3.16 Como sucede con el vino en determinados Estados miembros, el consumo de otros tipos de bebidas alcohólicas, siempre moderado, forma parte de la cultura y de la historia de otros pueblos europeos. El problema se debe, pues, contemplar globalmente, aunque haya que tener en cuenta sus diferentes aspectos.

3.17 El Comité respeta la decisión de los países que han optado por una política fiscal rigurosa aplicable a las bebidas alcohólicas y el tabaco, debida probablemente a abusos, en particular de las jóvenes generaciones. Algunos Estados miembros han declarado que sus políticas fiscales deben tomar en consideración la salud pública, pero estas decisiones tomadas libremente no pueden influir en las opciones y motivaciones de los demás Estados miembros.

3.18 El Comité se ha pronunciado ya al respecto en un Dictamen <sup>(7)</sup> en el que afirmaba que «la mejor manera de abordar el consumo abusivo es por medio de la educación, la información y los programas de formación principalmente dirigidos a aquellos que abusan del alcohol.»

3.19 El Comité considera que ya no se dan las condiciones previstas en el artículo 93 del Tratado CE, por el que se autoriza al Consejo a adoptar por unanimidad disposiciones relativas a la armonización del régimen fiscal, en la medida en que esta armonización sea necesaria para instaurar o mejorar el funcionamiento del mercado interior dentro de los plazos previstos en el artículo 14. De hecho, el aumento de los impuestos especiales mínimos no favorece la armonización, sino que sólo establece la base mínima que cada Estado miembro puede aumentar sin limitación. Desde que se aprobó la Directiva 92/84/CEE hasta ahora, han aumentado aún más las diferencias entre los tipos efectivos, lo que demuestra que esta Directiva no ha permitido llevar a cabo la armonización.

#### 4. La lucha contra el fraude y el contrabando

4.1 Otro de los aspectos negativos debidos a la diferencia de niveles impositivos, junto al de obstaculizar el buen funcionamiento del mercado interior, es la fuerte propensión a la evasión fiscal de los impuestos específicos, parcial cuando se pagan en otro Estado miembro en vez del Estado del consumo final, o total cuando los productos se importan de terceros países o circulan en régimen de suspensión de impuestos.

4.2 El desarrollo del comercio electrónico abre otra posibilidad al fraude fiscal, dada la imposibilidad de controlar las ventas a distancia y la falta de una política coordinada de lucha contra el fraude en materia de impuestos especiales sobre las bebidas alcohólicas. Esta ausencia de política se debe a que determinados Estados miembros no consideran estos fraudes como un problema y a que el fenómeno interesa casi exclusivamente a las regiones en las que la imposición es más elevada.

4.3 Con la ampliación, las fronteras exteriores de la Unión llegan a países en los que los niveles impositivos son mucho más bajos que la media aplicada en la UE, lo que aumenta de manera exponencial la posibilidad de fraude. En algunos Estados vecinos de la UE, la corrupción es masiva y afecta también a las autoridades aduaneras. Las medidas tomadas para contrarrestar el contrabando deberán reforzarse ulteriormente y, en el caso de que se aceptara el aumento propuesto de los impuestos especiales, los márgenes de beneficio para los traficantes internacionales serían aún mayores.

4.4 La Unión ha afrontado el problema de la lucha contra el fraude de los impuestos especiales desde 1992, con la Directiva 92/12/CEE del Consejo, de 25 de febrero de 1992, relativa al régimen general, tenencia, circulación y controles de los productos objeto de impuestos especiales. Dados los escasos resultados obtenidos, esta Directiva se modificó en 2004 con la Directiva 2004/106/CE del Consejo, de 16 de noviembre de 2004, por la que también se modificaba la Directiva 77/799/CEE relativa a la asistencia mutua entre las autoridades

competentes de los Estados miembros en el ámbito de los impuestos directos, de determinados impuestos sobre consumos específicos y de los impuestos sobre las primas de seguros.

4.5 A este respecto, el Comité afirmaba en uno de sus dictámenes <sup>(8)</sup> que, para luchar eficazmente contra el fraude, «parece evidente la necesidad de actualizar, reforzar, simplificar y conseguir que resulte más eficaz el instrumento de la cooperación administrativa y del intercambio de información entre los Estados miembros en materia de impuestos especiales.»

4.6 También se afirmaba en dicho Dictamen que «una vez más, los beneficios que reportarían un funcionamiento más eficaz del mercado único y unos procedimientos dirigidos a detectar y combatir el fraude y la evasión fiscal, se ven limitados por el deseo de preservar los intereses nacionales.» «En efecto, no cabe duda de que muchas prácticas fraudulentas están directamente relacionadas con las diferencias, en ocasiones notables, entre las tasas de impuestos especiales que se aplican en los distintos Estados miembros.»

«El CESE aprovecha la ocasión para denunciar las limitaciones que impone el principio de unanimidad, que actualmente regula toda decisión comunitaria en materia de legislación fiscal, a la vez que destaca la necesidad de superar dicho principio a favor del principio de mayoría, aunque sea cualificada, cuando se trate de impuestos que influyan en el funcionamiento del mercado interior o sean causa de distorsiones de la competencia.»

4.7 El Comité ha enunciado ya y reiterado a lo largo de los años los conceptos que considera fundamentales en este ámbito:

- reforzar la cooperación administrativa, el diálogo constante entre administraciones fiscales, la asistencia recíproca, la formación permanente y común de las personas encargadas de la represión del fraude, crear redes en plataformas compatibles de las fuerzas de policía y los servicios fiscales, y compartir bancos de datos;
- impulsar los procesos de armonización fiscal, tanto en el ámbito de la imposición directa como en el terreno más complejo de los impuestos especiales;
- poner en marcha un proceso de superación del principio de unanimidad en determinados temas de carácter fiscal, empezando por los de más fácil aplicación;
- superar el modelo de imposición del IVA, que favorece la práctica del fraude;
- no aumentar la presión fiscal.

4.8 En Suecia, por ejemplo, se importaron en 2004 solamente en el sector de la cerveza 164 millones de litros, por viajeros o de contrabando, lo cual equivale prácticamente a las ventas del monopolio estatal (Systembolaget) que ascendieron a 173 millones de litros. Este fraude representa una pérdida de casi 190 millones de euros entre impuestos especiales e IVA para el erario público sueco. Estas adquisiciones aumentaron un

<sup>(7)</sup> DO C 69 de 21.3.2006, p. 10 (Ponente: Sr. WILKINSON).

<sup>(8)</sup> DO C 112 de 30.4.2004, p. 64 (Ponente: Sr. PEZZINI).

40 % a partir de 2002, año en que se suprimió el régimen especial de restricciones a la adquisición en el extranjero. Se calcula que en los dos últimos años el contrabando se ha duplicado. Dinamarca estima en 95 millones la cantidad de litros de cerveza adquiridos por los viajeros en Alemania; si a esta cantidad se suma un 10 % de productos de contrabando, se llega al resultado de que cerca del 30 % de la cerveza consumida en Dinamarca escapa a la fiscalidad danesa. En 2005, en Finlandia, los viajeros importaron más de 42 millones de litros, lo que representa el 10 % del consumo total, provocando una pérdida de ingresos fiscales de más de 50 millones de euros. En cuanto a Austria, las cantidades importadas por los viajeros de Alemania y la República Checa ascienden a 30 millones de litros y, en el Reino Unido, a más de 100 millones, a los que hay que sumar el contrabando a gran escala <sup>(9)</sup>.

### 5. Estructura de los impuestos especiales aplicados a las bebidas alcohólicas

5.1 En su informe de 2004, la Comisión exponía los problemas que se habían planteado a lo largo de los años como consecuencia de la aplicación de la Directiva 92/84/CEE y destacaba tres en particular:

- **la opción que autoriza a los Estados miembros a aplicar un gravamen diferente a las bebidas alcohólicas tranquilas y a las espumosas;**
- **la necesidad de actualizar las referencias a los códigos de la Nomenclatura Combinada a los que alude la Directiva 92/83/CEE** para la definición de las categorías a las que pertenecen las bebidas alcohólicas a efectos de aplicación del impuesto especial, de modo que queden reflejados los posibles cambios que se hayan producido en los códigos NC desde 1992 hasta la fecha;
- **el hecho de que la clasificación de las bebidas alcohólicas bajo las categorías previstas en la Directiva 92/83/CEE** permitiera la existencia de clasificaciones divergentes y, por ende, de la distinta imposición de un mismo producto en los diversos Estados miembros.

Bruselas, 30 de mayo de 2007.

5.2 En lo que respecta al primer punto, la Comisión justifica la propuesta de suprimir la posibilidad de considerar de manera diferente los vinos espumosos y los vinos tranquilos por el hecho de que las razones que dieron lugar a esta decisión han dejado de existir; es decir, que los vinos espumosos ya no se consideran «productos de lujo» (al contrario precisamente de determinados vinos tranquilos).

5.3 En lo tocante al segundo punto, la Directiva 92/83/CEE (relativa a la estructura de los impuestos especiales) dispone en su artículo 26 que las referencias de la Directiva a los códigos de la Nomenclatura Combinada (NC) se entenderán hechas a la versión que esté vigente en el momento de su adopción (19 de octubre de 1992). En cambio, la Comisión propone referirse a los códigos de la NC aplicables en la fecha más reciente posible, adoptando en el futuro las decisiones de modificación de acuerdo con el artículo 24 de la Directiva 92/12/CEE (procedimiento en el que participa un «Comité de impuestos especiales», al igual que para los productos energéticos).

5.4 Por último, en lo que se refiere al tercer punto, y a fin de resolver el problema señalado por muchos operadores debido a la formulación demasiado general de la Directiva, que no especifica la cantidad de alcohol destilado que se puede añadir a «las demás bebidas fermentadas», la Comisión propone que la clasificación de las bebidas alcohólicas con fines de impuestos especiales no sea tan dependiente de la clasificación NC.

5.5 El Comité considera fundadas y coherentes las modificaciones solicitadas por los operadores con vistas a una mayor simplificación y protección de la competencia. El Comité aprueba las propuestas que presentó en su momento la Comisión y se pregunta por qué no se han aportado dichas modificaciones, mediante una modificación correspondiente de la Directiva 92/83/CEE.

5.6 El Comité desea que se retire la propuesta de Directiva y pide, paralelamente, que se adopten las modificaciones de la Directiva 92/83/CEE propuestas por la Comisión.

El Presidente

del Comité Económico y Social Europeo

Dimitris DIMITRIADIS

<sup>(9)</sup> Oxford economics, «The consequences of the proposed Increase in the minimum excise duty rates for beer». Febrero de 2007.

## ANEXO

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

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

**Punto 4.6**

Suprímase:

*«También se afirmaba en dicho Dictamen que “una vez más, los beneficios que reportarían un funcionamiento más eficaz del mercado único y unos procedimientos dirigidos a detectar y combatir el fraude y la evasión fiscal, se ven limitados por el deseo de preservar los intereses nacionales.” “En efecto, no cabe duda de que muchas prácticas fraudulentas están directamente relacionadas con las diferencias, en ocasiones notables, entre las tasas de impuestos especiales que se aplican en los distintos Estados miembros.”»*

~~*«El CESE aprovecha la ocasión para denunciar las limitaciones que impone el principio de unanimidad, que actualmente regula toda decisión comunitaria en materia de legislación fiscal, a la vez que destaca la necesidad de superar dicho principio a favor del principio de mayoría, aunque sea cualificada, cuando se trate de impuestos que influyan en el funcionamiento del mercado interior o sean causa de distorsiones de la competencia.»*~~

*Exposición de motivos*

La cualificación necesaria para la toma de decisiones es un tema de gran calado político, que habrá de ser objeto de acuerdo en el futuro Tratado. La política fiscal, una vez implantada la moneda única y con la subsiguiente supresión de la posibilidad de desarrollar políticas monetarias conforme aconseje la situación económica de cada país, es la única herramienta de que disponen los Estados miembros para dirigir su política económica. En tanto no se avance más en la profundización de la cohesión económica y social, no se debe propugnar que una mayoría, aunque sea cualificada, pueda imponer sus criterios sobre la totalidad de los miembros de la UE.

Adicionalmente, el abandono de la regla de la unanimidad llevaría a que determinados países, que gracias a este criterio están pudiendo mantener su apoyo a sectores clave de su economía (como lo son el vino o la cerveza en determinados países), se vieran obligados a pactar en un entorno de toma de decisiones diferente, perdiendo la posibilidad de mantener el bloqueo ante determinados planteamientos contrarios a sus intereses nacionales, facultad de la que están haciendo uso actualmente.

*Resultado de la votación:*

Votos a favor: 21

Votos en contra: 54

Abstenciones: 4

**Punto 4.7**

Añádase:

*«El Comité ha enunciado ya y reiterado a lo largo de los años los conceptos que considera fundamentales en este ámbito:*

- reforzar la cooperación administrativa, el diálogo constante entre administraciones fiscales, la asistencia recíproca, la formación permanente y común de las personas encargadas de la represión del fraude, crear redes en plataformas compatibles de las fuerzas de policía y los servicios fiscales, y compartir bancos de datos;*
- reforzar el ejercicio de los derechos de los consumidores en la adquisición a distancia de todos los productos en el mercado interior;*
- impulsar los procesos de armonización fiscal, tanto en el ámbito de la imposición directa como en el terreno más complejo de los impuestos especiales;*
- poner en marcha un proceso de superación del principio de unanimidad en determinados temas de carácter fiscal, empezando por los de más fácil aplicación, en el marco de una política fiscal europea coherente;*
- superar el modelo de imposición del IVA, que favorece la práctica del fraude;*
- no aumentar la presión fiscal.»*

*Exposición de motivos*

Justificación 1: Conviene desligar, al menos formalmente, el concepto de tipo máximo de los de armonización, aproximación de los niveles impositivos y armonización progresiva. Aunque uno de los efectos de tal tipo máximo sería la limitación del actual diferencial entre tipos que actualmente existe, como se detalla en los puntos 3.5, 3.6 y 3.7, con el consiguiente aumento de la armonización efectiva, la forma en la que se encuentra redactado este punto puede llevar a identificar el tipo máximo con el tipo objetivo. Con la enmienda propuesta se busca evitar tal identificación.

Efectivamente, el problema actual viene causado por los elevados tipos que algunos países imponen (Irlanda, Reino Unido, Finlandia o Suecia), que han dado lugar a que existan enormes diferenciales con respecto a los países de su entorno.

Se propone, además, cambiar la referencia a los productos alcohólicos y sustituir esta expresión por la más ajustada de bebidas con contenido alcohólico. Existen productos alcohólicos que pueden encontrarse en las farmacias y nada tienen que ver con las bebidas a las que se hace referencia en este punto.

Por otro lado, una manera eficaz para desarrollar el mercado interior y contrarrestar el fraude es dejar a los ciudadanos de la Unión Europea ejercer sus derechos de compra de esos productos a distancia tal como sucede con otros productos alimenticios. Con ello se establecerían canales legales de distribución, que pueden ser controlados por parte de las autoridades en asuntos fiscales o sanitarios, beneficiando con ello el conocimiento del consumidor de esos productos. De esa forma se cumpliría igualmente el principio del Tratado de la libre circulación de mercancías, que no se refiere solamente al comercio profesional, sino también a transacciones efectuadas por los particulares. La libre circulación implica que los consumidores residentes en un Estado miembro deben poder adquirir bienes en el territorio de otro Estado miembro con arreglo a un conjunto mínimo uniforme de normas equitativas que regulen la compraventa de bienes de consumo.

El Comité ha declarado recientemente que la promoción de las ventajas del mercado único entre los consumidores debe ser una de las prioridades para que éste sea finalizado (Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la revisión del mercado único; DO C 93 de 27.4.2007 (INT/332).

Justificación 2: Clarificación necesaria, ya que, como se menciona en el punto siguiente, el modelo establecido en el marco del IVA ha dado lugar a una jurisprudencia abundante, debido a los fallos contenidos en la legislación y en su aplicación a nivel europeo y nacional. Por ello es importante la coordinación si el proceso mencionado en el dictamen se pone en marcha.

*Resultado de la votación:*

Votos a favor: 20

Votos en contra: 55

Abstenciones: 4

---

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al Programa Estadístico Comunitario 2008-2012»**

COM(2006) 687 final — 2006/0229 (COD)

(2007/C 175/02)

El 19 de enero de 2007, 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 19 de abril de 2007 (ponente: Sr. SANTILLÁN).

En su 436º Pleno, celebrado los días 30 y 31 de mayo de 2007 (sesión del 30 de mayo de 2007), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 159 votos a favor, 1 en contra y 5 abstenciones, el presente Dictamen.

## 1. Conclusiones

1.1 El CESE valora positivamente la propuesta de programa estadístico quinquenal 2008-2012 y comparte la afirmación de que las estadísticas armonizadas y comparables son indispensables para que el público comprenda Europa, para la participación de los ciudadanos en el debate y para la participación de los operadores económicos en el mercado único.

1.2 El CESE subraya la necesidad de que tanto Eurostat como los institutos estadísticos nacionales sean dotados de los mejores medios humanos y materiales que permitan las disponibilidades presupuestarias porque ello es imprescindible para cumplir los cada vez mayores cometidos que se exige de la información estadística y por la importancia de la Unión Europea como actor global.

1.3 El CESE considera que es necesario dar mayor énfasis a los aspectos que tienen relación con el bienestar de los europeos y, en este sentido, sugiere que se amplíe el Programa Estadístico a las áreas siguientes:

- políticas a favor de la infancia;
- envejecimiento de la población y situación de las personas mayores;
- conciliación de la vida familiar y profesional;
- además, la política social debe formar un capítulo separado de los demás.

1.4 Dada la trascendencia que tiene para el cumplimiento de los objetivos de Lisboa, puede estimarse insuficiente la atención prestada en el Programa Estadístico 2008-2012 a la mejora de la información estadística sobre educación y formación profesional.

1.5 Además, es conveniente suministrar estadísticas sobre economía social, dado el alto grado de desarrollo que tiene en la Unión Europea.

1.6 Por otra parte, existen áreas en las que la información estadística actualmente disponible es insuficiente, por lo que el programa quinquenal debería poner en ellas mayor énfasis. En este sentido, corresponde citar las siguientes:

- inmigración y asilo. Cuestión de creciente repercusión sobre las que no existen estadísticas suficientemente fiables;

— delincuencia y justicia penal;

— empleo. Sobre esta materia, aunque existen actualmente estadísticas sobre población activa, ocupación, paro, etc., la rápida evolución del mercado de trabajo -con la aparición de nuevas actividades económicas, creación de profesiones y nuevas formas de contratación- obliga a una actualización constante de los métodos de encuesta y del trabajo de campo.

1.7 El CESE recuerda que, según el Tratado, «la elaboración de estadísticas comunitarias ... no ocasionará cargas excesivas a los operadores económicos (1)». Esto requiere:

- a) por una parte, realizar esfuerzos para no imponer costes innecesarios o excesivos a las empresas, sobre todo en el caso de las PYME;
- b) por otra, que no haya reiteración en la demanda de datos. El principio básico que debe regir es que cada dato debe suministrarse una única vez, debiendo distribuirse y compartirse entre los organismos estadísticos, respetando siempre los principios que rigen las estadísticas comunitarias (secreto estadístico, etc.).

1.8 Estadísticas de comercio exterior: se han constatado discrepancias, que deberían corregirse, entre las cifras de exportaciones correspondientes a un país determinado hacia otro país, con las cifras de importaciones del segundo provenientes del primero. Es decir, la cifra atribuida a A de exportaciones a B, es distinta de la cifra atribuida a B de importaciones de provenientes de A.

1.9 Dada la diversidad que presenta la UE de 27 Estados miembros, el CESE destaca la importancia de que haya un esfuerzo por lograr la mayor coordinación terminológica posible en materia estadística.

1.10 El CESE considera fundamental, para garantizar una mayor neutralidad de los datos estadísticos así como los otros principios contenidos en el Código de buenas prácticas (entre ellos, el secreto estadístico) controlar la actividad de las agencias privadas que, directa o indirectamente, operan dentro del Sistema Estadístico Europeo (SEE).

(1) Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, art. 285.2.

## 2. Contenido de la propuesta

2.1 El Reglamento (CE) n° 322/97 <sup>(2)</sup> del Consejo exige elaborar un Programa Estadístico Comunitario (PEC) plurianual <sup>(3)</sup> en el cual se definirán las orientaciones, los principales ámbitos y los objetivos de las acciones previstas para un período que no excederá de cinco años, y constituirá el marco para la elaboración de todas las estadísticas comunitarias. El PEC se pone en práctica mediante programas de trabajo anuales que ofrecen objetivos de trabajo más detallados para cada año y mediante legislación específica en el caso de las acciones importantes. Está sujeto a la presentación de un informe de evaluación intermedia y una evaluación oficial una vez expirado el período que cubre el programa.

2.2 En ese marco, el objetivo de la presente propuesta de Decisión -que tiene como fundamento jurídico el artículo 285 del Tratado de la Unión- consiste en instaurar un programa estratégico global de estadísticas oficiales comunitarias, que debe incluir la producción y entrega de productos y servicios a los usuarios, la mejora de la calidad de las estadísticas y la continuación del desarrollo del Sistema Estadístico Europeo <sup>(4)</sup>.

2.3 El objetivo principal de las estadísticas comunitarias oficiales consiste en sostener de manera periódica el desarrollo, seguimiento y evaluación de las políticas comunitarias con información concreta, fiable, objetiva, comparable y coherente. En algunos ámbitos, las instituciones comunitarias también utilizan directamente la información estadística para gestionar políticas claves.

2.4 El PEC 2008-2012 está basado en las siguientes prioridades políticas:

- la prosperidad, la competitividad y el crecimiento,
- la solidaridad, la cohesión económica y social y el desarrollo sostenible,
- la seguridad y
- la nueva ampliación de la Unión Europea.

2.5 Para la elaboración de la propuesta de Decisión, la Comisión mantuvo consultas con las partes interesadas, lo que incluyó a los Estados miembros de la UE, los países de la AELC y los países candidatos y grupos técnicos de trabajo del SEE. Han emitido dictamen sobre la propuesta el Comité consultivo europeo de información estadística en los ámbitos económico y social (CEIES) <sup>(5)</sup> y el Comité de estadísticas monetarias, financieras y de balanzas de pago (CMFB) <sup>(6)</sup>.

<sup>(2)</sup> DO L 52 de 22.2.1997, p. 1.

<sup>(3)</sup> Artículo 3, apartado 1.

<sup>(4)</sup> Forma de cooperación que incluye a Eurostat, las autoridades nacionales en el ámbito estadístico y otras autoridades nacionales responsables, en cada Estado miembro, de elaborar y difundir las estadísticas europeas.

<sup>(5)</sup> Creado mediante Decisión 91/116/CEE del Consejo (modificada por la Decisión 97/255/CE).

<sup>(6)</sup> Decisión 91/115/CEE del Consejo (modificada por Decisión 96/174/CE).

2.6 En cuanto al enfoque del programa, frente a las dos opciones posibles, una «restringida» y otra «global», la Comisión ha optado por la segunda teniendo en cuenta tres factores: la capacidad y eficiencia del SEE, los costes que implica su aplicación para los Estados y la carga para los hogares y empresas.

## 3. Observaciones generales

3.1 El CESE se ha pronunciado a lo largo de los años en numerosas ocasiones sobre los Programas Estadísticos <sup>(7)</sup> y sobre diversos aspectos específicos de la política estadística de la Unión. En general, ha sido una línea constante de este Comité resaltar: la importancia del sistema estadístico para cumplir los objetivos económicos sociales y políticos de la Unión y la necesidad de apoyar y reforzar Eurostat, pieza clave para el funcionamiento del sistema, así como, dentro del ámbito de decisión que les corresponde a los Estados miembros, los institutos estadísticos nacionales.

3.2 El CESE reafirma esos criterios y señala además, respecto de la Decisión que se somete a examen, tres aspectos que inciden en la necesidad de contar con el mejor aparato estadístico del que sea posible dotarse: el papel de la UE como actor global, el cumplimiento de los objetivos de Lisboa y la ampliación, en cuanto a que la coordinación de las estadísticas de 27 Estados es un desafío que no tiene precedentes históricos. Para decirlo de forma resumida: para el éxito de la Unión es importante, entre otras cosas, el funcionamiento eficaz de su sistema estadístico.

3.3 En materia de recursos, el programa quinquenal 2008-2012 cuenta con una asignación presupuestaria de 274,2 millones de euros (lo que implica un incremento del 24,3 % respecto de los recursos operativos previstos para el programa 2003-2007). Deben tenerse en cuenta, sin embargo, otros aspectos no incluidos en esa suma <sup>(8)</sup>. Si se incluyen los gastos administrativos y la cofinanciación por los Estados miembros u otros organismos, el total de los créditos de compromiso asciende a 739,34 millones de euros.

3.4 Gobernanza estadística. Según el Código de buenas prácticas <sup>(9)</sup>, las autoridades nacionales y la autoridad estadística comunitaria:

- a) crearán un entorno institucional y organizativo que fomente la eficacia y la credibilidad de las autoridades estadísticas nacionales y comunitarias que elaboran y difunden estadísticas oficiales;

<sup>(7)</sup> En 1998 el CESE se pronunció sobre la «Propuesta de Decisión del Consejo relativa al Programa estadístico comunitario 1998-2002», DO C 235 de 27.7.1998, p. 60, y en 2002 sobre la «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al Programa Estadístico Comunitario 2003-2007», DO C 125 de 27.5.2002, p. 17.

<sup>(8)</sup> Gastos de personal y administración; recursos operativos procedentes de otras líneas presupuestarias del ámbito estadístico que también podrían utilizarse para cubrir nuevas necesidades derivadas de la legislación durante el período 2008-2012 (acciones de tipo Edicom); recursos operativos facilitados por otras direcciones generales a partir de sus líneas presupuestarias; recursos nacionales y regionales. Eurostat reasignará sus propios recursos humanos y operativos para cumplir las prioridades globales del programa.

<sup>(9)</sup> Recomendación de la Comisión relativa a la independencia, la integridad y la responsabilidad de las autoridades estadísticas de los Estados miembros y de la Comunidad. COM(2005) 217 final.

b) respetarán las normas, orientaciones y buenas prácticas europeas en los procesos utilizados por las autoridades estadísticas nacionales y comunitarias para organizar, recoger, tratar y difundir estadísticas oficiales y se esforzarán por lograr una reputación de buena gestión y eficiencia para fortalecer la credibilidad de dichas estadísticas;

c) garantizarán que las estadísticas de la Comunidad se ajusten a las normas de calidad europeas y respondan a las necesidades de los usuarios institucionales de la Unión Europea, los gobiernos, los organismos de investigación, las organizaciones sociales, las empresas y el público en general.

3.5 El Programa Estadístico Comunitario 2008-2012 se propone lograr 32 objetivos transversales (que están detallados en el anexo I) y prevé cerca de 90 objetivos y acciones concretas (anexo II), que se refieren tanto a las políticas generales como a dieciocho áreas específicas de políticas concretas de la Unión.

3.5.1 El programa define las acciones previstas en los principales ámbitos siguientes:

- libre circulación de mercancías
- agricultura
- libre circulación de personas, servicios y capitales
- visados, asilo, inmigración y demás políticas relativas a la libre circulación de personas
- transportes
- normas comunes sobre competencia, fiscalidad y aproximación de las legislaciones
- política económica y monetaria
- empleo
- política comercial común
- cooperación aduanera
- política social, de educación, de formación profesional y de juventud
- cultura
- salud pública
- protección de los consumidores
- redes transeuropeas
- industria (incluye estadísticas sobre sociedad de la información)
- cohesión económica y social
- investigación y desarrollo tecnológico

- medio ambiente
- cooperación al desarrollo
- cooperación económica, financiera y técnica con terceros países.

#### 4. Observaciones particulares

4.1 Dados los ambiciosos objetivos del Programa 2008-2012 y que ahora comprende la coordinación estrecha entre Eurostat y los institutos estadísticos de 27 Estados miembros, debe señalarse la necesidad de que se priorice el trabajo estadístico y se utilicen con la máxima eficacia posible los limitados recursos existentes.

4.2 El artículo 4 de la propuesta de Decisión se refiere al establecimiento de prioridades en materia estadística, dada la necesidad de utilizar los recursos limitados con la mayor eficiencia posible. Sin embargo, no establece criterios ni cauces para el establecimiento de tales prioridades. Además, resulta difícil establecerlas cuando, al mismo tiempo, se reconoce la necesidad de reforzar o crear nuevas áreas de trabajo.

4.3 El CESE comparte la afirmación de que «la evolución rápida de la capacidad y disponibilidad de Internet la convertirán en la herramienta privilegiada de difusión de datos estadísticos en el futuro, lo que aumentará significativamente el número de usuarios potenciales y creará así nuevas oportunidades de difusión»<sup>(10)</sup>. Para lograr este objetivo y teniendo en cuenta, además, que las páginas Web de Eurostat constituyen una imagen de la Unión Europea, es necesario que la presentación de los datos y su lectura sea lo más sencilla y atractiva que permita la tecnología.

4.4 El CESE comparte la afirmación de que debe intensificarse la cooperación entre Eurostat y los institutos nacionales de estadística<sup>(11)</sup>. Sin embargo, observa que la propuesta de Decisión no concreta ni establece cauces para el reforzamiento de esa cooperación.

4.5 Ámbito y prioridades de las estadísticas europeas. El CESE destaca que -como surge de la lista de acciones previstas enumeradas en el punto 3.5.1. del presente dictamen- el sistema estadístico está fundamentalmente centrado en los aspectos económicos mientras ofrece insuficiente información sobre aspectos sociales que tienen directa repercusión en la vida de los ciudadanos de la Unión. Señala también que, al contrario de lo que ocurre con las demás materias, la política social está englobada con la educación, la formación profesional y la juventud.

Bruselas, 30 de mayo de 2007.

El Presidente  
del Comité Económico y Social Europeo  
Dimitris DIMITRADIS

<sup>(10)</sup> Anexo I. 3.6. Difusión.

<sup>(11)</sup> Anexo I. 3.6. Difusión.

## Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a las estadísticas trimestrales sobre ofertas de empleo en la Comunidad»

COM(2007) 76 final

(2007/C 175/03)

El 4 de abril de 2007, 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.

El 24 de abril de 2007 la Mesa del Comité Económico y Social Europeo encargó a la Sección Especializada de Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social la preparación de los trabajos en este asunto.

Dada la urgencia de los trabajos, el Comité Económico y Social Europeo, en su 436º Pleno celebrado los días 30 y 31 de mayo de 2007 (sesión del 31 de mayo), ha nombrado a la **Sra. FLORIO** ponente general y ha aprobado por unanimidad el presente Dictamen.

### 1. Introducción

1.1 La disponibilidad de datos estadísticos fiables y de calidad es un instrumento indispensable para los agentes institucionales, económicos y sociales con el fin de supervisar y evaluar la eficacia de determinadas opciones legislativas, así como adoptar las decisiones correspondientes en el futuro.

1.2 En efecto, es indispensable tener una idea lo más precisa posible y que responda a la situación real del momento para adoptar las mejores políticas que sea posible.

1.3 Ello es especialmente válido para las estadísticas sobre la situación del empleo en Europa, con el fin de analizar los avances que han realizado los Estados miembros respecto de los objetivos fijados en la Estrategia de Lisboa.

1.4 Para conocer la evolución del mercado laboral en la Unión Europea, es muy importante conocer en qué sectores y regiones existen ofertas de empleo y en qué cantidad. Las ofertas de empleo no cubiertas reflejan las variaciones coyunturales por sector de actividad económica y pueden proporcionar un marco útil para determinar las regiones europeas en las que existe mayor escasez de mano de obra o, al contrario, en las que se registra un crecimiento significativo de la economía y del empleo.

1.5 Las ofertas de empleo forman parte de la serie Principales Indicadores Económicos Europeos (PIEE) y son un indicador que, si está disponible rápidamente, sirve al Banco Central Europeo y a la Comisión para medir los efectos de la evolución económica en determinados sectores, así como para ajustar las decisiones de política monetaria.

1.6 La reactivación de la Estrategia de Lisboa, que tiene su base en el Consejo Europeo de marzo de 2005, incluyó dentro de las grandes prioridades la creación de más y mejores empleos. De forma inevitable, ello ha incrementado la necesidad

de mejorar la información estadística sobre la demanda de mano de obra.

1.7 Las Directrices Integradas para el Crecimiento y el Empleo (2005-2008) y las Orientaciones Generales de Política Económica, en el marco de la Estrategia Europea de Empleo (SEE), requieren datos estructurales agregados, a escala de Europa, sobre las ofertas de empleo, desglosados por actividad económica para poder analizar el nivel y la estructura de la demanda de mano de obra.

1.8 Asimismo, la disponibilidad de datos estadísticos fiables y actualizados con frecuencia permite a cada Estado miembro evaluar el mercado laboral y adoptar las decisiones correspondientes en materia de política laboral, incluso con carácter regional.

### 2. Propuesta de la Comisión

2.1 Desde 2003, los datos nacionales sobre ofertas de empleo y puestos ocupados se vienen recogiendo en virtud de un «pacto entre caballeros», esto es, un acuerdo informal. Este acuerdo, aunque haya garantizado flexibilidad e independencia a los Estados miembros, no satisface plenamente las necesidades de los usuarios de los datos.

2.2 En la actualidad, cuatro Estados miembros no han enviado a Eurostat los datos, y los que se han facilitando no son siempre perfectamente comparables. En lo tocante a la recopilación de datos trimestrales, no se satisfacen del todo las exigencias del BCE y de la Comisión en términos de cobertura, actualidad y armonización.

2.3 Mediante la propuesta de Reglamento COM(2007) 76 final, que surge por iniciativa del Comité de Empleo, la Comisión quiere establecer una normativa que permita obtener estadísticas comparables sobre ofertas de empleo con periodicidad fijada.

2.4 Durante la elaboración de la propuesta, para la que se consultó a expertos y al Comité del Programa Estadístico (CPE), se tuvieron en cuenta distintas opciones. La que finalmente se recogió en la propuesta de Reglamento es que, a corto plazo, la recopilación de datos estructurales anuales seguirá satisfaciéndose en virtud del pacto entre caballeros.

2.5 Por lo tanto, la propuesta se centra sobre todo en las disposiciones aplicables a la recogida de las estadísticas trimestrales sobre ofertas de empleo. A partir de la experiencia adquirida con la aplicación de este Reglamento, se contempla la posibilidad de elaborar en el futuro un nuevo reglamento para satisfacer las necesidades en materia de datos anuales.

2.6 La determinación del nivel de detalle requerido por cada actividad económica se confía a la última versión de la Nomenclatura de Actividades Económicas de la Comunidad Europea (NACE).

2.7 Siempre que sea posible, y a condición de no infringir determinadas normas de calidad, se permite a los Estados miembros recurrir a fuentes administrativas o limitar el ámbito de actividades cubiertas, con el fin de aligerar la carga para las empresas (artículo 5).

2.8 La Comisión prevé (artículo 8) la realización de una serie de *estudios de viabilidad* por los Estados miembros que encuentren dificultades para facilitar datos relativos a:

- a) unidades con menos de diez empleados o
- b) las actividades siguientes:
  - i) agricultura, silvicultura y pesca,
  - ii) Administración Pública y defensa, Seguridad Social obligatoria,
  - iii) educación,
  - iv) actividades sanitarias y de servicios sociales,
  - v) actividades artísticas, recreativas y de entretenimiento,
  - vi) actividades asociativas, reparación de ordenadores, efectos personales y artículos de uso doméstico, y otros servicios personales.

2.9 Durante la fase de puesta en marcha (los tres primeros años) se establece una ayuda financiera de la Comunidad para los Estados miembros. Estos costes durante los tres primeros años correrán a cargo del Programa Comunitario para el Empleo y la Solidaridad Social (Progress) <sup>(1)</sup> (artículo 9). De esta forma, podrán ponerse en marcha iniciativas de innovación y mejora en el ámbito de la recogida de datos, después de completarse la fase del «pacto entre caballeros».

<sup>(1)</sup> Aprobado mediante la Decisión 1672/2006/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 24 de octubre de 2006. En la «Sección 1: Empleo» se menciona de forma expresa la financiación de las medidas (incluidas las estadísticas) destinadas a mejorar «[...] la comprensión de la situación del empleo y de sus perspectivas, especialmente mediante [...] el desarrollo de estadísticas e indicadores comunes [...]».

### 3. Conclusiones y recomendaciones

3.1 El CESE destaca la importancia de contar con estadísticas sobre la situación del empleo en Europa que sean lo más coherentes y fiables posible y, por lo tanto, aprecia y apoya el esfuerzo de la Comisión para instaurar un marco jurídico que permita disponer de estadísticas sobre ofertas de empleo más actualizadas, comparables y pertinentes a nivel europeo.

3.2 La consecución de los objetivos de la Estrategia de Lisboa, desde el punto de vista económico y sobre todo del empleo, requiere un apoyo estadístico constante y eficaz, que esté a disposición de todos los usuarios de datos estadísticos y los agentes económicos, sociales e institucionales a nivel europeo y nacional.

3.3 El CESE también comparte la elección del instrumento del reglamento europeo, dado que el alcance de la propuesta, como ocurre con la mayoría de las iniciativas sobre estadísticas, exige una aplicación detallada y uniforme en toda la Unión Europea.

3.4 No cabe duda de que la decisión de incluir en la propuesta de Reglamento sólo la recogida de los datos trimestrales y de continuar la de los datos estructurales anuales con arreglo al acuerdo informal viene dictada por una aconsejable gradualidad para pasar de una recogida de datos basada en un acuerdo informal a otra que se fundamenta en un reglamento comunitario. Es imprescindible que este período de transición vaya acompañado de una supervisión constante de los resultados obtenidos, y el CESE desea que en un futuro próximo se pueda obtener un marco más completo y fiable tanto de los datos anuales como de los trimestrales relativos al potencial del mercado laboral europeo.

El CESE lamenta que todavía no se disponga de la evaluación de impacto, pero espera que la Comisión elabore una antes de que se adopte un reglamento de ejecución, dado que, en principio, las empresas europeas soportarán un incremento de los costes y las cargas sin que se reduzcan en compensación otras actividades de encuesta.

3.5 No obstante, el CESE considera que, dada la necesidad de simplificar la recopilación de datos y disminuir su coste, se ha optado de forma poco clara por hacer facultativa la recogida de datos en los sectores considerados «estacionales», en concreto los relacionados con las actividades de agricultura, silvicultura y pesca.

3.6 Sin embargo, el problema del «ajuste estacional» plantea una serie de cuestiones sobre la fiabilidad de estas estadísticas, ya que en otros sectores industriales o de la Administración pública los tipos de contrato estacional constituyen una práctica utilizada desde hace tiempo (sector textil, industria agroalimentaria, turismo, etc.).

3.7 Además, la estructura de los contratos de trabajo en todos los Estados de la UE reviste en la actualidad decenas de formas diferentes de relaciones laborales. Por este motivo, sería importante conocer de qué tipo de ofertas de empleo se trata (de duración indeterminada, temporal, a tiempo parcial, por proyecto, colaboraciones, etc.).

3.8 Una visión global más próxima a la realidad del potencial del mercado laboral, su evolución o sus deficiencias en determinados sectores o regiones, permitiría seleccionar mejor las estrategias que deben aplicarse para alcanzar los objetivos de Lisboa.

3.9 Este es otro de los motivos por los que el CESE considera que en estos asuntos es especialmente necesaria la consulta y la participación directa de los interlocutores sociales europeos.

El CESE apoya las competencias de control del Parlamento respecto de la propuesta, que estará sujeta al procedimiento de codecisión con el Parlamento Europeo. Los reglamentos de ejecución estarán sujetos al sistema de comitología establecido en el procedimiento de reglamentación con control, de conformidad con lo dispuesto en las Decisiones del Consejo 1999/468/CE y 2006/512/CE.

Bruselas, 31 de mayo de 2007.

El Presidente  
del Comité Económico y Social Europeo  
Dimitris DIMITRIADIS

---

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 1059/2003, por el que se establece una nomenclatura común de unidades territoriales estadísticas (NUTS) con motivo de la adhesión de Bulgaria y Rumanía a la Unión Europea»**

COM(2007) 95 final — 2007/0038 (COD)

(2007/C 175/04)

El 25 de abril de 2007, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo de la Unión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta mencionada.

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

Dada la urgencia de los trabajos, el Comité Económico y Social Europeo decidió, en su 436° Pleno de los días 30 y 31 de mayo de 2007 (sesión del 30 de mayo de 2007), nombrar al Sr. BURANI ponente general y aprobó por unanimidad el presente Dictamen.

## 1. Introducción

1.1 El Reglamento (CE) n° 1059/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo estableció una nomenclatura común de unidades territoriales estadísticas (NUTS) para los Estados miembros.

1.2 Una primera modificación tuvo lugar en 2005 a raíz de la adhesión de diez nuevos Estados miembros. Tras la adhesión de Bulgaria y Rumanía es preciso proceder a una nueva modifi-

cación, incluyendo a tal fin en el anexo del Reglamento los nuevos cuadros relativos a dichos países.

## 2. Observaciones y conclusiones

2.1 El CESE toma nota de la propuesta de la Comisión y, habida cuenta de su necesidad a raíz de la adhesión de nuevos Estados miembros y de su carácter puramente técnico, la suscribe plenamente.

Bruselas, 30 de mayo de 2007.

El Presidente  
del Comité Económico y Social Europeo  
Dimitris DIMITRIADIS

---

## Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «El mercado interior de servicios — Los requisitos del mercado laboral y de la protección del consumidor»

(2007/C 175/05)

El 29 de septiembre de 2005, de conformidad con el artículo 29.2 del Reglamento Interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un dictamen sobre «El mercado interior de servicios — Los requisitos del mercado laboral y de la protección del consumidor»

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 3 de mayo de 2007 (ponente: Sra. ALLEWELDT).

En su 436º Pleno de los días 30 y 31 de mayo de 2007 (sesión del 30 de mayo de 2007) el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 110 votos a favor, 2 en contra y 2 abstenciones el presente Dictamen.

### 1. Objetivos

1.1 De conformidad con la Estrategia de Lisboa, la Directiva de la UE relativa a los servicios en el mercado interior <sup>(1)</sup> tiene por objeto promover la competitividad, el crecimiento y el empleo. Por otra parte, ha dado lugar a un intenso debate sobre la organización de la libre circulación de servicios. Un elemento en litigio era y es la incidencia que dicha propuesta tendrá en los mercados nacionales, las condiciones sociales y los requisitos de la protección del consumidor. En su Dictamen de febrero de 2005 <sup>(2)</sup>, el CESE se pronunció en detalle sobre la propuesta de la Comisión, por lo que el debate no se centra ahora en el texto de la Directiva, sino en las repercusiones en el empleo y los intereses de los consumidores que se pueden esperar de una realización del mercado interior de servicios concebida de esa manera.

1.2 En el Tratado de la UE se sanciona la libre prestación de servicios como una de las cuatro libertades de circulación del mercado interior, y desde entonces ha constituido una realidad política. La estrategia de la Comisión que se plasma en la Directiva relativa a los servicios tiene por objeto suprimir todos los obstáculos a la prestación de servicios. En cierto sentido, no afecta de manera directa al mercado laboral o a la protección de los consumidores. No obstante, cuanto más se aplique la libre prestación de servicios, las diferencias entre los distintos sistemas nacionales se harán más claras y palpables. Por otra parte, existe comparativamente poca legislación a escala europea sobre la protección de los intereses de los trabajadores y los consumidores. En tales ámbitos lo que predomina son condiciones nacionales jurídicas, sociales y laborales con frecuencia muy diferentes. Además, en la Directiva relativa a los servicios se prevé una validez paralela o, en su caso, compartida de determinadas reglamentaciones nacionales sobre el país de origen y el de prestación del servicio, cuyos efectos aún debe probar la práctica futura.

1.3 La estabilidad social y la confianza de los consumidores son un componente esencial de la integración europea y constituyen también un requisito para el adecuado funcionamiento del mercado interior de servicios. Una deficiencia importante del debate en torno a la Directiva relativa a los servicios es la falta

de análisis probatorios sobre sus repercusiones nacionales en las condiciones sociales, el empleo y los intereses del consumidor. La ausencia de una base estadística para cuantificar, desde la perspectiva transfronteriza, la libre circulación de servicios y la libertad de establecimiento era una de las críticas formuladas por el CESE <sup>(3)</sup>. Además, apenas se dispone de datos fiables sobre los cambios estructurales previsibles de los mercados laborales en los Estados miembros. De este modo, por un lado existen pocas evaluaciones estadísticas de impacto, que son muy generales, y, por otro, los casos particulares tratados son a menudo ilegales o parcialmente legales. Ninguna de estas posibilidades basta para lograr una evaluación de impacto objetiva.

1.4 La realización del mercado interior de servicios es un elemento importante de la Estrategia de Lisboa. Las oportunidades de crecimiento en este sector constituyen un impulso importante para crear más empleo. La mayor competencia resultante de la liberalización del mercado de los servicios tendrá repercusiones positivas, ya que la oferta de servicios se verá ampliada y sus precios disminuirán. No obstante, esto debe ir acompañado de una mejora permanente de la protección social de los trabajadores y un nivel adecuado de protección de los consumidores. Esto también es aplicable a las normas vigentes en los Estados miembros sobre calidad y seguridad, incluidas las relativas a la protección del medio ambiente. En los distintos sectores y Estados miembros el impacto en el empleo será diferente. En este sentido, las repercusiones en las pequeñas y medianas empresas es un factor decisivo.

1.5 El objetivo del presente Dictamen de iniciativa es dar una mayor visibilidad a las repercusiones que la actual estrategia para el mercado interior de servicios tienen en los mercados laborales, las condiciones de empleo y la protección de los consumidores, algo que también puede aportar ventajas prácticas a las partes interesadas y a las instituciones de la UE. En las dos audiencias anteriores del CESE sobre el mercado interior de servicios no se abordaron en profundidad estos aspectos <sup>(4)</sup>.

<sup>(1)</sup> Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior.

<sup>(2)</sup> CESE 137/2005, DO C 221 de 8.9.2005.

<sup>(3)</sup> Véase CESE 137/2005, epígrafe 3.2, DO C 221 de 8.9.2005.

<sup>(4)</sup> El 19 de septiembre de 2001, el CESE organizó una audiencia sobre la estrategia general del mercado interior, y en una audiencia celebrada el 24 de mayo de 2004 en el marco del Dictamen sobre la Directiva de la UE relativa a los servicios se abordaron seis cuestiones clave, entre ellas, la responsabilidad profesional, la ventanilla única, los métodos estadísticos, etc.

1.5.1 A tenor de lo que la legislación europea entiende por «libre prestación de servicios», que cubre toda prestación entre dos sujetos económicos realizada en los respectivos Estados miembros <sup>(5)</sup>, se deben examinar tres temáticas:

- la información sobre los efectos cuantitativos en el empleo, por sectores y países, y sobre los cambios que probablemente provocarán la deslocalización y transferencia, o importación, de determinados servicios;
- los nuevos retos planteados por las condiciones de empleo que se derivan del hecho de que con un prestación transfronteriza de servicios cada vez mayor la movilidad de los trabajadores desplazados también aumentará rápidamente;
- los intereses de los consumidores y su consideración en la estrategia para el mercado interior de servicios;
- el importante papel que desempeñan en este contexto las pequeñas y medianas empresas (PYME) como motores fundamentales del empleo.

1.6 El presente Dictamen debería entenderse, por una parte, como una primera aproximación y, por otra, como contribución también al Informe final de la Comisión Europea sobre la revisión del mercado interior <sup>(6)</sup> y a los debates del IMAC <sup>(7)</sup>. Su punto de partida son los datos disponibles en la actualidad y las experiencias prácticas y expectativas de expertos y partes interesadas. Los datos proceden de la audiencia que tuvo lugar en abril de 2006, en Viena, y tomando como base un cuestionario enviado en otoño del mismo año a casi 6 000 expertos de la industria, los sindicatos y distintos grupos de interés, así como a departamentos científicos y gubernamentales. Se recibieron más de 150 respuestas al cuestionario. El dictamen no tiene las pretensiones de un estudio científico ni lo puede sustituir. Antes bien, proporcionará orientaciones para problemas existentes y futuras evoluciones, que a largo plazo se desarrollarán en mayor profundidad en el Observatorio del Mercado Único (OMU) del CESE y que también servirán de impulso a las instituciones de la UE y otras partes interesadas para sus decisiones políticas e investigaciones científicas.

## 2. La dinámica del sector de los servicios en la UE

2.1 La Comisión de la UE justifica su estrategia para el mercado interior alegando el débil desarrollo de la libre prestación de servicios transfronterizos en la UE. Con un mercado interior de servicios más dinámico son de esperar, simultáneamente, impulsos positivos para el empleo y efectos beneficiosos en los consumidores y las empresas. ¿Cómo puede definirse esta dinámica de manera concreta?

2.2 Un problema aún no resuelto es la representación estadística de los intercambios de servicios transfronterizos. Hasta el día de hoy, Eurostat y los órganos estadísticos nacionales se sirven de la denominada estadística de los flujos de pagos, lo

<sup>(5)</sup> Un servicio es cualquier actividad económica no asalariada contemplada en el artículo 50 del Tratado CE y consistente en realizar una prestación a cambio de una remuneración.

<sup>(6)</sup> Se espera que este Informe se finalice durante la Presidencia portuguesa del Consejo.

<sup>(7)</sup> Comité Consultivo del Mercado Interior («Internal Market Advisory Committee»).

que implica que un servicio se exporta o importa sólo si da origen al correspondiente pago transfronterizo. Mientras que, por un lado, en el sector de servicios existe un alto grado de cooperación, se transfieren conocimientos y se intercambian prestaciones, por otro, en los respectivos países se dan numerosas operaciones de liquidación entre distintas secciones de empresas, socios en red o también entre entidades económicas legalmente independientes que cooperan sólo de modo permanente. En tales estructuras en red los operadores correspondientes consideran las transferencias de conocimiento, de tiempo y de servicios en sus propios países como prestaciones al cliente, pero no dan lugar a un pago transfronterizo.

2.3 En opinión del Comité, esto significa que el sector de servicios representa un volumen de intercambios considerablemente más importante y, por consiguiente, una incidencia en el mercado interior mayor de lo que hacen pensar las estadísticas oficiales en la actualidad. Por ello, el CESE considera necesario que la Unión Europea encargue una encuesta científica básica para determinar cómo los distintos ramos del sector de servicios en los Estados miembros ya organizan en la actualidad sus esfuerzos de cooperación con las empresas de otros países. A partir de esa encuesta y mediante una extrapolación se debería elaborar un cuadro fiable del volumen real del mercado de servicios de la Unión Europea. Tal proceso se apoyaría en los correspondientes esfuerzos de los órganos estadísticos europeos para determinar el índice de precios relativo a todas las prestaciones de servicios e integrarlos en todos los Estados.

2.4 A manera de ilustración: la Comisión estima que, según la información actualmente disponible, el sector de los servicios genera el 56 % del PIB de la UE y provee el 70 % del empleo total, pero sólo representa el 20 % de los intercambios comerciales dentro de la UE. Según estos datos, la evolución de la productividad en el sector de servicios de la UE es claramente inferior a la de EE.UU. <sup>(8)</sup>.

2.5 Esta debilidad no se percibe en el mercado mundial, donde la UE es la fuerza dominante en el ámbito de los intercambios comerciales de servicios, con una tendencia inequívoca a crecer. En 2003, la participación de la UE fue del 26 %, mientras que en EE.UU. fue justo por encima del 20 %. Incluso actores cada vez más importantes del comercio, como India y China, no han podido superar hasta la fecha, a pesar de su gran dinamismo, una cuota de participación conjunta del 5 %. Entre 1997 y 2003 la cuota de la UE creció en un 1,8 %, un resultado que la colocó en posición dominante también en este aspecto.

2.6 Se observa que la debilidad atañe sobre todo al comercio dentro de la UE, pero, a este respecto, las cifras tampoco reflejan necesariamente dicha conclusión. Entre 2000 y 2003 el comercio intracomunitario de los servicios creció un 10,8 %, pero sólo un 6,4 % con los socios comerciales extracomunitarios. Por consiguiente, el dinamismo del mercado interior fue comparativamente muy claro, sobre todo en la medida en que 2003 fue un año de retroceso económico general. Además, hay que tener en cuenta la caída de los precios de los servicios.

<sup>(8)</sup> Fuente de información para estas cifras y las que aparecen en los puntos 3.5 y 3.6: Comisión Europea 2004 y 2005.

2.7 El CESE pide a la Comisión que lleve a cabo una evaluación más detallada del impacto de la realización progresiva del mercado interior de servicios. El denominado análisis SWOT (puntos fuertes, puntos débiles, oportunidades, amenazas) podría ser al respecto de gran utilidad.

### 3. Las consecuencias en el empleo de un mercado interior de servicios más eficaz

3.1 Las evaluaciones del impacto en el empleo dependen de las previsiones de crecimiento. Uno de los primeros análisis acerca del efecto de la Directiva de la UE relativa a los servicios procede de la Oficina neerlandesa para el análisis de la política económica <sup>(9)</sup>. En él se adopta la hipótesis habitual de la OCDE de que cada vez que se elimina una reglamentación aumenta el crecimiento y, por ende, el empleo. Es interesante observar que en dicho estudio se llega a la conclusión de que no son las reglamentaciones *per se* las que tienen un efecto negativo, sino su naturaleza heterogénea. En él también se prevé que la Directiva relativa a los servicios podría provocar un aumento del 15 al 30 % del comercio de los servicios, y de un 20 al 35 % de la cuota de las inversiones extranjeras directas en el sector comercial.

3.2 En la primavera de 2005, el Instituto de Economía de Copenhague publicó un estudio que le había encargado la Comisión en el que se recogen observaciones explícitas sobre el impacto en el empleo <sup>(10)</sup>. Según dicho estudio, un aumento previsible del consumo de 0,6 % del PNB de la UE dará lugar a un crecimiento neto de 600 000 puestos de trabajo en los 25 Estados miembros de la UE. Asimismo, se prevé que la productividad aumentará y que los salarios se incrementarán en un 0,4 % como media.

3.3 El debate de las conclusiones del estudio de Copenhague dio lugar a puntos de vista encontrados, sobre todo porque sus argumentos solo tienen en cuenta el punto de vista de la oferta y apuntan únicamente al efecto de un crecimiento de la demanda combinado con un descenso de los precios cada vez que se suprime una reglamentación. No atiende a ningún factor que pudiera contrarrestar el crecimiento de la demanda, como, por ejemplo, la pérdida del poder adquisitivo o el cambio de conducta del consumidor. Además, la selección de los sectores era controvertida. No existen otras valoraciones del impacto en el empleo, o bien se basan en el estudio de Copenhague, por lo que llegan a las mismas conclusiones <sup>(11)</sup>. Con vistas a lograr un mercado interior de servicios más eficaz se debe prestar más atención a la influencia de investigación e innovación, aumento del nivel de cualificaciones y uso de las tecnologías de la comunicación.

3.4 No hace falta decir que contar con 600 000 nuevos puestos de trabajo es positivo, pero, habida cuenta de la magnitud de las expectativas, se trata de un resultado más bien

modesto <sup>(12)</sup>. Es, sin embargo, mucho más importante que un crecimiento de tal naturaleza pueda tener un impacto muy diferente según ramos, países y en las distintas categorías de empleo. Sobre esto no hay hasta la fecha ningún tipo de información. Con la ayuda del Observatorio del Mercado Único y con el impulso de la presente iniciativa, el CESE se propone aportar una imagen más clara sobre estos cambios estructurales en el mercado de trabajo.

3.5 El cuestionario del CESE muestra claramente que existe gran interés en tales datos. El 90 % de los encuestados consideró que la información disponible sobre el impacto en el empleo del mercado interior de servicios era insuficiente. Las preguntas se referían sobre todo a los sectores que presentaban una pérdida o un aumento de puestos de trabajo elevados. El 60 % de los encuestados estima que habrá efectos positivos globales en el empleo o en determinados sectores. Los más citados son la asesoría empresarial y jurídica; tras ellos se cuentan los siguientes: comercio, artesanía/PYME, transporte, servicios de salud, agricultura y silvicultura, servicios industriales, educación, turismo, servicios de asistencia a personas, gestión de la construcción y de los edificios. A la pregunta de si esperaban pérdidas de puestos de trabajo, el 44 % respondió afirmativamente. En este punto la industria fue el perdedor más citado. A ella siguieron los ramos siguientes: servicios públicos, gestión de la construcción y de los edificios, agricultura y silvicultura, servicios relacionados con las empresas, alimentación/productos alimentarios, servicios de asistencia a personas, comercio/comercio minorista, turismo, industria textil.

3.6 La pregunta sobre las ventajas de este proceso aporta una serie de cotejos interesantes. Cabe esperar que adaptarse al mercado desempeñe un papel determinante y que aquellos que no logren ajustarse a las nuevas condiciones de liberalización y al mercado transfronterizo tengan pérdidas. El trabajo cualificado ofrecerá más oportunidades que el no cualificado y la mano de obra joven, especializada y con una movilidad flexible tendrá más posibilidades que las personas de más edad y menos flexibles. Los puestos de trabajo con estándares sociales altos perderán ventajas frente al empleo sin protección o al trabajo por cuenta propia, cuya importancia tiende más bien a aumentar. La calidad frente al precio, así como los requisitos elevados de acceso a una profesión y los países con altos costes sociales resultarán perjudicados. Los nuevos Estados miembros son los que más ventajas obtendrán; los viejos, los que menos. Los pequeños prestadores y aquellos que operan a escala local deberán hacer frente a la presión ejercida por los grandes grupos transnacionales. En cuanto a los consumidores, no se llega realmente a una conclusión.

3.7 La evolución de las pequeñas y medianas empresas constituía un punto de especial importancia: ¿llevará el aumento de los intercambios transfronterizos de servicios a más empleo o causará la presión de los precios y de la competencia la eliminación de PYME y, con ello, la pérdida de empleo? Una mayoría de dos tercios (66 %) ve oportunidades de empleo positivas, pero un 55 % también teme las consecuencias de una competencia que expulsará a algunas empresas fuera del mercado. Para una clara mayoría (69 %) de los encuestados, la liberalización del

<sup>(9)</sup> *The Free Movement of Services within the EU*, Kok et alii, CPB report n° 69, octubre de 2004.

<sup>(10)</sup> *Economic Assessment of the Barriers to the Internal Market for Services*, Copenhagen Economics, enero de 2005.

<sup>(11)</sup> Véase, por ejemplo, el estudio que encargó el Ministerio austriaco de Economía y Trabajo, *Deepening the Lisbon Agenda: Studies on Productivity, Services and Technologies*, Viena, 2006.

<sup>(12)</sup> Existen críticas serias que consideran incluso que estas estimaciones son irrealistas.

mercado interior de servicios no tiene un efecto relevante en la evolución de las PYME, que dependería en mayor medida de otros factores. En suma: las expectativas positivas predominan, pero es probable que en general no sean en número importante. No obstante, lo que se espera es que la cualificación de los empleados, la capacidad de innovación y la calidad de la prestación del servicio sean factores decisivos de éxito y supervivencia. También abundan las expectativas o las peticiones de mayor armonización (diplomas de educación y cualificaciones profesionales, requisitos de gestión, precios y salarios, cotizaciones sociales, impuestos de sociedades, adaptación general a las normas de la UE e internacionales). Se espera que empeore la situación en lo relativo a las normas sociales y en la protección de los consumidores y del medio ambiente. Se teme que si los grandes prestadores se hacen con los mercados se podrían perder las particularidades locales y culturales.

3.8 A la pregunta de si los trabajadores independientes tendrán más oportunidades de desarrollar actividades transfronterizas en el futuro, el 84 % respondió afirmativamente.

#### 4. Nuevos retos en materia de condiciones de trabajo y de empleo

4.1 En la inmensa mayoría de los casos, los servicios transfronterizos están ligados a la movilidad de los trabajadores. Dado el bajo nivel de armonización de las condiciones en la UE hasta la fecha, en un mercado de trabajo nacional o en una empresa se pueden aplicar distintas reglamentaciones sociales. La Directiva de la UE sobre el desplazamiento de trabajadores establece un mínimo de condiciones fundamentales en lo relativo al trato equitativo de la mano de obra desplazada y los trabajadores locales. Además, las cuestiones de derecho laboral y social se excluyeron por principio de la Directiva relativa a los servicios de la UE. Esto no quiere decir que el mercado de los servicios transfronterizos, cada vez mayor, deje de tener incidencia. A pesar de la Directiva sobre el desplazamiento de los trabajadores, sigue existiendo un ámbito no armonizado de normas sobre los convenios colectivos. La exclusión del derecho laboral de la Directiva relativa a los servicios de la UE no ha establecido ningún «principio del lugar del trabajo» para los trabajadores; las fórmulas jurídicas escogidas fueron objeto de vivas críticas y no se consideran necesariamente inequívocas. En este punto conviene esperar a la futura transposición en el ordenamiento jurídico nacional. Por último: suponiendo que el perfeccionamiento del mercado interior de servicios tenga éxito, la frecuencia cada vez mayor y, probablemente, también la duración del desplazamiento adquirirán una dimensión diferente.

4.2 No es este el lugar en el que el debate sobre la aplicación de la Directiva sobre el desplazamiento de los trabajadores pueda o deba llevarse a cabo. La cuestión clave es más bien la siguiente: ¿qué nuevos problemas surgirán o qué problemas existentes se intensificarán teniendo en cuenta que, en el marco de la adjudicación de contratos de servicios públicos, en adelante los trabajadores de diferentes Estados miembros trabajarán más frecuentemente y, en algunos casos, durante más tiempo que hasta ahora en el mismo lugar de trabajo, pero bajo condiciones parcialmente diferentes? ¿De qué modo, no obstante, esta situación podría dar lugar a oportunidades si se atiende, por ejemplo, a las previsiones del estudio de Copenhague sobre el aumento de los salarios? No se trata aquí, ciertamente, de suponer que los agentes de los mercados y los responsables políticos tienen la intención de llevar a cabo opera-

ciones de *dumping* social, sino de presentar una imagen genuina de lo que ocurre.

4.3 El 82 % contestó afirmativamente a la pregunta de si aumentando los servicios transfronterizos, y, por consiguiente, la actividad de los trabajadores desplazados en otro país, también ha de esperarse un cambio de las condiciones de empleo nacionales en el propio país. El 20 % prevé una mejora de las condiciones laborales, frente a un 17 % que considera probable un empeoramiento. Solo el 7 % cree que los puestos de trabajo se harán más seguros. El 56 % espera que la flexibilización y duración limitada de los contratos laborales aumentarán.

4.4 Este aspecto de la flexibilización aparece de nuevo en las respuestas a las preguntas siguientes. Numerosos encuestados prevén un descenso del personal permanente en favor del trabajo a tiempo parcial, los contratos de empresa y el aumento del pseudotrabajo autónomo. Asimismo, se especifican las expectativas positivas: aprendizaje de idiomas, nuevas perspectivas e incentivos ventajosos para la cualificación, aumento de los salarios y una mayor oferta de puestos de trabajo. Sin embargo, los temores predominan, a saber: más competencia, peores condiciones laborales, horarios de trabajo más amplios y flexibles, así como un incremento de los conflictos sociales y prácticas ilegales y un descenso de los salarios. A los sistemas sociales se les plantean nuevas cargas. Se estima que los trabajadores con menor movilidad, en especial también las mujeres, tendrán mayores dificultades en el futuro y que las estructuras familiares sufrirán a resultas de la movilidad creciente. A la pregunta de la incidencia que tendrá en la evolución de los salarios la futura liberalización del mercado interior de servicios, el 50 % respondió con la expectativa de un descenso de los salarios, mientras que el 43 % espera que aumenten y el 7 % no ve ninguna repercusión especial o afirma que depende de cada sector.

4.5 A la pregunta de si la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores cubre suficientemente la protección social, el 48 % respondió afirmativamente y el 52 % negativamente. En caso de necesitarse nuevas normativas, la mayoría prefiere un planteamiento al nivel de la UE (65 %), mientras que un tercio estima que el problema se solucionaría mejor al nivel nacional, y el 2 % piensa que ambos son necesarios. A la pregunta de qué problemas conviene destacar se dieron las siguientes respuestas: en primer lugar se citaron la falta de armonización social (incluidos el acceso a la profesión y la licencia industrial) y la desigualdad que se deriva de ella. De manera consecuente, sigue, para algunos, la petición de que se amplíe el ámbito de aplicación de la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores en relación con los sectores y los contenidos de las disposiciones. La aplicación deficiente de la legislación sobre trabajadores desplazados, la inseguridad jurídica y el aumento de las prácticas ilegales, así como las lagunas en los controles y diligencias judiciales son también cuestiones de gran importancia para los encuestados. Además, se mencionaron problemas en el ámbito de la seguridad y protección de la salud en el lugar de trabajo, en los sistemas de seguridad social y en la lucha contra el pseudotrabajo autónomo. Por último, se criticaron el exceso de burocracia, los obstáculos nacionales aún existentes y una tendencia al aislamiento nacional. Asimismo, se detectan dificultades cuando no se atiende suficientemente a las diferencias lingüísticas y culturales.

4.6 ¿Qué repercusiones de todo esto pueden esperarse en las empresas si, para la adjudicación de contratos de servicios, se contrata a trabajadores de otros países bajo condiciones parcialmente diferentes de las nacionales? El 6 % no ve ninguna consecuencia particular y el 23 % considera que hoy por hoy aún no se puede valorar esta posibilidad. El 24 % espera que aumenten las diferencias de las condiciones laborales dentro de las empresas, el 34 % prevé dificultades a la hora de mantener las disposiciones sociales y laborales y el 13 % afirma que los derechos nacionales de participación no cubren totalmente a los trabajadores desplazados. En las respuestas a esta pregunta salen a la luz nuevos aspectos. Surgirán nuevas dificultades salariales y sociales, probablemente en forma de remuneraciones desiguales del mismo trabajo o de reducción de las prestaciones sociales voluntarias por parte de las empresas. Según una expectativa también frecuentemente mencionada, la familiaridad con las «mejores prácticas» podría posibilitar la mejora de las condiciones laborales y el aumento de la calidad del trabajo. En este sentido, se considera necesario desarrollar «más inteligencia» en el diálogo social al nivel empresarial. Los obstáculos de comunicación podrían dificultar la calidad del trabajo y del trabajo de equipo y, en general, minar la solidaridad en la plantilla. En determinadas circunstancias, conocer y ser consciente de los propios derechos es más difícil para los distintos trabajadores. Las desigualdades excesivas (conflictos, cargas administrativas, calidad del trabajo) también podrían obstaculizar el éxito empresarial, y el mantenimiento de las disposiciones legislativas podría llevar a exigencias desproporcionadas y a más abusos. Por último, en la liberalización de la libre prestación de servicios se ve una oportunidad para hallar una solución a la escasez del personal cualificado.

4.7 Es difícil resumir las respuestas que se refieren a ejemplos concretos, ya que contribuyen a una mejor comprensión precisamente en razón de su contenido específico. Por esta razón, en el presente Dictamen sólo se citarán los distintos ejemplos prácticos que aclaren problemas no mencionados hasta la fecha. Se dan, por ejemplo, referencias a la falta de claridad en normativas y procedimientos en caso de accidente laboral, problemas particulares en el desplazamiento interno, cambio de los contratos de trabajo, aplicación de convenios colectivos de otros países y trato de los trabajadores migrantes.

## 5. Intereses de los consumidores en el mercado interior de servicios

5.1 El mercado interior de servicios también debe redundar en beneficio de los consumidores. Se trata de una cuestión de disponibilidad (precio, acceso, oferta), de calidad, de transparencia (información, confianza) y de seguridad jurídica (responsabilidad, protección de los consumidores). ¿Se tienen suficientemente en cuenta estos aspectos en la actualidad? ¿Las propuestas sobre la realización del mercado interior de servicios fomentan tales aspectos o pueden preverse problemas para los consumidores? El tercer punto importante del cuestionario debería arrojar luz sobre estas experiencias de carácter práctico con los servicios transfronterizos desde el punto de vista del consumidor.

5.2 La Directiva de la UE relativa a los servicios no se puede evaluar de manera suficientemente clara desde el punto de vista del consumidor. En la audiencia del CESE de abril de 2006,

algunos criticaron que, de manera irresponsable, la protección de los consumidores se había tratado de manera excesivamente ligera. También existen valoraciones positivas, que se refieren sobre todo a la mejora de la parte de la demanda. En general, no se pone suficiente énfasis en las cuestiones relativas a la protección del consumidor, que, probablemente, solo se harán visibles cuando se examine el impacto en el nivel nacional en cada caso. No obstante, la confianza de los consumidores es de gran importancia para el éxito del mercado interior de servicios de la UE.

5.3 Los criterios, expuestos en el punto 5.1, a favor de un mercado interior de servicios favorable a los consumidores (disponibilidad, calidad, transparencia y seguridad jurídica) deberán considerarse por orden de importancia en el marco del cuestionario, primeramente por sí mismos, en segundo lugar como evaluación de hasta qué punto la Directiva de la UE relativa a los servicios fomenta estos aspectos. Aunque la calidad y la seguridad jurídica se valoran en sí mismas muy positivamente (primer y segundo lugar), en la evaluación de la Directiva se observa claramente que se favorece prioritariamente la disponibilidad y que la seguridad jurídica ocupa el último lugar. Solo un 23 % se declara satisfecho con la actual situación a este respecto; el 77 % estima necesaria una mejora.

5.4 Aunque la Directiva de la UE relativa a los servicios no afecta en lo esencial a la validez de las disposiciones sobre la protección de los consumidores en el país en el que se presta el servicio, en el debate se expresaron repetidamente temores en el sentido de que la situación en este punto deja que desear. A la pregunta de si se cree que las disposiciones nacionales sobre los consumidores corren peligro, el 52 % contestó afirmativamente. Muy a menudo, se lamenta que en el cumplimiento de las normas, en especial en reclamaciones y satisfacción de daños y perjuicios, la situación ha empeorado. Esto también se corresponde con la respuesta a otra pregunta; en ella, el 76 % de los encuestados percibe problemas en conexión con la responsabilidad y la ejecución administrativa. El 51 % de los encuestados teme que se produzca un descenso general del nivel de protección de los consumidores. En particular, se advierte del riesgo que corren todas las normas nacionales por encima del mínimo estipulado por la UE. Esto también se aplica a las disposiciones administrativas sobre el desempeño de una actividad directamente relevante para los consumidores, como la protección contra ventajas discriminatorias o los requisitos para las solicitudes de indemnización, ya que en el futuro se regularán con arreglo al principio del país de origen. También existe el temor de que se reduzcan las prestaciones de garantías y disminuya la calidad del servicio. Por último, muchos temen que se pierdan derechos de información, por ejemplo información sobre los productos (riesgos para el medio ambiente, información relativa a la responsabilidad, transparencia general), sobre los precios, sobre los prestadores del servicio (integridad del prestador, nivel de cualificaciones, cobertura legal), sobre las prestaciones de garantías, sobre la responsabilidad, etc.

5.5 Otra cuestión se refería a la información oportuna e indispensable a los consumidores en la oferta de servicios transfronterizos. En primer lugar se encuentran los datos sobre las garantías legales, las indemnizaciones por daños y los derechos a reclamación, a los que siguen la identidad del prestador y su

lugar de origen, la transparencia de los precios y las indicaciones precisas sobre la calidad del servicio prestado, así como sobre la seguridad del producto y la prestación de garantía. Visiblemente preocupados por el debate sobre el principio del lugar de origen, numerosos encuestados piden información sobre qué ley es de aplicación y qué instancia es competente en materia de reclamaciones.

5.6 Solamente el 25 % tiene experiencias con euroventanillas o con una cooperación al nivel europeo en materia de protección del consumidor. La valoración de los encuestados es en su mayor parte positiva, aunque también se mencionan aspectos negativos, como, por ejemplo, la ayuda transfronteriza para la aplicación de la ley o el contacto con los interlocutores nacionales adecuados. También existen voces críticas que consideran los procedimientos demasiado burocráticos y caros y, en general, que la cooperación relativa a la protección del consumidor es demasiado débil y poco eficiente, en particular en casos complejos. Da la impresión general de que la información sobre las euroventanillas o sobre las posibilidades de cooperación no se ha difundido suficientemente.

5.7 Con vistas a preservar una mejor calidad de los servicios, la Directiva relativa a los servicios recomienda introducir normas y certificaciones voluntarias. Al 54 % le pareció muy positiva esta propuesta, mientras que para el 46 % es más bien discutible. Los que se hallan a favor de las normas de calidad voluntarias lo consideran un medio eficaz que debe afirmarse en el mercado y en relación con los clientes. Las voces críticas se hallan plenamente de acuerdo en que el mantenimiento de dichas normas no se puede garantizar sin un control estatal. En consecuencia, prefieren una disposición jurídica clara. Aunque se considera que las empresas con buena conducta respetan las normas voluntarias, se estima que éstas no sirven de nada contra las «ovejas negras». Ahora bien, es precisamente esto lo que tiene especial relevancia en los servicios transfronterizos.

5.8 La Directiva relativa a los servicios también incorpora un sistema de control compartido de las autoridades en los países de origen y de prestación del servicio. Se pretendía saber si esto inspira una mayor confianza entre los consumidores. El 82 % respondió afirmativamente, y el 18 % declaró tener menos confianza a este respecto. Manifiestamente, la aplicación práctica suscita una reserva importante.

5.9 Por último, se brindó una vez más la oportunidad de abordar cuestiones sobre la protección del consumidor en el futuro mercado interior de servicios. De nuevo surgió el problema fundamental de la falta de claridad y seguridad jurídicas en la protección de los consumidores con relación a la garantía, la responsabilidad (es decir, en caso de insolvencia), los derechos de garantía (falta de armonización, problema de la carga de la prueba) y la ejecución de demandas por daños (excesiva duración, procedimientos demasiado complejos, deseo de una mayor armonización). En segundo lugar, hay que mencionar la garantía de suficiente información relativa a los servicios y los prestadores. Además, se perciben deficiencias en la ausencia de normas de calidad comunes y la imposibilidad de comparar competencias y cualificaciones profesionales. A menudo, las normas relativas a la protección de los consumidores no se aplican adecuadamente o faltan en determinados ámbitos (por ejemplo, pensiones privadas y servicios de salud).

Las cuestiones sociales (salarios inferiores a los salarios mínimos, trabajo ilegal, migración) y el temor de verse privados de las normas relativas al medio ambiente y a la seguridad son objeto del interés de los encuestados. Se estima que se debería definir un nivel mínimo para los servicios de interés general que garantice la integración social. Otros temas que suscitan la preocupación son los falseamientos de la competencia para los prestadores (por ejemplo, las distintas cargas sociales) y los problemas derivados de las disparidades monetarias.

## 6. Los resultados principales

6.1 Las reacciones al cuestionario muestran que existe gran interés en abordar los nuevos retos en materia de mercados laborales, empleo y protección del consumidor en el mercado interior de servicios. Numerosas observaciones se refieren a evoluciones problemáticas, y también a oportunidades futuras. En términos generales, ambos aspectos merecen más atención y también deberían servir de inspiración para la aplicación inminente de la Directiva relativa a los servicios.

6.2 Un problema que sigue sin resolverse es la representación estadística del sector de los servicios transfronterizos en la UE. En este sentido, una recopilación realista constituye un requisito para la evaluación de la dinámica de empleo que pudiera producirse. En consecuencia, el CESE reitera su petición de que se lleve a cabo una sola encuesta de base, única manera de solucionar el problema.

6.3 Según el 90 % de los encuestados, la información sobre las posibles repercusiones en el empleo de la nueva estrategia para el mercado interior es insuficiente. El 60 % espera una incidencia positiva para el empleo. El 44 % prevé pérdidas de puestos de trabajo. En general, se esperan, sobre todo, «desplazamientos de empleo». A este respecto, parece oportuno que para sus investigaciones futuras el OMU adopte un planteamiento diferenciado y por sectores, como, por ejemplo, las prestaciones de servicios relacionados con la industria, la formación, ciertos servicios públicos liberalizados, los servicios ligados a la persona, la artesanía. Las referencias a los que obtendrían las mayores ventajas son instructivas. En este sentido, sería recomendable examinar en detalle los aspectos del trabajo cualificado/no cualificado y las oportunidades de la mano de obra especializada y flexible frente a los trabajadores con menor movilidad. Lo primero es un proceso que se prevé tendrá lugar tanto entre los Estados miembros como dentro de cada sector. Lo segundo plantea un reto especial a los mercados de trabajo y los sistemas sociales.

6.4 En su conjunto, se valora positivamente la evolución de las pequeñas y medianas empresas, al igual que la del empleo, pero en este punto se considera que la incidencia de la Directiva relativa a los servicios es más bien reducida. Se esperan, no obstante, nuevos retos, que deberán afrontarse con una mano de obra más cualificada y de mayor calidad y con capacidad de innovación. Algunos abogan a favor de una mayor armonización de las condiciones marco para contrarrestar la nueva presión de la competencia. Se expresa el temor de que las especificidades locales y culturales desaparezcan en el futuro si los grandes operadores conquistan los mercados.

6.5 Una mayoría del 82 % espera que la realización futura del mercado interior de servicios entrañe cambios en las condiciones laborales y de empleo nacionales. Esto no se debe a un desconocimiento de la Directiva relativa a los servicios, sino a la atención prestada a los requisitos no armonizados y a las nuevas influencias que se dejan sentir en los mercados. Se espera principalmente un aumento de los contratos de trabajo de duración limitada y una flexibilización de las condiciones laborales. Las expectativas positivas tienen que ver con la mejora de las ofertas de trabajo, la formación lingüística y la formación en general.

6.6 Las disposiciones vigentes sobre trabajadores desplazados desempeñan un importante papel en este contexto. La aplicación deficiente de las normas se percibe a menudo como un problema. La mitad de los encuestados piensa que, en vista de los nuevos retos, las actuales disposiciones no son suficientes para garantizar una protección social. Esto resulta evidente al examinar de cerca el mundo empresarial. Cuanto mayor es el sector no armonizado, mayores son las posibilidades de un trato no equitativo por el mismo trabajo. Se entiende que esto es parcialmente una oportunidad, cuando el contacto con las «mejores prácticas» sirve de incentivo para mejorar las condiciones laborales en el país de origen. En general, se puede observar que las disparidades de las condiciones laborales y de las disposiciones jurídicas en una empresa o compañía también representan un reto para las empresas. En el presente dictamen no se abordará el debate en torno a la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores. Lo importante es observar que las desigualdades y, por ende, los conflictos, aumentarán. Se trata de una tarea para la UE y los legisladores nacionales, en especial ante la próxima entrada en vigor de la Directiva relativa a los servicios, pero también de un reto para el diálogo social en la UE.

6.7 La mayor movilidad de los trabajadores en el marco de la adjudicación de contratos de servicios transfronterizos y la mayor dificultad para conocer los propios derechos hacen que la necesidad de servicios de asesoramiento aumente. Estos servicios deben garantizarse para el conjunto de la UE. El trabajo de los *Euro Info Centers* y la creación de un banco de datos para cuestiones relativas a los trabajadores, que el CESE sigue también con el mayor interés, constituyen una importante base de información.

6.8 Desde el punto de vista del consumidor, la evaluación de la Directiva relativa a los servicios no es suficientemente clara. Existen tanto voces críticas como valoraciones positivas. Los resultados del cuestionario indican que la calidad y la seguridad jurídica se valoran positivamente, pero, según los encuestados,

estos aspectos no se fomentan de manera consecuente en la Directiva. Solo el 23 % se halla satisfecho con el nivel actual de la protección de los consumidores.

6.9 La seguridad jurídica y la aplicación de la legislación son las cuestiones que suscitan mayor preocupación. Aunque la Directiva relativa a los servicios no modifica en lo esencial la protección de los consumidores, el 52 % estima que en el futuro las disposiciones nacionales corren peligro. Se aboga por una normativa clara sobre la garantía y la responsabilidad y por una aplicación rápida de las reclamaciones por daños y perjuicios. En este punto da la impresión de que la actual legislación no es suficiente, o bien que las normas nacionales elevadas se ven amenazadas por la competencia futura. Igualmente importante es garantizar una información suficiente relativa a los servicios y a los prestadores. Se perciben deficiencias en la ausencia de normas de calidad comunes (las opiniones sobre las certificaciones voluntarias difieren) y en la imposibilidad de comparar competencias y cualificaciones profesionales. A menudo, las normas relativas a la protección de los consumidores no se aplican adecuadamente o faltan en determinados ámbitos (por ejemplo, pensiones privadas y servicios de salud).

6.10 Sólo un reducido número de encuestados tiene experiencias con euroventanillas o con una cooperación transfronteriza. En su mayor parte, los actuales planteamientos se valoran positivamente, pero no se consideran suficientes, ya que son demasiado limitados y contribuyen en poca medida a la aplicación en casos complejos.

6.11 Las cuestiones sobre la protección de los consumidores en el mercado interior de servicios deben desempeñar un mayor papel. La inseguridad que se puede comprobar en relación con la situación jurídica en los servicios transfronterizos debe afrontarse con una estrategia de información al nivel nacional y de la UE. No se debe subestimar la petición de datos precisos sobre los servicios y los prestadores. Este aspecto también debe tenerse en cuenta a la hora de aplicar la Directiva relativa a los servicios.

6.12 En el marco del Observatorio del Mercado Único, el CESE seguirá ocupándose, en estrecha cooperación con la Sección Especializada SOC, de las repercusiones del mercado interior de servicios en el desarrollo del comercio de los servicios entre Estados miembros, en el empleo y la protección de los consumidores. A partir de los resultados del presente Dictamen será oportuno examinar más detalladamente los distintos ramos o sectores y aplicarles las enseñanzas fundamentales que se extraen del cuestionario.

Bruselas, 30 de mayo de 2007.

El Presidente  
del Comité Económico y Social Europeo  
Dimitris DIMITRIADIS

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Normas de calidad que, desde el punto de vista de los interlocutores sociales y demás protagonistas de la sociedad civil, deben cumplirse en materia de contenidos, procedimientos y métodos de los estudios de impacto social»**

(2007/C 175/06)

Mediante carta del 19 de septiembre de 2006, Wilhelm SCHÖNFELDER, Embajador extraordinario y plenipotenciario, representante permanente de Alemania ante la UE, solicitó, en nombre de la Presidencia alemana del Consejo, al Comité Económico y Social Europeo que elaborase un dictamen 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 3 de mayo de 2007 (ponente: Sr. RETUREAU).

En su 436º Pleno de los días 30 y 31 de mayo de 2007 (sesión del 31 de mayo de 2007), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 102 votos a favor, 3 en contra y 5 abstenciones el presente Dictamen.

## 1. Introducción

La Presidencia alemana presentó una solicitud para la elaboración de un dictamen exploratorio sobre el tema «Normas de calidad que, desde el punto de vista de los interlocutores sociales y demás protagonistas de la sociedad civil, deben cumplirse en materia de contenidos, procedimientos y métodos de los estudios de impacto social» que ilustra la voluntad del Gobierno alemán de hacer hincapié en la mejora de la legislación (*better regulation*), en cooperación con las Presidencias portuguesa y eslovena, y como seguimiento de la declaración de las seis presidencias de 2004. De conformidad con ella, «el recurso coherente al seguimiento del impacto <sup>(1)</sup> para los nuevos proyectos será un importante elemento del plan de acción alemán, con vistas a tener en cuenta las repercusiones sociales desde el procedimiento legislativo» <sup>(2)</sup>. «Un estudio de impacto puede definirse simplemente como un método para determinar los efectos probables o reales de una intervención. Su objetivo es mejorar la base de la información probatoria que sirve de fundamento para tomar decisiones y, así, mejorar la calidad de la toma de decisiones» <sup>(3)</sup>.

## 2. Observaciones generales

La conferencia sobre el seguimiento del desarrollo de los estudios de impacto en la Unión Europea, organizada por la Comisión Europea el 20 de marzo de 2006 en Bruselas, reveló que hay consenso general en que el sistema de estudios de impacto de la Comisión Europea reposa sobre sólidos principios y que, además, esos análisis pueden determinar las incidencias económicas, sociales y medioambientales <sup>(4)</sup>. Los estudios de impacto fueron introducidos, en primer lugar, en el contexto de la mejora del marco reglamentario de la Unión Europea. La consideración de la dimensión social o de las consecuencias de la

legislación comunitaria se inscribe en el respeto de la Agenda Social. Los ciudadanos europeos esperan que Europa sea social (o que el mercado único sea socialmente compatible) y expresan de diversas formas sus deseos de participar en el proceso de acercamiento a la UE.

### 2.1 Iniciativa de la Comisión Europea para aplicar los estudios de impacto (breve presentación retrospectiva)

La iniciativa de la Comisión Europea, adoptada en 2003 y encaminada a aplicar un procedimiento de estudio de impacto para todas las propuestas importantes, es decir, las que se presentan en su estrategia política anual o en su programa de trabajo, se basa en el hecho de que estas propuestas pueden ser objeto de un estudio de impacto, «siempre que tengan una potencial incidencia económica, social o medioambiental y que su aplicación exija algún tipo de medida reglamentaria» <sup>(5)</sup>. Dicha iniciativa fue lanzada con el fin de integrar progresivamente los estudios de impacto en el proceso legislativo desde 2005 <sup>(6)</sup>.

A partir de 2003 se dijeron muchas cosas sobre los estudios de impacto en general, pero poco sobre los aspectos sociales de dichos estudios en particular.

### 2.2 Aspectos sociales de los estudios de impacto: breve resumen del trabajo de la Comisión Europea

2.2.1 Como es lógico, la DG de «Educación y Cultura» y la DG de «Empleo, Asuntos Sociales e Igualdad de Oportunidades» incluyen aspectos sociales en sus estudios de impacto. Además, el «principio del análisis proporcional» <sup>(7)</sup> hace que el grado de integración de los elementos sociales en otros ámbitos varíe. Así se plantea la cuestión de si conviene considerar los aspectos sociales (incluidos los puntos relativos a la Agenda Social

<sup>(1)</sup> En lo sucesivo: EI.

<sup>(2)</sup> «Europa puede tener éxito si todos nosotros trabajamos juntos», programa de la Presidencia, 1 de enero — 30 de junio de 2007 — elaborado por el Gobierno Federal de Alemania (véase igualmente <http://www.eu2007.de>).

<sup>(3)</sup> Extracto de «European Governance Reform: The Role of Sustainability Impact Assessment», C. Kirkpatrick, S. Mosedale, Universidad de Manchester, 2002 [NdT: traducción libre].

<sup>(4)</sup> El Parlamento propone un cuarto pilar para las evaluaciones de impacto, el de los derechos fundamentales. La cuestión sigue pendiente: distinción de los derechos fundamentales o integración en el seno de los tres pilares propuestos. En cualquier caso, es preciso evaluar el impacto en los derechos fundamentales.

<sup>(5)</sup> «The inclusion of social elements in Impact Assessment», p. 13. Documento realizado por el Istituto per la ricerca sociale, enero de 2006. Este Instituto recopiló documentos de la Comisión (decisiones, reglamentos, comunicaciones y directivas) durante un periodo de tres años (es decir, entre 2003 y 2005).

<sup>(6)</sup> En junio de 2005, la Comisión Europea publicó un documento titulado «directrices sobre la evaluación del impacto», con la referencia SEC (2005) 791. Véase también: [http://ec.europa.eu/enterprise/regulation/better\\_regulation/impact\\_assessment/docs/sec\\_2005\\_791\\_guidelines\\_annexes.pdf](http://ec.europa.eu/enterprise/regulation/better_regulation/impact_assessment/docs/sec_2005_791_guidelines_annexes.pdf).

<sup>(7)</sup> El principio del análisis proporcional implica que «el grado de detalle varía en función de los posibles impactos de la propuesta. Esto significa que la profundidad del análisis será proporcional a la importancia de los posibles impactos». COM(2002) 276.

Europea) como un criterio fundamental (*bottom line*), es decir, decidir lo que se debe hacer con las propuestas que no afecten a cuestiones sociales o cuyas repercusiones sociales posiblemente estén limitadas. Desde un punto de vista empírico, el estudio elaborado por el *Istituto per la ricerca sociale* (véase la nota a pie de página 4) revela que «los estudios de impacto que no tienen en cuenta los aspectos sociales se refieren fundamentalmente al sector económico. En este caso, un tercio de los estudios de impacto no incluye aspectos sociales o sólo los incluye de forma superficial» <sup>(8)</sup>.

2.2.2 Es evidente que «cuando la pertinencia social de la medida está clara (...), se tienen suficientemente en cuenta los aspectos sociales que, entonces, son debidamente desarrollados en todo el documento de estudio de impacto» <sup>(9)</sup>. «La cuestión del empleo surge claramente como la consecuencia social más recurrente y más destacada» <sup>(10)</sup>.

2.2.3 Según el *Istituto per la ricerca sociale*, «el grado de toma en consideración de los elementos sociales no es forzosamente proporcional (...) al contenido político y a su posible incidencia. (...) Muy frecuentemente, estos impactos sólo son descritos de manera general (...)» y «reposan sobre (...) hipótesis comunes (...)». Estas relaciones no suelen ser discutidas cuando se toma en consideración el contenido específico de la medida, la población destinataria y las circunscripciones territoriales afectadas, la elección particular de los instrumentos políticos y el efecto del proceso de aplicación» <sup>(11)</sup>. El estudio realizado por este instituto revela igualmente que «varios estudios de impacto no prevén ninguna correlación con otros ámbitos de acción o políticas comunitarias». Los análisis de impacto representan una importante carga, pero no deben ser incompletos o superficiales, puesto que, si no, sus carencias cuestionarán el valor de la legislación.

### 2.3 El papel de las partes interesadas en los estudios de impacto

2.3.1 La evaluación del impacto de una propuesta legislativa no se limita a marcar casillas. También debe ser objeto de seguimiento, preferiblemente por los usuarios de la legislación, o en estrecha cooperación con ellos, en particular aquellos usuarios que resulten afectados de manera más directa. Puesto que la dimensión social es uno de los tres criterios de evaluación para las políticas de la UE, convendría elaborar un procedimiento estandarizado (es decir, simultáneamente transparente y simple) para recoger datos específicos en el contexto de los estudios de impacto. A este respecto cabe mencionar algunas opciones:

- La consulta a través de Internet: una consulta en línea de gran envergadura no es adecuada para propuestas jurídicas específicas que tengan consecuencias sociales. La consulta en línea debe limitarse a las partes directamente afectadas. Una consulta específica exige redes temáticas (¿comunidades virtuales para los estudios de impacto temáticos?) y un nivel mínimo de estructuras y coordinación, así como de seguimiento.
- La consulta a través de los foros de las partes interesadas: debido a las restricciones temporales, esta opción puede no ofrecer el grado de precisión necesario.

<sup>(8)</sup> «The inclusion of social elements in Impact Assessment», p. 28 [NdT: traducción libre].

<sup>(9)</sup> *Ibidem*, p. 30 [NdT: traducción libre].

<sup>(10)</sup> *Ibidem*, p. 31 [NdT: traducción libre].

<sup>(11)</sup> *Ibidem*, p. 77 [NdT: traducción libre].

- La consulta de las plataformas consultivas oficiales: esta opción plantea la cuestión de la participación de órganos como el Comité Económico y Social Europeo en el proceso de estudio de impacto social (esta observación sirve igualmente para los estudios de impacto en el ámbito del desarrollo sostenible). Por definición, estos órganos han sido instituidos para velar por la pluralidad de intereses y la correlación entre las políticas.
- La consulta específica de las partes interesadas: esta opción es recomendada por un determinado número de organizaciones de la sociedad civil.

## 3. Consideraciones básicas en materia de metodología

3.1 Es necesario plantear una serie de preguntas para determinar la metodología que conviene recomendar:

- ¿Cuál es la situación o, dicho en otras palabras, qué ha conseguido la Comisión Europea en términos de integración de los aspectos sociales en sus estudios de impacto?
- ¿Se puede aplicar un estudio de impacto social de un proyecto a todas las propuestas legislativas o cada proyecto exige un estudio ad hoc?
- ¿Cuál es el papel de las partes interesadas? ¿Cómo se puede mejorar su participación en el proceso?
- ¿Qué papel podría desempeñar el Comité Económico y Social Europeo como asamblea de representantes de la sociedad civil organizada y como «eje» idealmente situado en el plano estratégico para los contactos y la creación de redes?
- ¿En qué medida ha tenido la Comisión en cuenta las contribuciones de los interlocutores sociales y de las principales ONG en los estudios de impacto social de sus propuestas? ¿Cómo mejorar su participación?
- ¿Será necesario prever un código de conducta más preciso que el utilizado actualmente por la Comisión o normas éticas para la realización de esos estudios de impacto social?
- ¿Qué modalidades deberían existir para la elaboración de los estudios de impacto social (elaboración interna o externa a través de licitaciones, y en ese caso, según qué criterios)?

## 4. Consideraciones internas

4.1 En vista de la complejidad y la importancia de la evaluación de las consecuencias sociales de las propuestas legislativas, todas las partes afectadas, es decir, los interlocutores sociales y los representantes de las organizaciones de la sociedad civil, deberían reflexionar sobre las siguientes cuestiones de metodología:

- ¿Qué forma debería adoptar ese estudio y cuál debería ser su alcance?

- ¿Cubre el estudio un amplio abanico de temas (por ejemplo, «Legislar mejor», el Libro Verde sobre los regímenes matrimoniales, incluido el reconocimiento mutuo) o conviene que se concentre en temas de contenido social evidente (por ejemplo, los servicios portuarios, la seguridad marítima, el Libro Verde sobre la modernización del Derecho de trabajo)?
- ¿Qué implicaciones tiene en términos de preparación de los trabajos y de su elaboración?
- En el caso de que se precise un enfoque «científico» (el título menciona «normas de calidad»), ¿procede determinar normas implícitas basada en casos y experiencias prácticas, o conviene elaborar esas normas en primer lugar?

4.2 Una audiencia pública del Comité brindó la oportunidad a las ONG sociales, a los interlocutores sociales y a otros actores de la sociedad civil organizada, así como a expertos, de expresar sus puntos de vista y debatir el proyecto de dictamen, para así transmitir mensajes claros a las instituciones europeas, en general, y a la Comisión Europea, en particular.

4.3 Por último, habida cuenta de que los estudios de impacto social revisten una importancia capital en el proceso decisorio de la UE, el Comité debería formular propuestas sobre la manera de realizar mejoras y de integrar mejor a las organizaciones de la sociedad civil en este procedimiento.

## 5. Los indicadores sociales: consideraciones generales y problemas metodológicos

5.1 Existen varios sistemas de indicadores sociales a nivel nacional e internacional, pero conviene verificar su validez y su adecuación a las necesidades específicas de los análisis de impacto.

5.2 Hace unos treinta años varios países empezaron a desarrollar estos indicadores para evaluar la oportunidad y las consecuencias de las políticas económicas en términos diferentes de los de los simples datos cuantitativos, con el fin de «guiar» el desarrollo social paralelamente al desarrollo económico y tener recursos para evaluar el bienestar social y su evolución.

5.3 Como resultado, las estadísticas sociales experimentaron un importante desarrollo, en primer lugar en lo relativo a las principales funciones colectivas: educación, salud, protección social, medio ambiente, vivienda, transportes, investigación, desempleo, etc. Pero esta información no procede automáticamente de los indicadores sociales si no se organizan, sintetizan e interpretan estos datos.

5.4 Un indicador es sólo «una estadística a la que se concede una importancia particular para el conocimiento, la evaluación y la acción»<sup>(12)</sup>. Desde la perspectiva de los análisis del impacto, no se trata sólo de recoger las estadísticas sociales de cada país, procedentes de diferentes fuentes, sino de configurar esos datos para evaluar la situación de los temas seleccionados según su grado de pertinencia para el análisis de impacto.

5.5 Puede ser que en ciertos ámbitos sólo existan estudios fragmentarios, encuestas dispersas y que no se pueda realizar un análisis de los costes y beneficios; por ejemplo, se sabe que ciertas categorías de pesticidas tienen efectos nefastos para la salud y que su acumulación provoca graves enfermedades a partir de cierto nivel. Una decisión destinada a reducir la utilización de los pesticidas químicos tendrá un impacto positivo en la salud de la población y de los trabajadores que utilizan pesticidas, sin que, en el marco de un estudio de impacto, se puedan anticipar cifras exactas sobre los beneficios a largo plazo de esa política.

5.6 No obstante, está claro que la dimensión social «salud» justifica la medida propuesta y refuerza considerablemente el razonamiento económico (como la reducción de los costes de producción para la agricultura y el consiguiente aumento de la competitividad). Además, para respaldar la propuesta se puede alegar el derecho fundamental a vivir en un entorno sano.

5.7 En la práctica, se dispone de una importante cantidad de estadísticas sociales que se han diversificado en función de las realidades cambiantes de los debates públicos en los diferentes países (por ejemplo, condiciones de trabajo, empleo de los jóvenes y de las personas de edad, empleo de las mujeres, delincuencia, desigualdad de ingresos, discriminación en el trabajo, deslocalizaciones); pero hasta hace poco apenas se han extraído indicadores sociales del conjunto de las estadísticas; afortunadamente, han vuelto a adquirir actualidad en el nuevo contexto socioeconómico en el que vivimos desde hace una década, en el cual se vuelve a destacar el papel desempeñado por el Estado en la política social y en la regulación sobre el terreno económico.

5.8 Pero esos indicadores sociales no siempre son suficientemente útiles si siguen siendo autónomos, y adquieren mayor sentido cuando se integran en un concepto más amplio, el del desarrollo social y económico, o del desarrollo sostenible; ahora se han diversificado sus fuentes; ya no sólo emanan de la administración central del Estado, sino también de las ONG, de los «clubes» de reflexión (*think tanks* de las grandes fundaciones); la presentación de estos indicadores también está muy diversificada, yendo desde la selección de estadísticas hasta las encuestas temáticas, pasando por ejercicios de agregación de datos para configurar indicadores temáticos o generales variados.

5.9 Muchos organismos internacionales publican indicadores y estadísticas sociales y realizan comparaciones entre sus países miembros. Los principales órganos que pueden servir de apoyo en la materia y que tienen importancia para los países de la UE proceden (sin un orden particular) de la OCDE, del PNUD, de la Comisión Europea (en particular de Eurostat), de la UNESCO, del Banco Mundial o de la OIT.

5.10 Esta diversidad de fuentes plantea problemas en términos de calidad de las estadísticas (no todos los países tienen oficinas estadísticas sofisticadas), comparabilidad y armonización de los conceptos; «la elección de los indicadores que evalúan la convergencia social de los países de la Unión Europea constituye un auténtico desafío político. Los indicadores

<sup>(12)</sup> Bernard PERRET, «Indicadores sociales, situación y perspectivas», los Documentos del CERC, nº 2002/01, [www.cerc.gouv.fr](http://www.cerc.gouv.fr).

utilizados en las comparaciones no son neutros: reflejan jerarquías de prioridades y, a veces, concepciones del tipo de sociedad que se quiere conseguir, que pueden diferir legítimamente de un país a otro. El ejemplo del desempleo muestra que ciertos indicadores pueden tener repercusiones reales, en su caso nocivos, en la orientación de las políticas <sup>(13)</sup>. No obstante, es preciso constatar que actualmente se deja en manos de los técnicos la elaboración de los sistemas de indicadores» <sup>(14)</sup>.

5.11 Las críticas dirigidas al PIB y al crecimiento como indicadores del bienestar social han sido objeto de un desarrollo particular en el seno del PNUD, con el establecimiento del IDH (indicador del desarrollo humano) y, en particular, con el impulso de los trabajos de Amartya Sen sobre la pobreza, el hambre, la democracia y la crítica de los indicadores cuantitativos meramente económicos, gracias a los cuales recibió el Premio Nóbel de Economía.

5.12 Los datos relativos al acceso al agua potable, los niveles de alfabetización de hombres y mujeres, los sistemas sanitarios y los resultados de las luchas contra las pandemias, la participación en el proceso democrático, la esperanza de vida según el sexo, la mortalidad perinatal e infantil, etc., son otros tantos datos igualmente pertinentes para evaluar el estado de bienestar de una sociedad, así como la situación del medio ambiente. No obstante, tales datos no se correlacionan directamente con el PIB.

5.13 Así, por ejemplo, los primeros indicadores agregados IDH del PNUD provocaron amplios debates y controversias, porque los países «ricos» a veces se encontraban lejos del primer puesto en la clasificación de la «felicidad nacional bruta». Pero, debido a su solidez (educación, esperanza de vida, ingresos ajustados para tener en cuenta la pobreza), este indicador se ha convertido en la alternativa más aceptada frente a los indicadores meramente económicos.

5.14 Las estadísticas sociales constituyen el complemento indisoluble de las estadísticas económicas, y la importancia que tienen para la opinión pública las principales cuestiones sociales les confieren una importancia política que los gobiernos tienen que tener imperativamente en cuenta.

5.15 Entre los obstáculos que afronta este enfoque, aparte de los prejuicios economistas o del enfoque contable a corto o medio plazo, cabe señalar también, objetivamente, la diversidad de cuestiones sociales y la dificultad de asociarlas entre ellas y cuantificarlas para integrarlas en las orientaciones de la política económica.

5.16 De manera intuitiva se podría llegar a las mismas conclusiones para el establecimiento de indicadores medioam-

<sup>(13)</sup> «La lucha contra el desempleo, siempre corre el peligro de derivar en una lucha contra las cifras del desempleo» Jean-Baptiste de FOUCAULT, en Joelle AFFICHARD, «La pertinencia de los indicadores estadísticos para orientar las políticas sociales», Instituto La Défense de París.

<sup>(14)</sup> Bernard PERRET, «Indicateurs sociaux, état des lieux et perspectives», les Papiers du CERC, n° 2002/01, [www.cerc.gouv.fr](http://www.cerc.gouv.fr).

bientales destinados a reintegrar los factores externos en el crecimiento económico. En el peor de los casos, un modelo de crecimiento asociado a la deforestación de un bosque virgen debería conducir a rechazar esa forma de crecimiento si el estudio de impacto integra todos los factores sociales y medioambientales, que, tal y como se sabe actualmente, contrarrestan superándolos los factores económico-monetarios. Pero es extraordinariamente difícil cifrar en términos monetarios el importe de esos factores externos: cambios climáticos, pérdida de la biodiversidad, destino de las personas que viven de la recolección o de la explotación de plantas medicinales, rápido agotamiento del suelo y consiguiente erosión, por ejemplo. Un balance contable a corto plazo podría ser muy positivo, mientras que a largo plazo, al reconsiderar esos factores externos, sería profundamente negativo, no solamente para la región o el país en cuestión, sino para todo el planeta.

5.17 El ejercicio que sirve de base para una serie de evaluaciones de la «mejor legislación» en términos de balance costes-beneficios y que se practica en los estudios comunitarios de impacto revela límites objetivos respecto a las dimensiones sociales y medioambientales del impacto <sup>(15)</sup>. Aunque se evalúa sobre la base de un indicador pertinente (número de empleos perdidos, ausencia de posibilidades de reclasificación), el impacto social no siempre es necesariamente determinante en el proceso de decisión política. Frecuentemente comporta elementos imposibles de cifrar, sobre todo cuando los estudios de impacto establecen un balance en términos monetarios a corto plazo, y en el mejor de los casos a medio plazo; el balance a largo plazo es más difícil de establecer, y ¿cómo evaluar el beneficio económico previsible de un descenso de la mortalidad asociado a la contaminación de los carburantes marítimos? <sup>(16)</sup>.

5.18 Por último, el debate social implica conceptos que no siempre están bien definidos; un indicador relativo a la flexibilidad, por ejemplo, será concebido de manera distinta según el país, ya sea porque exista una experiencia determinada en la materia o porque se intente introducir el concepto en el debate europeo <sup>(17)</sup> o nacional con referencia a los «modelos» nacionales, formados en un contexto particular y difícilmente trasladables a otras realidades sociales; ¿Qué elementos habrá que tener en cuenta y, sobre todo, qué valor positivo o negativo habrá que atribuirles? «La inclusión o exclusión de ciertos indicadores puede ser reveladora de valores e ideologías no explícitas» <sup>(18)</sup>. Y el problema se multiplica aún más con la elaboración de índices compuestos: ¿qué índices se deben incluir? ¿Qué coeficiente hay que adjudicarles? ¿Qué significado real tiene el índice compuesto obtenido?

<sup>(15)</sup> Por ejemplo, el estudio de impacto de la reforma OCM Plátano de la PAC muestra que se perdería irremediamente el equivalente a decenas de miles de empleos a tiempo completo si no existen alternativas de empleo en las regiones ultraperiféricas productoras de la UE en las que ya existe una importante tasa de desempleo. Se tomó la decisión de proceder a una reforma OCM por solicitud de la OMC a pesar de su enorme coste social.

<sup>(16)</sup> Véase el estudio de impacto sobre este tema consagrado a cifrar el valor económico de las vidas salvadas y de las enfermedades evitadas; un estudio de impacto más reciente renuncia a ello (proyecto de directiva sobre los plaguicidas).

<sup>(17)</sup> Libro Verde sobre la evolución del Derecho del trabajo.

<sup>(18)</sup> Los Asociados de Investigación EKOS Inc., «La utilización de indicadores sociales como instrumentos de evaluación», 1998 (informe elaborado por el Gobierno de Canadá).

5.19 No obstante, los índices compuestos pueden integrar tanto dimensiones cuantitativas como cualitativas, pueden ser divididos por edades, por sexo y por otros criterios importantes, pero deben ser de fácil comprensión; por ejemplo, ¿cómo elaborar un índice de la calidad de vida en Europa? Se podría prever la inclusión de los ingresos, la esperanza de vida, la percepción de la eficacia del sistema sanitario, las pensiones de jubilación, el nivel educativo medio, la percepción de la satisfacción laboral, etc. Pero, ¿por qué no incluir igualmente la tasa de desempleo, de subempleo o las condiciones de la vivienda? Y ¿qué importancia se debe conceder a cada elemento?

5.20 Está claro que esta construcción no es una cuestión meramente técnica y que remite a un sistema de valores compartidos o de tradiciones todavía vivas en una sociedad, que exige consultas de las organizaciones sociales y que al final reflejará una opción ideológica y política. Actualmente, «es poco frecuente que los métodos sobre los indicadores sociales incluyan realmente objetivos de sociedad, que traduzcan los valores y las normas sociales ... Un elemento primordial del (...) método es la identificación y la clasificación, con la ayuda de consultas y de consenso, de referencias (...) en diversos ámbitos sociales; también se determinan en este proceso (...) los datos y los resultados, así como los vínculos entre los dos. Dicho en otras palabras, para que los indicadores sociales puedan inspirar políticas, el proceso debe formar parte del producto». (Associés EKOS Inc. 1998).

5.21 También se plantea la cuestión de elección del tema sobre el que se efectuarán los análisis estadísticos; ¿habrá que considerar a las personas, las comunidades o las unidades económicas y sociales mínimas que componen una familia (*household*)? La inclusión de grupos étnicos plantea problemas debido a la exigencia de no discriminación, pero sería útil para precisar la naturaleza y la magnitud de las discriminaciones, con el fin de proponer políticas que reduzcan esas discriminaciones y las supriman en un plazo más o menos largo.

5.22 La selección de las estadísticas y la elaboración de indicadores pueden ser realizadas para evaluar una política ya aplicada, o para esclarecer *ab initio* las posibilidades de elección; sin duda, será preciso contar con un abanico más amplio de datos estadísticos para decidir una política (objetivos y medios para alcanzarla), datos que a continuación podrían ser reajustados cuando se elaborasen las estadísticas y los indicadores más pertinentes; a pesar de todo, estas selecciones tienen una fuerte connotación empírica: no se trata de una ciencia exacta y se pueden realizar diversas interpretaciones de los mismos datos estadísticos, las cuales comportarán datos monetarios y no monetarios.

5.23 A título de ejemplo, los datos brutos recogidos por la OCDE para los indicadores sociales de su «Panorama de la Sociedad, 2005» (véase la breve bibliografía) son, para cada indicador:

- indicadores de contexto: ingresos nacionales por habitante, porcentaje de dependencia demográfica, tasa de fecundidad, extranjeros y población nacida en el extranjero, matrimonios y divorcios;
- indicadores de autonomía: empleo, desempleo, familias sin empleo, madres de familia activas, prestaciones de desempleo, prestaciones mínimas sociales, nivel de formación,

edad de jubilación, inactividad de los jóvenes, alumnos con deficiencias;

- indicadores de equidad: pobreza, desigualdad de ingresos, pobreza infantil, ingresos de las personas de edad, gasto social público, gasto social privado, gasto social total, pensión de vejez, promesa de pensión;
- indicadores de salud: esperanza de vida, esperanza de vida corregida en función de la salud, mortalidad infantil, gasto total sanitario, cuidados de larga duración;
- indicadores de cohesión social: bienestar subjetivo, aislamiento social, participación en la vida asociativa, madres adolescentes, utilización de estupefacientes y consiguientes fallecimientos, suicidios.

5.24 A su vez, Eurostat recurre a los siguientes indicadores sociales:

— indicadores estructurales:

- empleo: tasa de empleo, tasa de empleo de los trabajadores de edad, edad media de jubilación, diferencia de remuneración entre hombres y mujeres, tasas impositivas de los salarios bajos, carga fiscal sobre el coste de la mano de obra, espiral del desempleo, espiral de los salarios bajos, formación permanente, accidentes de trabajo (graves o mortales), tasa de desempleo (total o por sexos);
- cohesión social: reparto desigual de los ingresos, tasa del riesgo de pobreza, tasa del riesgo de persistencia de la pobreza, dispersión de las tasas de empleo regional, jóvenes que abandonan prematuramente los estudios, tasa de desempleo de larga duración, número de miembros en las familias sin empleo;

— desarrollo sostenible:

- pobreza y exclusión social: tasa de riesgo de pobreza después de recibir ayudas sociales, pobreza económica, acceso al mercado de trabajo, otros aspectos de la exclusión social,
- envejecimiento de la sociedad, tasa de dependencia de las personas de edad, suficiencia de las pensiones, cambios demográficos, estabilidad de las finanzas públicas;
- salud pública: número de años de vida con buena salud desde el nacimiento según sexo, protección de la salud humana y modos de vida, seguridad y calidad alimenticia, gestión de los productos químicos, riesgos para la salud debidos a las condiciones medioambientales;

— mercado de trabajo:

- tasa armonizada de desempleo,
- índice del coste laboral.

5.25 ¿En qué medida pueden integrarse eficazmente estos ejemplos no exhaustivos de indicadores en los objetivos generales del Método Abierto de Coordinación (MAC) de marzo de 2006? Es decir:

- fomentar la cohesión social, la igualdad entre hombres y mujeres, y la igualdad de oportunidades para todos mediante sistemas de protección social y políticas de inclusión social adecuadas, accesibles, financieramente viables, adaptables y eficaces;
- interactuar de manera eficaz y recíproca con los objetivos de Lisboa dirigidos a estimular el crecimiento económico, a mejorar cualitativa y cuantitativamente el empleo y a reforzar la cohesión social, así como con la estrategia de la Unión Europea en favor de desarrollo sostenible;
- mejorar la gobernanza, la transparencia y la participación de las partes afectadas en la concepción, ejecución y seguimiento de la política.

5.26 Aun así, todavía habrá que conseguir que los conceptos y métodos utilizados por ciertos indicadores sean precisos. Por ejemplo, en términos de pobreza, el Consejo de Empleo, Renta y Cohesión Social (CERC) <sup>(19)</sup> destaca el «carácter multidimensional» del concepto.

5.26.1 Así, por ejemplo, la pobreza comprende diversas dimensiones: insuficiencia de recursos económicos, condiciones deterioradas de vida e insuficientes recursos cognitivos, sociales y culturales. Se aplican dos enfoques a cada una de estas dimensiones para determinar las situaciones de pobreza:

- el primero consiste en definir de manera «absoluta» las necesidades mínimas. Las personas cuyas necesidades mínimas no están satisfechas son definidas como pobres;
- El segundo enfoque define la pobreza de manera relativa. Es el enfoque aplicado en 1984 por el Consejo Europeo, que formuló una definición de la pobreza para las estadísticas que se debían llevar a cabo en la Unión Europea. Son pobres las personas cuyos ingresos y recursos (materiales, culturales y sociales) son insuficientes hasta el punto de impedirles disfrutar de condiciones de vida consideradas aceptables en el Estado miembro en el que vivan.

5.27 Resumiendo y para concluir, el objetivo de los indicadores sociales es llamar la atención de la opinión pública y de los responsables políticos sobre desafíos sociales que pueden ser subestimados o mal entendidos. Esta función de llamada de atención a los responsables políticos sobre las cuestiones más fundamentales es tanto más importante cuanto que esos responsables afrontan generalmente un volumen excesivo de información. Y como señaló muy claramente Herbert Simon, demasiada información asfixia la información.

5.27.1 Desde un punto de vista funcional, la finalidad de los sistemas de indicadores es realizar una «agregación óptima de la información».

5.28 Un indicador es algo más que una estadística.

Un sistema de indicadores no es una simple agrupación de datos. Se traduce en una serie de consecuencias:

- 1) Cada indicador individual debe ser justificable frente a un análisis de los fenómenos complejos que se supone que debe resumir.
- 2) En esa misma línea, los indicadores deben tener cualidades «expresivas», es decir, tener un fuerte poder de representación y de evocación de la realidad. A este respecto, algunas personas hablan de una cualidad «metafórica» de los indicadores.
- 3) Habida cuenta de su finalidad (llamar la atención de los responsables políticos y de la opinión pública sobre los hechos y tendencias más importantes con el fin de influir en las políticas), los indicadores más útiles son los relativos a magnitudes, en las que se puede asignar un valor unívoco (positivo o negativo) a sus variaciones. A este respecto cabe hablar de «claridad normativa». El aumento del trabajo a tiempo parcial tal vez constituya un ejemplo contrario, al no ser considerado por unanimidad como un criterio positivo, salvo que así lo elija voluntariamente el trabajador. Este criterio de claridad puede conducir a apartar de los cuadros de indicadores una serie de indicadores menos pertinentes para el proyecto; por ejemplo: los relativos a los modos de vida o a las tendencias culturales (los gustos en prendas de vestir o musicales, etc.), aunque estos últimos tienen un impacto en la organización del trabajo y de la economía.
- 4) Desde un punto de vista práctico, es preferible justificar la selección de los indicadores por sus funcionalidades. En efecto, están más o menos adaptados a los tres tipos siguientes de utilización: comparaciones internacionales o interregionales, comparaciones intertemporales, seguimiento y evaluación de la acción pública/calidad y funcionamiento de los servicios públicos.
- 5) Por último, es preciso reagrupar los indicadores en categorías y subcategorías en un marco estructurado que facilite una buena comprensión del conjunto. En particular, conviene distinguir los indicadores de contexto, de medios y de resultados, los indicadores objetivos y los indicadores subjetivos.

5.29 En la práctica, las cualidades de un indicador son:

- Univocidad: un indicador sólo es útil cuando no existe ninguna ambigüedad sobre la naturaleza del fenómeno que refleja (ejemplo contrario clásico: los datos relativos a la delincuencia e infracciones comprobadas reflejan simultáneamente la evolución de la delincuencia y la actividad de los servicios de policía).
- Representatividad: un indicador es mucho más útil si puede resumir de manera válida con una sola cifra un amplio conjunto de fenómenos.
- Claridad normativa (véase supra).
- Fiabilidad, regularidad: la información necesaria que sirve de referencia al indicador debe ser suministrada regularmente, mediante encuestas fiables.
- Comparabilidad en el tiempo o en el espacio (entre países, regiones, etc.): la comparabilidad está estrechamente asociada a la univocidad y la fiabilidad.

<sup>(19)</sup> <http://www.cerc.gouv.fr>.

### 5.30 Cualidades de un sistema de indicadores:

- Completitud: se deben tener en cuenta los principales aspectos de la realidad que se intenta observar.
- Equilibrio: el número y el estatus de los indicadores consagrados a cada tema deben reflejar su relativa importancia. No se debe privilegiar indebidamente ningún aspecto de la realidad en detrimento de los demás.
- Selectividad o jerarquía: los indicadores deben ser poco numerosos o estar claramente jerarquizados.

6. El CESE pide que la evaluación del impacto social de las iniciativas legislativas y políticas de la UE se integre en todos los ámbitos políticos. Dicho con otras palabras, la Comisión debería evaluar cuidadosamente el impacto social de todas las iniciativas en cuestión sin preocuparse de la DG responsable o encargada de la materia. Esto es importante si Europa quiere crear realmente una «Europa social» y quiere conseguir el respaldo de los ciudadanos. La iniciativa «legislar mejor» ofrece la plataforma adecuada para avanzar en esa dirección.

6.1 Esta evaluación debería examinar individualmente los grupos específicos a los que la nueva legislación puede afectar de manera directa y diferente. Se debería prestar especial atención a los grupos desfavorecidos, como las mujeres, las personas con discapacidad y las minorías étnicas. En algunos casos y según la materia de la iniciativa en cuestión, incluso podría ser necesario examinar de manera individual ciertos subgrupos específicos como, por ejemplo, las personas invidentes.

## 7. Conclusión

7.1 A partir de lo arriba expuesto y de la audiencia pública organizada por el Comité Económico y Social Europeo el 28 de marzo de 2007 se puede afirmar que es imposible atribuir valor a un indicador social basado en un criterio único debido al carácter multidimensional de ciertos conceptos. En efecto, la propia naturaleza del debate social implica conceptos indefinidos y necesariamente fluctuantes de un país a otro, o de una realidad social a otra, sin olvidar que la inclusión o la exclusión de ciertos indicadores revelan valores o ideologías más o menos explícitas. Además, la selección de los indicadores tiene una fuerte connotación empírica que, en principio, debería oponerse a toda rigidez en el mundo de las ideas.

7.2 Es cierto que es necesario y loable, incluso indispensable, llamar la atención de los responsables políticos sobre el impacto social de la legislación prevista, pero esto plantea un problema de metodología, porque un «exceso de información asfixia la información». El Comité Económico y Social Europeo estima que es preciso efectuar un esfuerzo particular en materia de metodología, que todavía está pendiente de determinación.

7.3 Por tanto, el Comité Económico y Social Europeo considera que en esta fase de la reflexión es fundamental llamar la

atención de la Comisión, entre otras instituciones, sobre los criterios de calidad que un indicador debe satisfacer, es decir:

- univocidad,
- representatividad,
- claridad normativa,
- fiabilidad y regularidad, sin olvidar la comparabilidad temporal o espacial, ni tampoco que la calidad de un sistema de indicadores se basa, a su vez, en la necesidad de completitud, equilibrio y selectividad o jerarquía.

7.4 El Comité Económico y Social Europeo pide también a la Comisión que integre en todas las políticas comunitarias la evaluación del impacto social de las iniciativas legislativas y políticas de la Unión Europea, sin preocuparse de la Dirección General que será responsable para decidir la necesidad de recurrir o no a un análisis de impacto social. Esto es importante si se quiere crear realmente una «Europa social» y conseguir el respaldo de los ciudadanos.

7.5 El Comité debería tomar plenamente en consideración el programa de trabajo y el análisis del impacto al mismo tiempo que la propuesta legislativa sobre la que debe emitir su dictamen; convendría iniciar estos trabajos sin pérdida de tiempo, desde la publicación de la comunicación que acompaña a la propuesta legislativa.

7.6 Es fundamental proceder a realizar evaluaciones regulares y, en su caso, correcciones en la aplicación de todos los textos legislativos que hayan sido objeto de un estudio de impacto previo, así como asociar a los interlocutores sociales y, llegado el caso, a las ONG interesadas. Esto es necesario para verificar la validez de los indicadores utilizados y su combinación en la evaluación de impacto social y para extraer información, e incluso, si fuese necesario, incitar al legislador a estudiar una posible revisión.

7.7 En ciertos casos particulares y de suma importancia social (Derecho del trabajo, por ejemplo), la consulta de los interlocutores sociales debería preverse en una fase aún más precoz, para buscar los indicadores más adecuados con miras a llevar a cabo un análisis de impacto lo más completo y objetivo posible.

7.8 Sin lugar a dudas, la iniciativa «legislar mejor» es una plataforma adecuada para avanzar en esa dirección, que consiste en proponer una legislación necesaria y eficaz, cuyas consecuencias sean previsibles y estables para los destinatarios, asociados de manera más estrecha al proceso de análisis y de verificación de impacto por los órganos consultivos comunitarios (CESE y CDR) y, según la naturaleza de la legislación, por medio de los interlocutores sociales y las ONG competentes en el ámbito en cuestión.

Bruselas, 31 de mayo 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 y al Comité Económico y Social Europeo sobre la aplicación de la Directiva 1997/7/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de mayo de 1997, relativa a la protección de los consumidores en materia de contratos a distancia»**

COM(2006) 514 final

(2007/C 175/07)

El 21 de septiembre de 2006, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Comisión decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta mencionada.

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 3 de mayo de 2007 (ponente: Sr. J. PEGADO LIZ).

En su 436º Pleno de los días 30 y 31 de mayo de 2007 (sesión del 30 de mayo de 2007), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 61 votos a favor y 4 abstenciones el presente Dictamen.

## 1. Síntesis

1.1 Con esta Comunicación sobre la aplicación de la Directiva 1997/7/CE, la Comisión, además de informar al Consejo, al Parlamento Europeo y al CESE sobre los resultados de la transposición y aplicación de la Directiva, abre una consulta pública de las partes interesadas para recabar sus opiniones, pero no tiene intención de presentar una propuesta de revisión de dicha Directiva hasta que no se ultime el diagnóstico, más extenso, sobre el acervo comunitario en materia de derecho del consumo.

1.2 El CESE, si bien destaca el retraso de esta Comunicación con relación a los plazos fijados en la Directiva, aprecia la iniciativa y aprueba una gran parte de las observaciones de la Comisión, un buen número de las cuales ya ha formulado en algunos de sus dictámenes, en particular sobre las propuestas de Directiva relativas a las ventas a distancia en general y, de un modo especial, a la venta a distancia de servicios financieros. También está de acuerdo sobre la necesidad de que su régimen sea compatible con el de otros instrumentos jurídicos elaborados desde entonces, a veces sin la necesaria coordinación y concateñación.

1.3 No obstante, el CESE considera que sería oportuno proceder inmediatamente a una revisión de esta legislación, simultáneamente a las relativas a las ventas a distancia de servicios financieros y a algunos aspectos del comercio electrónico, sin esperar a que concluyan los trabajos relativos a la revisión del «acervo» comunitario en materia de contratos de consumo con el fin de que el conjunto de las disposiciones dispersas sea más accesible e inteligible.

1.4 A tal fin, el CESE insta a la Comisión a que proceda a un análisis detallado de las respuestas recibidas en el marco de su consulta pública, que convendría completar con datos estadísticos fiables sobre la amplitud y el alcance de las ventas a distancia en el mercado interior, coronando este proceso con una audiencia pública de las partes interesadas.

1.5 El CESE suscribe, en general, las sugerencias de la Comisión en cuanto a la mejora de la redacción y la estructura de la Directiva, pero reafirma su posición, ya formulada en dictá-

menes anteriores, de que no debe limitarse únicamente a las relaciones profesionales/consumidores y que sería muy provechoso revisar su ámbito de aplicación para hacerlo coincidir, en los aspectos fundamentales, con el de la normativa del comercio electrónico.

1.6 El CESE no está de acuerdo con el análisis que hace la Comisión de las consecuencias del recurso a la «cláusula mínima» que, en su opinión, no es la causa de las dificultades correctamente señaladas de su aplicación, pero no descarta la posibilidad de plantear la hipótesis de una armonización total, a través de un Reglamento, siempre que se garantice un nivel más elevado de protección de los consumidores.

1.7 Al objeto de aportar su contribución a una revisión profunda del régimen de las ventas a distancia, el CESE formula toda una serie de recomendaciones específicas que merecen tenerse en cuenta en el estado actual de desarrollo del mercado interior, con el fin de promover la seguridad y la confianza de los consumidores, garantizándoles una protección en este tipo de transacciones equivalente a la que brinda la celebración y ejecución de contratos en presencia de las partes interesadas.

1.8 El CESE destaca, además, la necesidad de hacer hincapié en la información efectiva de las partes contratantes, con una especial atención a las partes que puedan llevarse a engaño, información que se combinaría con un sistema eficaz de sanciones de las prácticas que infrinjan el régimen jurídico establecido.

## 2. Resumen de la Comunicación de la Comisión

2.1 Con la Comunicación sobre la aplicación de la Directiva 1997/7/CE, de 20 de mayo de 1997, (COM(2006) 514 final de 21 de septiembre de 2006), la Comisión se propone informar al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social Europeo sobre la manera en que se transpuso y se ha aplicado la Directiva durante el período de aproximadamente diez años desde su publicación, cumpliendo así, aunque con un retraso de unos seis años, lo que estaba previsto en el apartado 4 del artículo 15 de la Directiva.

2.2 Además de identificar algunas situaciones problemáticas en la aplicación de la Directiva <sup>(1)</sup>, que serían consecuencia principalmente de su «redacción» y de «dificultades de traducción» en algunas versiones lingüísticas, la Comisión formula observaciones acerca de lo que considera que son «divergencias notables entre las legislaciones nacionales debido a la aplicación de la cláusula mínima», así como el eventual carácter obsoleto de la Directiva para cubrir «las nuevas tecnologías y técnicas de comercialización».

2.3 Por último, la Comisión presenta un «cuestionario» al que había que responder antes del 21 de noviembre de 2006, destinado a orientar una «consulta pública» de las partes interesadas que permita confirmar o refutar sus observaciones y en el que se prevé la posibilidad de realizar una audiencia pública.

2.4 La Comisión, si bien reconoce que el régimen instituido presenta insuficiencias en términos de concepción y plantea dificultades de interpretación que dificultan su aplicación, no considera «útil» presentar una propuesta de revisión de la Directiva hasta que no se haya concluido el diagnóstico más general relativo al «acervo comunitario sobre consumidores», ejercicio para el cual no se ha fijado ningún plazo.

2.5 Durante la elaboración del presente dictamen, la Comisión dio a conocer a través de Internet las 84 respuestas recibidas tras la consulta antes citada y divulgó un documento de trabajo que resume una parte significativa de las respuestas recibidas, señalando que en breve completará el análisis del resto de las respuestas y ahondará en el asunto con un estudio de impacto.

### 3. Principales observaciones del CESE sobre las constataciones de la Comisión

#### 3.1 Observaciones generales

3.1.1 El CESE acoge favorablemente la iniciativa de la Comisión, pero lamenta su retraso con relación a la fecha prevista (junio de 2001) o, al menos, hasta cuatro años después de la fecha límite fijada para su transposición (junio de 2004), considerando que el conjunto de las cuestiones ahora planteadas ya se habría podido tratar y resolver hace por lo menos tres años, lo que habría sido claramente beneficioso.

3.1.2 El CESE recuerda, por otra parte, que ya había señalado en sus dictámenes, e incluso durante la fase de elaboración de la Directiva, muchas de las cuestiones ahora planteadas en la Comunicación objeto de examen.

En efecto, en su Dictamen sobre la propuesta de Directiva del Consejo relativa a la protección de los consumidores en materia de contratos negociados a distancia <sup>(2)</sup>, ya hizo hincapié en la

<sup>(1)</sup> La Comisión ha querido excluir expresamente de sus observaciones y comentarios aspectos como «suministro no solicitado», «pago mediante tarjeta» y «acciones judiciales o administrativas».

<sup>(2)</sup> Dictamen del CESE publicado en el DO C 19/111 de 25.1.1993, (ponente: Sr. Roberto BONVICINI).

necesidad de revisar algunos conceptos previstos en el artículo 2 de la Directiva, como los relativos a los contratos sujetos al régimen de la Directiva y al propio concepto de consumidor.

Por otra parte, el CESE ya había considerado que la Comisión debería ser más clara en lo que se refiere al derecho de rescisión contractual previsto en la Directiva, que, en su opinión, debía entenderse en el contexto del derecho a un período de reflexión y no poner en entredicho ni confundirse con la posibilidad de que el consumidor rescinda el contrato siempre que éste no se realice o que se observen prácticas fraudulentas.

El CESE llamó también la atención sobre el plazo para ejercer el derecho de rescisión, fijado en siete días, que es más corto que el previsto en otras directivas y en las legislaciones vigentes hasta ahora en algunos Estados miembros, y aconsejó a la Comisión uniformar los plazos de ejercicio de este derecho. Por otra parte, el llamamiento del CESE en favor de una aclaración del régimen del derecho de reflexión fue reiterado en su Dictamen sobre la propuesta relativa a la comercialización a distancia de servicios financieros <sup>(3)</sup>.

En un ámbito más especializado y de más autoridad en la materia, también se habían vertido tales críticas hace mucho tiempo <sup>(4)</sup>.

3.1.3 El CESE manifiesta su sorpresa por la supuesta falta de información de la Comisión sobre la fecha de entrada en vigor de las disposiciones de transposición de varios Estados miembros <sup>(5)</sup>, y por el hecho de que, después de haber comprobado algunas violaciones tan flagrantes en materia de transposición por algunos Estados miembros, no se haya anunciado ningún procedimiento por infracción contra éstos ni de los resultados correspondientes.

3.1.4 Por otra parte, el CESE habría sido más favorable a un proceso realmente participativo en el marco del cual la Comunicación habría ido **precedida**, y no seguida, de una consulta pública, para evitar que un buen número de las observaciones y constataciones de la Comisión estén basadas únicamente en «impresiones» u «opiniones» subjetivas <sup>(6)</sup>.

Asimismo, el Comité recuerda el informe de 10 de marzo de 2000 sobre reclamaciones de los consumidores en materia de ventas a distancia (COM(2000) 127 final) y recomienda que se lleve a cabo un ejercicio similar, sobre la base ahora de un análisis objetivo de todas las respuestas enviadas en el marco de la consulta pública, actualizando y comparando los datos, como plataforma objetiva de reflexión.

<sup>(3)</sup> Dictamen del CESE publicado en el DO C 169/43 de 16.6.1999, (ponente: Sr. Manuel ÁTAÍDE FERREIRA).

<sup>(4)</sup> Véase, para todas ellas, «La protection des consommateurs acheteurs à distance», Actas del coloquio organizado por el CEDOC, publicado por Bernd STAUDER, en 1999, de las que cabe destacar los textos de Hans MICKLITZ, Jules STUYCK, Peter RÖTT y Geraint HOWELLS (Bruylant, 1999).

<sup>(5)</sup> Bélgica (?), Hungría, Letonia y Lituania.

<sup>(6)</sup> Véase, por ejemplo, en el segundo párrafo del apartado 3: «La Comisión ... estima ...»; tercer párrafo: «la Comisión considera ...».

3.1.5 En las circunstancias actuales, el CESE apoya la sugerencia de la Comisión e insta a que se lleve a cabo una audiencia pública con todas las partes interesadas, procurando, no obstante, no diluirla en un debate más amplio sobre el acervo comunitario en materia de protección de los consumidores, respecto del cual se ha publicado recientemente un voluminoso estudio técnico de unas 800 páginas <sup>(7)</sup>, así como el Libro Verde de la Comisión <sup>(8)</sup>.

3.1.6 Además, teniendo en cuenta la manera en que se han desarrollado los trabajos del CFR <sup>(9)</sup>, el CESE duda de que sea ventajoso o aconsejable que la revisión de la Directiva objeto de examen dependa de que se ultimen o no dichos trabajos, así como las consultas y decisiones que se tomen, más adelante, sobre el conjunto del acervo comunitario en materia de derecho del consumo, incluso en la última versión abreviada presentada por la Comisión <sup>(10)</sup>.

3.1.7 El CESE aconseja, además, que se proceda eventualmente a reconsiderar la naturaleza jurídica del instrumento comunitario que ha de utilizarse para la futura revisión de la Directiva, siempre que se considere que podrían reunirse las condiciones para que la parte fundamental de la materia que debe regularse en este ámbito se adapta mejor a un reglamento, preservando así lo esencial de su finalidad; es decir, el restablecimiento del equilibrio y la igualdad entre las partes, como son, en general, las transacciones comerciales en presencia de ambas partes en un establecimiento comercial <sup>(11)</sup>.

### 3.2 Observaciones específicas

3.2.1 Las observaciones de la Comisión sobre la Directiva son de dos tipos:

<sup>(7)</sup> «EC Consumer Law Compendium — Comparative Analysis», Profesores Hans Schulte-Nolke, Christian Twigg-Flesner y Dr. Martin Ebers, 12 de diciembre de 2006, Universidad de Bielefeld (preparado para la Comisión Europea en el marco del contrato de prestación de servicios n° 17.020100/04/389299: «Annotated Compendium including a comparative analysis of the Community consumer acquis»).

<sup>(8)</sup> COM(2006) 744 final de 8.2.2007, con relación al cual ya se ha constituido en el CESE un Grupo de estudio para preparar el correspondiente dictamen, del que será ponente el Sr. ADAMS.

<sup>(9)</sup> Cuya necesidad pone incluso en entredicho la mejor de las teorías más recientes (véase «The need for a European Contract Law — Empirical and Legal Perspectives», JAN SMITS, Europa Law Publishing, Groningen, 2005).

<sup>(10)</sup> En efecto, de los 22 instrumentos jurídicos comunitarios iniciales identificados por la Comisión en mayo de 2003, su ámbito se ha reducido ahora a 8 directivas solamente.

<sup>(11)</sup> La opción del reglamento permitiría superar las distintas situaciones de no transposición o transposición incorrecta de la Directiva sobre las ventas a distancia, por ejemplo en lo que se refiere al apartado 2 del artículo 4 sobre el principio de buena fe, el artículo 6 relativo a los plazos de reembolso en el marco del ejercicio del derecho de rescisión y situaciones de exclusión de este derecho. En un reglamento se podrían incluir, en particular, materias como la definición de los conceptos, el ámbito de aplicación material y personal con las excepciones correspondientes, la estructura, contenido, ámbito y momento de la presentación de las informaciones, el ejercicio del derecho de rescisión y sus consecuencias, la ejecución del contrato y modalidades de pago y los principios de buena fe especialmente aplicables en estas transacciones comerciales.

a) relativas a su redacción/estructura

b) relativas a su aplicación

#### A) Sobre la redacción/estructura de la Directiva

3.2.2 En relación con la redacción/estructura de la Directiva, el CESE está de acuerdo con la Comisión, aunque desea señalar lo siguiente:

a) algunos conceptos y definiciones deben ser objeto de una revisión para precisar mejor su significado <sup>(12)</sup>;

b) los plazos y las modalidades de comunicación de las informaciones previas deben enunciarse mejor con el fin de evitar interpretaciones divergentes;

c) habría que buscar la compatibilidad de algunas disposiciones con la Directiva relativa a las prácticas comerciales desleales <sup>(13)</sup>;

d) convendría reforzar la información relativa a los precios en los servicios de tarificación adicional;

e) la necesidad imperiosa de caracterizar, clasificar y definir mejor la naturaleza del plazo de retractación («cool down»), en su doble función de «medio de protección de la voluntad contractual para garantizar el pleno consentimiento del consumidor» y de «sanción por incumplimiento de las formalidades que el proveedor debe llevar a cabo para cumplir las obligaciones de información» <sup>(14)</sup>, en comparación con los conceptos similares, pero jurídicamente distintos, de «derecho de reflexión» («warm up»), derecho de rescisión y derecho de resolución;

f) asimismo, se impone la homogeneización de dicho plazo, su método de cálculo, las consecuencias, en particular las financieras, del ejercicio de este derecho (reembolso, devolución, etc.), el defecto resultante de su exclusión, expresa o tácita, de los contratos, y las excepciones a la regla <sup>(15)</sup>;

<sup>(12)</sup> Por ejemplo, los conceptos de «sistema de ventas», «operador de técnicas de comunicación a distancia», «derechos relativos a bienes inmuebles», con una atención particular al disfrute de bienes a tiempo compartido (time share), «visitas frecuentes y regulares», «transporte», incluido el alquiler de automóviles, «circunstancias específicas», «soporte duradero», etc.

<sup>(13)</sup> Directiva 2005/29/CE de 11 de mayo de 2005, DO L 149 de 11.6.2006; Dictamen CESE: DO C 108 de 30.4.2004.

<sup>(14)</sup> Véase: Cristine AMATO, «Per un diritto europeo dei contratti con i consumatori», página 329, Gruffé Editore, Milán, 2003.

<sup>(15)</sup> Cabe recordar que el Consejo, con motivo de la aprobación de la Directiva 97/7/CE, presentó una declaración en la cual instaba a la Comisión a que estudiara la posibilidad de armonizar el método de cálculo del plazo de reflexión previsto en las Directivas relativas a la protección de los consumidores.

g) la necesidad de revisar, en particular, la exclusión de las «subastas», habida cuenta del hecho no sólo de que la misma expresión tiene en las distintas traducciones y tradiciones legislativas nacionales significados jurídicamente diferentes <sup>(16)</sup>, sino también porque las «pujas» realizadas a través de Internet plantean problemas específicos que no existían en el momento en que se elaboró la Directiva <sup>(17)</sup>.

3.2.3 Por el contrario, el CESE no está de acuerdo con la Comisión en lo que se refiere a:

- a) la exclusión previa de los servicios financieros de una directiva única sobre ventas a distancia <sup>(18)</sup>;
- b) la conveniencia de mantener la distinción entre las Directivas «ventas a distancia» y la Directiva «comercio electrónico», habida cuenta de la superposición parcial de su contenido y de la existencia de soluciones contradictorias en varios aspectos esenciales de su régimen jurídico para situaciones de hecho idénticas <sup>(19)</sup>, cuya aparente justificación podría ser únicamente el diferente «origen» interno de los textos jurídicos o una mala coordinación entre los servicios correspondientes.

3.2.4 El CESE recomienda, además, a la Comisión que procure simplificar y hacer más accesible y comprensible el conjunto de disposiciones sobre ventas a distancia, que se encuentran actualmente diseminadas en varios instrumentos normativos.

## B) Sobre la aplicación de la Directiva

3.2.5 El CESE, en lo que se refiere a la aplicación de la Directiva y sobre la base de las experiencias de algunos Estados miembros, puede acompañar y respaldar, en general, a la Comisión en sus observaciones, pero considera que debe llevarse a cabo un trabajo más profundo para poder disponer de un cuadro exhaustivo y no solamente parcial de las situaciones de divergencia e incompatibilidad en la transposición e interpretación de la Directiva objeto de examen en el conjunto de los Estados miembros.

Insta, por lo tanto, a la Comisión a que, tras el análisis de las respuestas al cuestionario arriba señalado, proceda a la realización de tal estudio e informe de sus resultados.

<sup>(16)</sup> Por ejemplo, el concepto de «leilão» (subasta) en el ordenamiento jurídico portugués no tiene el mismo sentido que «vente aux enchères», ni «auction», ni «vendita all'asta» en los ordenamientos jurídicos francés, anglosajón o italiano respectivamente.

<sup>(17)</sup> Habida cuenta de su importancia, véase el artículo del Prof. Gerard SPINDLER, de la Universidad de Gotingen, «Internet-Auctions versus Consumer Protection: The Case of the Distant Selling Directive», en la publicación *German Law Journal*, 2005, Vol. 06 n° 3 pp. 725 y siguientes.

<sup>(18)</sup> Como señaló en su Dictamen sobre la propuesta relativa a la comercialización a distancia de servicios financieros (Dictamen del CESE publicado en el DO C 169/43 de 16.6.1999), cuyo ponente fue Manuel ATAÍDE FERREIRA, coincidiendo, además, con el punto de vista expresado por el Parlamento Europeo en las dos lecturas.

<sup>(19)</sup> Directiva 2000/31/CE de 8 de junio de 2000 (DO L 178 de 17.7.2000); ésta fue, además, la opinión expresada en el dictamen publicado en el DO C 169/36 de 16.6.1999 sobre la Directiva, del que fue ponente el Sr. Harald GLATZ.

Por otra parte, la Comisión todavía no ha dado a conocer los datos estadísticos que permitan evaluar el peso relativo de las ventas a distancia a consumidores en el conjunto de las transacciones transfronterizas o su volumen en comparación con las transacciones con consumidores en cada Estado miembro, elementos que no pueden obtenerse con la necesaria objetividad de los datos más recientes del Eurobarómetro <sup>(20)</sup> y que resultan indispensables para la ponderación de los criterios de inclusión y poder valorar si son justas o no las exenciones previstas en la Directiva.

3.2.6 El CESE observa con preocupación la posición de la Comisión, que, por una parte, señala varios problemas en relación con la transposición de la Directiva y, por otra, expresa dudas en cuanto a la mella que puedan hacer en la confianza de los consumidores, afirmando que no va a proceder a modificaciones y no anunciando medidas más enérgicas para resolver los problemas de transposición.

3.2.7 En cuanto al ámbito de aplicación de la Directiva 1997/7/CE, la propia Comisión reconoce que las exenciones previstas se transpusieron de diferente manera en los distintos Estados miembros y que es necesario reconsiderar algunas de ellas, razón por la cual el CESE insta a la Comisión a que tome iniciativas más concretas sobre este asunto.

3.2.8 Y en lo que se refiere a los efectos de la utilización de la «cláusula mínima», el CESE no comparte la opinión de la Comisión según la cual todas las situaciones que ha inventariado serían consecuencia de una aplicación indebida de la cláusula del artículo 14.

3.2.8.1 El CESE considera, por el contrario, que el conjunto de las discrepancias observadas, que son reales, no se deben a la utilización incorrecta de la cláusula mínima sino más bien a los defectos ya señalados en la concepción, la formulación y la transposición/traducción de la Directiva.

3.2.8.2 En efecto, el CESE considera que la cláusula mínima, al permitir que los Estados miembros vayan más allá de las disposiciones comunitarias contenidas en las directivas de armonización mínima, pero siempre en cumplimiento del Tratado, tal como se estipula en el artículo 153, constituye un buen instrumento para garantizar un elevado grado de protección de los consumidores, permitiendo al mismo tiempo tener en cuenta las particularidades culturales, sociales y jurídicas de cada sistema nacional.

3.2.8.3 Lo anterior no obsta para que el CESE preconice, siempre que se garantice un elevado grado de protección de los consumidores, que algunos ámbitos jurídicos sean objeto de una armonización total, preferiblemente a través de un reglamento, con el fin de garantizar su uniformidad, lo que podría ser el caso de la Directiva objeto de examen.

<sup>(20)</sup> Véase Special Eurobarometer 252, «Consumer protection in the Internal Market», septiembre de 2006, a petición de la DG SANCO y coordinado por la DG COMUNICACIÓN, cuyos datos permiten, no obstante, obtener algunas indicaciones sobre las tendencias generales de las orientaciones de los consumidores ante los avances comunitarios en materia de realización del mercado interior.

## C) Cuestiones omitidas

3.2.9 El CESE considera que hay aún otras cuestiones que merecen una eventual reconsideración en el marco de una revisión de la Directiva y que no se han abordado en la Comunicación.

3.2.10 Es el caso, en particular:

- a) de la conveniencia de que la Directiva sobre la venta a distancia de servicios financieros se revise paralela y simultáneamente a la Directiva aquí examinada, para poder así señalar claramente su desacuerdo con el contenido de la Comunicación de la Comisión de 6 de abril de 2006 (COM(2006) 161 final);
- b) del mantenimiento del carácter «exclusivo» de la utilización de las técnicas de comunicación a distancia en lugar del concepto de «predominancia» (apartado 1 del artículo 2);
- c) de la naturaleza jurídica de la propuesta de negociación como invitación a comprar y del carácter esencial de sus términos y características como elementos constitutivos del objeto del propio contrato de compra y venta;
- d) del régimen de la «carga de la prueba» en su conjunto, que la Directiva no regula o lo hace de manera deficiente, al remitirse a los principios generales de derecho de los Estados miembros que regulan los contratos celebrados con los consumidores, excepto en caso de utilización del mecanismo de inversión, previsto en el apartado 3 del artículo 11;
- e) del mantenimiento de las relaciones con los «consumidores» -independientemente del debate sobre la corrección de su definición, de la que se discrepa- como único objetivo de la Directiva, cuando, en realidad, la cuestión tiene que ver, en general, con algunos tipos de ventas que presentan determinadas características, y no exclusivamente con su destinatario, tal como se contempla de hecho, con acierto, en la Directiva sobre el comercio electrónico;
- f) de la aclaración de lo que se entiende por «técnica de comunicación a distancia» y «sistema de ventas a distancia» y de la necesidad de una reflexión más profunda sobre la justificación del mantenimiento de este criterio y las razones que legitiman la exclusión de la protección especial de los consumidores que celebren contratos a distancia con vendedores que utilizan estos medios de manera esporádica;
- g) del mantenimiento de la exención, aparentemente injustificada, que excluye del ámbito de aplicación de la Directiva los viajes organizados y los contratos en régimen de tiempo compartido, así como la venta de productos alimenticios a distancia;
- h) de la no inclusión, en la lista de las informaciones previas que deben darse a los consumidores, de los servicios post-venta y las garantías comerciales, ausencias que habría que revisar en consonancia con la Directiva relativa a las garantías <sup>(21)</sup>;
- i) del régimen del derecho de uso y disfrute, del deber de conservación y mantenimiento y del riesgo de desaparición o deterioro del bien durante el período de retractación, así como de su transporte, del profesional al consumidor y viceversa, en caso de devolución e independientemente del motivo de ésta (retractación o no conformidad/defecto/avería), en relación con el régimen resultante de la Directiva sobre garantías;
- j) de la cuestión de la lengua de los contratos, que no debe seguir siendo competencia de los Estados miembros (considerando 8);
- k) de la definición de «día útil» en el Derecho comunitario, esencial para un cálculo uniforme de los plazos, en particular cuando se trata de ventas transfronterizas o de una simple prórroga de los plazos por días consecutivos de calendario;
- l) de la naturaleza de la comunicación del ejercicio del derecho de retractación -con acuse de recibo o sin él- y las correspondientes consecuencias jurídicas;
- m) de la prevención de los riesgos de incumplimiento del contrato y del régimen de incumplimiento dentro de los plazos señalados o de cumplimiento imperfecto de las obligaciones de entrega de los bienes o de prestación de los servicios <sup>(22)</sup>;
- n) del mantenimiento de la exención para los bienes fabricados siguiendo especificaciones fijadas por el consumidor;
- o) de la necesidad de hacer más hincapié en la consideración del fenómeno cada vez más extendido de la negociación por teléfono y por teléfono móvil (m-comercio), con la posibilidad de establecer un sistema general de «opt-in» para protegerse de las ofertas no deseadas;

<sup>(21)</sup> Directiva 1999/44/CE de 25 de mayo de 1999 (DO L 171 de 7.7.1999). El CESE ya señaló en su dictamen sobre la propuesta de Directiva relativa a las ventas a distancia que se debería dar al consumidor la información sobre la existencia de modalidades de garantía, en particular en caso de incumplimiento o ejecución tardía del contrato.

<sup>(22)</sup> El CESE ya dio a conocer su posición sobre este asunto en su dictamen sobre la Directiva relativa a las ventas a distancia, llamando la atención de la Comisión sobre la necesidad de reafirmar la protección de los intereses financieros y la prevención de los riesgos resultantes del incumplimiento del contrato, a través, por ejemplo, de la imposición de sanciones. El CESE sugirió también que las empresas del sector creen un fondo de garantía para cubrir estas situaciones.

- p) de la referencia en el régimen que propone la Directiva a las cuestiones relativas a la falsificación y a la certificación de bienes, así como a la protección de los derechos de autor y derechos afines, particularmente frágiles en las ventas a distancia;
- q) de la extensión de las obligaciones de información a todas las partes interesadas, con un acento particular en las categorías más vulnerables de consumidores, como son los menores, las personas mayores o las personas discapacitadas, a semejanza de las disposiciones de la Directiva sobre prácticas comerciales desleales;
- r) de la necesidad de prever un sistema de sanciones eficaces y suficientemente disuasivas en caso de incumplimiento de las obligaciones previstas en la Directiva.

3.2.11 El CESE considera fundamental un examen pormenorizado de estas cuestiones para alcanzar el objetivo contemplado en la Directiva de garantizar a los consumidores de bienes y servicios que son objeto de una transacción a distancia una protección equivalente a la de los contratos celebrados en presencia de las partes interesadas.

Bruselas, 30 de mayo de 2007.

El Presidente  
del Comité Económico y Social Europeo  
Dimitris DIMITRIADIS

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica la Directiva 78/855/CEE del Consejo, relativa a las fusiones de las sociedades anónimas, y la Directiva 82/891/CEE del Consejo, referente a la escisión de sociedades anónimas, por lo que respecta al requisito de presentación de un informe de un perito independiente en caso de fusión o escisión»**

COM(2007) 91 final — 2007/0035 (COD)

(2007/C 175/08)

El 29 de marzo de 2007, de conformidad con el artículo 95 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta mencionada.

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 3 de mayo de 2007 (ponente único: Sra. SÁNCHEZ MIGUEL).

En su 436º Pleno de los días 30 y 31 de mayo de 2007 (sesión del 30 de mayo), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 143 votos a favor, 26 en contra y 12 abstenciones el presente Dictamen.

## 1. Introducción

1.1 La propuesta de modificación que realiza la Comisión respecto a la regulación de las fusiones y escisiones de sociedades anónimas se ubica en el marco del plan de modernización del Derecho de sociedades y en la mejora de la gobernanza empresarial en el UE <sup>(1)</sup>. En ella se ha previsto un plan de actuación que completa a corto, medio y largo plazo una profunda modificación normativa que va más allá de la terminación de las propuestas de directivas que estaban pendientes.

1.2 Además, y en un plano más general, en el anexo III del Programa de Acción para la Reducción de las Cargas Administrativas en la UE <sup>(2)</sup> se señalan diez propuestas concretas para establecer «acciones de vía rápida» con una finalidad, la reducción de requisitos menores que no alteren el nivel de protección de la norma jurídica. Esta sería la finalidad de la propuesta aquí

contemplada, ya que se limita a la renuncia del informe pericial sobre los proyectos de fusión o escisión, si «todos» los accionistas así lo acuerdan.

1.3 Conviene señalar, como antecedente, que la Directiva 2005/56/CE relativa a las fusiones transfronterizas de las sociedades de capital <sup>(3)</sup> en su art. 8.4 contiene la excepción del informe pericial a los proyectos de fusión cuando todos los socios lo acuerden. En este mismo orden de cosas, la última modificación de la Directiva 77/91/CEE relativa a la constitución de la sociedad anónima, así como al mantenimiento y modificaciones de su capital <sup>(4)</sup>, introduce dos nuevos artículos, 10bis y 10ter, en los que se exceptúa la realización del informe de expertos para las aportaciones no dinerarias, cuando se den una serie de circunstancias, que garanticen el valor real de los bienes aportados.

<sup>(1)</sup> Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, COM(2003) 284 final.

<sup>(2)</sup> COM(2007) 23 final.

<sup>(3)</sup> DO L 310 de 25.11.2005, p. 1.

<sup>(4)</sup> Directiva 2006/68/CE DO L 264 de 25.9.2006.

## 2. Contenido de la propuesta

2.1 La finalidad de esta modificación de las Directivas de fusión y escisión de las sociedades anónimas es armonizar su contenido con la de fusiones transfronterizas, en lo que respecta a la intervención de expertos en la redacción del informe sobre el proyecto, tanto de fusión como de escisión, siempre que todos los accionistas y portadores de títulos con derecho a voto así lo acuerden.

## 3. Observaciones a la propuesta

3.1 El CESE contempla con interés el proceso de simplificación, y muy especialmente el de reducción de las cargas administrativas de las empresas europeas. En esta línea entendemos que se encuentra el contenido de esta propuesta, especialmente garantista con los accionistas, al exigir la unanimidad de todos ellos para que no se elabore el informe pericial de los proyectos de fusión o escisión.

3.2 No obstante, observamos los problemas existentes, especialmente en las fusiones de las grandes sociedades, ante la diversidad del accionariado, en su mayoría inversores. La falta de una gestión directa de las acciones puede dar lugar a la indefensión de los accionistas minoritarios, que se ven comprometidos a los acuerdos adoptados por las entidades gestoras de los títulos. Si bien es cierto que las normas vigentes permiten el derecho de oposición y separación en el caso de desacuerdo con los resultados económicos de dichas operaciones, especialmente en el canje de acciones, su ejercicio se verá dificultado en gran medida por la falta del informe pericial sobre el proyecto de fusión.

3.3 En este mismo sentido entendemos que los acreedores y trabajadores de las sociedades se ven desprotegidos, ante el desconocimiento que puede generar la falta de una valoración objetiva, bajo la responsabilidad de los peritos. Respecto a los acreedores se reconoce el derecho de oposición una vez publicados los anuncios de fusión, siempre que no tuvieran garantizados sus créditos. Pero hay que tener en cuenta que ni en la Directiva de fusiones ni en la de escisión se regula ningún derecho para los trabajadores, mientras que en la de fusiones transfronterizas se les da una opción de participación (art.16) que facilita un mejor resultado mediante unos canales adecuados de información.

3.4 La efectividad de una norma pasa por garantizar los derechos de todos los implicados en las operaciones jurídicas, en este caso en las fusiones y escisiones, ya que, al ser éstas

complejas, hay que facilitar los instrumentos que den transparencia a las mismas y que no generen conflictos entre todos los afectados. La supresión del informe pericial por la voluntad de todos los accionistas debía de realizarse en los supuestos que establece a tal efecto el art. 10 bis de la Directiva 2006/68/CE, es decir, cuando se trate de patrimonios constituidos por valores negociables, por instrumentos del mercado monetario o por bienes con una valoración reciente, hecha por expertos independientes, ya que el valor es comprobable y de acuerdo con las normas que le son propias.

## 4. Conclusiones

4.1 El CESE reconoce que la propuesta de modificación de las Directivas de fusión y escisión de sociedades anónimas está dentro de la orientación de reducción de las cargas administrativas para las empresas europeas. No obstante, hay que tener presente que este tipo de operaciones jurídicas se realiza, con mayor frecuencia, en las grandes sociedades de capital, en las que coexisten accionistas-gestores con accionistas-inversores, que tienen intereses diferentes. Los accionistas inversores buscan la máxima rentabilidad del canje de sus acciones.

4.2 El sentido de la reforma tiene que buscar el interés general de todos los afectados en dichas operaciones jurídicas; en estos supuestos las valoraciones de los peritos aseguraban una mayor transparencia y fiabilidad de las ofertas contenidas en los proyectos de fusión o escisión, ya que actuaban bajo su responsabilidad, y en consecuencia establecían criterios objetivos del contenido de los mismos.

4.3 Además, entendemos que la norma básica en la intervención de expertos se encuentra en los art. 10, 10bis y 10ter de la 2ª Directiva, en la que se condiciona la no realización del informe pericial a la existencia de valores comprobables en fechas recientes.

4.4 Por otro lado, entendemos que debería tenerse en cuenta el contenido de la 10ª Directiva, no solo por su reciente publicación, sino porque se adapta mejor a los nuevos criterios de los intereses protegidos por las normas de sociedades, al considerar no solo a los accionistas y acreedores sino también a los trabajadores que forman parte de la estructura empresarial. En este sentido consideramos necesario ampliar el contenido de la propuesta conforme al texto del art. 16 de dicha Directiva, ya que corresponde mejor al sentido de la armonización de las normas nacionales en materia de fusiones o escisiones.

Bruselas, 30 de mayo de 2007.

El Presidente  
del Comité Económico y Social Europeo  
Dimitris DIMITRIADIS

## ANEXO

## al Dictamen del Comité Económico y Social Europeo

Las propuestas de enmiendas siguientes, votadas en bloque, fueron rechazadas en el transcurso de los debates pero obtuvieron un cuarto de los votos emitidos:

1) **Suprímase el punto 3.2:**

~~«3.2 No obstante, observamos los problemas existentes, especialmente en las fusiones de las grandes sociedades, ante la diversidad del accionariado en su mayoría inversores. La falta de una gestión directa de las acciones puede dar lugar a la indefensión de los accionistas minoritarios, que se ven comprometidos a los acuerdos adoptados por las entidades gestoras de los títulos. Si bien es cierto que las normas vigentes permiten el derecho de oposición y separación en el caso de desacuerdo con los resultados económicos de dichas operaciones, especialmente en el canje de acciones, su ejercicio se verá dificultado en gran medida por la falta del informe pericial sobre el proyecto de fusión.»~~

## Exposición de motivos

La propuesta de modificación de las directivas relativas a las fusiones y escisiones de sociedades anónimas tiene por objeto poner en conformidad su contenido con el de la Directiva relativa a las fusiones transfronterizas en lo que se refiere a la participación de expertos en la elaboración de un informe sobre el proyecto de fusión o escisión, si el conjunto de accionistas o tenedores de títulos que confieren un derecho de voto así lo deciden. La propuesta de simplificación de los procedimientos contribuye a promover la eficacia y la competitividad de las empresas, sin por ello limitar la protección debida a los accionistas minoritarios y a los acreedores de la sociedad.

Si hay unanimidad, los problemas señalados en el apartado 3.2 no se plantean. Los accionistas han elegido a las entidades gestoras de los títulos precisamente para defender sus intereses. Por lo tanto, el problema de la toma de decisiones que estarían en contradicción con los intereses de los accionistas minoritarios no se plantea puesto que también habrán manifestado su acuerdo al respecto.

2) **Suprímase el punto 3.3:**

~~«3.3 En este mismo sentido entendemos que los acreedores y trabajadores de las sociedades se ven desprotegidos, ante el desconocimiento que puede generar la falta de una valoración objetiva, bajo la responsabilidad de los peritos. Respecto a los acreedores se reconoce el derecho de oposición una vez publicados los anuncios de fusión, siempre que no tuvieran garantizados sus créditos. Pero hay que tener en cuenta que ni en la Directiva de fusiones ni en la de escisión se regula ningún derecho para los trabajadores, mientras que en la de fusiones transfronterizas se les da una opción de participación (art.16) que facilita un mejor resultado mediante unos canales adecuados de información.»~~

## Exposición de motivos

En cuanto al punto 3.3, conviene precisar que tanto la fusión como la escisión son problemas específicos de las sociedades. Los acreedores disponen del derecho irrevocable y reconocido de oposición desde el momento en que se publica la oferta o el proyecto de fusión. La normativa que propone la Comisión no hace referencia a la supresión de este derecho sino a la simplificación de los procedimientos. Por lo que se refiere a los derechos de los trabajadores, el hecho de que exista o no un proyecto y una evaluación realizada bajo la responsabilidad de expertos no cambia en nada su situación. Además, las sumas necesarias para la elaboración del informe pericial -que son a veces considerables- estarían disponibles para financiar eventuales mejoras de las condiciones laborales y derechos salariales.

3) **Suprímase el punto 3.4:**

~~«3.4. La efectividad de una norma pasa por garantizar los derechos de todos los implicados en las operaciones jurídicas, en este caso en las fusiones y escisiones, ya que, al ser éstas complejas, hay que facilitar los instrumentos que den transparencia a las mismas y que no generen conflictos entre todos los afectados. La supresión del informe pericial por la voluntad de todos los accionistas debía de realizarse en los supuestos que establece a tal efecto el art. 10 bis de la Directiva 2006/68/CE, es decir, cuando se trate de patrimonios constituidos por valores negociables, por instrumentos del mercado monetario o por bienes con una valoración reciente, hecha por expertos independientes, ya que el valor es comprobable y de acuerdo con las normas que le son propias.»~~

*Exposición de motivos*

El punto 3.4 del Proyecto de dictamen alude al artículo 10 bis de la Directiva 2006/68/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de septiembre de 2006, por la que se modifica la Directiva 77/91/CEE del Consejo en lo relativo a la constitución de la sociedad anónima, así como al mantenimiento y modificaciones de su capital. Este artículo no es de aplicación en el supuesto que se expresa y no resulta modificado por la propuesta de Directiva. El artículo 10 bis de la Directiva 2006/68/CE regula la situación de la realización previa de una evaluación al valor justo de los activos por un experto independiente reconocido, así como la posibilidad de efectuar ulteriormente una nueva evaluación por iniciativa y bajo responsabilidad del órgano de administración o de dirección. A falta de esa nueva evaluación, se reconoce a los accionistas que tengan un porcentaje total de un mínimo del 5 % del capital suscrito de la sociedad el derecho de solicitar una evaluación por un experto independiente. Dado que la reglamentación se refiere a una situación muy poco frecuente, pero claramente definida, esto es, la unanimidad de todos los accionistas, el problema de generación de conflictos entre todos los afectados -tal como se expone en el punto 3.4 del proyecto de dictamen- no se plantea.

**4) Modifíquese el punto 4.1:**

~~«4.1 El CESE reconoce que la propuesta de modificación de las Directivas de fusión y escisión de sociedades anónimas está dentro de la orientación de reducción de las cargas administrativas para las empresas europeas y, por consiguiente, suscribe la reglamentación objeto de examen. No obstante, hay que tener presente que este tipo de operaciones jurídicas se realiza con mayor frecuencia, en las grandes sociedades de capital, en las que coexisten accionistas gestores con accionistas inversores, que tienen intereses diferentes. Los accionistas inversores buscan la máxima rentabilidad del canje de sus acciones.»~~

*Exposición de motivos*

Se hará oralmente.

**5) Suprímase el punto 4.2:**

~~«4.2 El sentido de la reforma tiene que buscar el interés general de todos los afectados en dichas operaciones jurídicas; en estos supuestos las valoraciones de los peritos aseguraban una mayor transparencia y fiabilidad de las ofertas contenidas en los proyectos de fusión o escisión, ya que actuaban bajo su responsabilidad, y en consecuencia establecían criterios objetivos del contenido de los mismos.»~~

*Exposición de motivos*

Se propone la supresión de los puntos 4.2, 4.3 y 4.4 en razón de los argumentos aducidos para la supresión de los puntos 3.2, 3.3 y 3.4.

**6) Suprímase el punto 4.3:**

~~«4.3 Además, entendemos que la norma básica en la intervención de expertos se encuentra en los art. 10, 10bis y 10ter de la 2ª Directiva, en la que se condiciona la no realización del informe pericial a la existencia de valores comprobables en fechas recientes.»~~

*Exposición de motivos*

Se propone la supresión de los puntos 4.2., 4.3 y 4.4 habida cuenta de los argumentos señalados en defensa de la supresión de los apartados 3.2, 3.3 y 3.4.

**7) Suprímase el punto 4.4:**

~~«4.4 Por otro lado, entendemos que debería tenerse en cuenta el contenido de la 10ª Directiva, no solo por su reciente publicación, sino porque se adapta mejor a los nuevos criterios de los intereses protegidos por las normas de sociedades, al considerar no solo a los accionistas y acreedores sino también a los trabajadores que forman parte de la estructura empresarial. En este sentido consideramos necesario ampliar el contenido de la propuesta conforme al texto del art. 16 de dicha Directiva, ya que corresponde mejor al sentido de la armonización de las normas nacionales en materia de fusiones o escisiones.»~~

*Exposición de motivos:*

Se propone la supresión de los puntos 4.2., 4.3 y 4.4 habida cuenta de los argumentos señalados en defensa de la supresión de los apartados 3.2, 3.3 y 3.4.

*Resultado de la votación*

Votos a favor: 44

Votos en contra: 104

Abstenciones: 28

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento n° 11 relativo a la supresión de discriminaciones en materia de precios y condiciones de transporte, en aplicación del apartado 3 del artículo 79 del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea, y el Reglamento (CE) n° 852/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo a la higiene de los productos alimenticios»**

COM(2007) 90 final — 2003/0037 (COD)

(2007/C 175/09)

El 11 de mayo de 2007, de conformidad con el artículo 95 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta mencionada.

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

Dada la urgencia de los trabajos, en su 436° Pleno, celebrado los días 30 y 31 de mayo de 2007 (sesión del 30 de mayo de 2007), el Comité Económico y Social Europeo ha decidido nombrar ponente general al Sr. GKOFAS y ha aprobado por unanimidad el presente Dictamen.

## 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 La propuesta transmitida al CESE se refiere a la modificación de dos Reglamentos: por una parte, el Reglamento n° 11 relativo a la supresión de discriminaciones en materia de precios y condiciones de transporte, en aplicación del apartado 3 del artículo 79 del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea, y, por otra parte, el Reglamento (CE) n° 852/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la higiene de los productos alimenticios.

1.2 Por lo que se refiere a las políticas comunitarias de la iniciativa «legislar mejor», el CESE considera que es especialmente importante y necesario aliviar las cargas administrativas que pesan sobre las empresas debido a la legislación vigente, pues se trata de un elemento esencial en la mejora de su competitividad y la realización de los objetivos de Lisboa. La Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones titulada «Análisis estratégico del programa» *Legislar mejor «en la Unión Europea»* y la Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones titulada «Programa de Acción para la Reducción de las Cargas Administrativas en la Unión Europea» contribuyen, sin duda, a la realización de este objetivo.

1.3 La primera modificación afecta al Reglamento n° 11. Este Reglamento fue aprobado hace mucho tiempo y se refiere a la supresión de discriminaciones en materia de precios y condiciones de transporte, en aplicación del apartado 3 del artículo 79 del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea. El CESE aprueba que se suprima la obligación de facilitar datos sobre itinerarios, distancias, precios y otras condiciones de transporte, así como la autorización de utilizar los albaranes de envío para facilitar datos sobre los demás requisitos relacionado con el actual documento de transporte, puesto que ello permite reducir las cargas administrativas inútiles al tiempo que se garantiza que siempre se dispondrá del mismo grado de información esencial.

1.4 El CESE aprueba la modificación del Reglamento n° 11 y, en especial, la supresión del artículo 5, así como la modificación por la que se suprimen los incisos quinto y sexto del apartado 1 del artículo 6. El CESE aprueba, asimismo, la modificación por la que se suprime el tercer inciso del artículo 6, apartado 2, y se sustituye el apartado 3 de este artículo por el texto siguiente: «Cuando los documentos existentes, tales como las órdenes de entrega u otros documentos de transporte, contengan todas las indicaciones mencionadas en el apartado 1 y permitan, junto con el sistema de registro y contabilidad de los transportistas, una verificación completa de los precios y las condiciones de transporte, de modo que se puedan suprimir o evitar las discriminaciones a que se refiere el artículo 75, apartado 1, del Tratado, los transportistas no estarán obligados a utilizar nuevos documentos».

1.5 El CESE aprueba la modificación propuesta para el Reglamento n° 852/2004 a fin de eximir a determinadas empresas del requisito del artículo 5, apartado 1, del Reglamento (CE) n° 852/2004, dejando claro que dichas empresas deben cumplir todos los demás requisitos establecidos en dicho Reglamento. En virtud del artículo 5, apartado 1 del Reglamento (CE) n° 852/2004, todas las empresas (por regla general, pequeñas empresas) que venden sus productos directamente al consumidor final, como panaderías, carnicerías, ultramarinos, puestos de mercado, restaurantes, bares, etc., en suma, microempresas en el sentido de la Recomendación 2003/361/CE, de 6 de mayo de 2003, relativa a la definición de microempresas, pequeñas y medianas empresas alimentarias, crean, aplican y mantienen uno o más procedimientos permanentes basados en los principios del análisis de peligros y puntos de control crítico (APPCC).

1.6 El CESE considera, no obstante, que la exención de que se benefician las empresas mencionadas, que venden sus productos directamente al consumidor final, como panaderías, carnicerías, ultramarinos, restaurantes y bares, debe ampliarse a las pequeñas empresas según la definición de la Recomendación 2003/361/CE, de 6 de mayo de 2003, relativa a la definición de microempresas, pequeñas y medianas empresas alimentarias.

1.7 En cuanto a la modificación del artículo 5 del Reglamento 852, será preciso adoptar dos parámetros e integrar, asimismo, a las pequeñas empresas (categoría que se define como empresa que da trabajo a un máximo de 50 personas, una cifra demasiado elevada para una exención de los procedimientos APPCC) o, en el caso de que se incluyan en el ámbito del Reglamento, creando una disposición y limitaciones específicas para las empresas de restauración.

1.8 El primer parámetro podría ser la obligación de respetar escrupulosamente las normas de higiene y los requisitos específicos en materia de higiene que se recogen en el artículo 4 del Reglamento nº 852/2004, así como formar al personal. Estos dos elementos son suficientes para garantizar la higiene de los productos alimenticios, al tiempo que se facilita la tarea de las empresas de cumplir sus obligaciones jurídicas.

1.9 Con este mismo objetivo de eximir a las pequeñas empresas de restauración (que, por definición, cuentan con menos de 50 empleados), el segundo parámetro, complementario, podría ser que, específicamente para estas empresas, el número de personas que trabajan en la preparación de los productos (obradores/cocinas) no sea superior a diez en cada turno. La empresa estará obligada a presentar con anterioridad una lista con el nombre de las personas que trabajan en la preparación de los productos.

1.10 Al introducir esta distinción, que es también una aclaración conceptual, se respetan los términos de la Recomendación 2003/361/CE y, al mismo tiempo, en el caso concreto de las empresas de restauración, como panaderías, carnicerías, ultramarinos, restaurantes y bares, se fijan los límites de producción y de turnos, de forma que se respeten las condiciones necesarias para la protección y la preservación de la salud pública.

## 2. Introducción

2.1 La Comisión pide al CESE que emita un dictamen sobre dos Reglamentos: el Reglamento nº 11 relativo a la supresión de discriminaciones en materia de precios y condiciones de transporte, en aplicación del apartado 3 del artículo 79 del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea, y el Reglamento (CE) nº 852/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la higiene de los productos alimenticios.

2.2 En cuanto al Reglamento nº 11 relativo a la supresión de discriminaciones en materia de precios y condiciones de transporte, en aplicación del apartado 3 del artículo 79 del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea, la propuesta examina la posibilidad de suprimir requisitos que se han quedado obsoletos y modificar otros, con el objetivo de reducir al mínimo las cargas administrativas que soportan las empresas. En concreto, el artículo 5 imponía a las empresas de transporte (así como a los gobiernos de los Estados miembros) la obligación de informar sobre las tarifas, los precios y las condiciones de transporte antes del 1 de julio de 1961. El artículo 6, apartado 1, del Reglamento exige un documento de transporte con indicaciones relativas al remitente, la naturaleza de la mercancía transportada, el lugar de origen y de destino de los bienes, el itinerario previsto o la distancia que debe recorrerse, así como, en su caso, los puntos de paso de las fronteras. Dado que estos elementos ya no son indispensables para cumplir los objetivos

del Reglamento, pueden ser suprimidos. En el artículo 6, apartado 2, tercer inciso, del Reglamento se exige al transportista que conserve una copia en la que se indiquen los precios totales y finales del transporte, los demás gastos y cualesquiera descuentos o factores que influyan en los precios y las condiciones del transporte. Este inciso puede suprimirse, ya que estos datos se recogen hoy en el sistema de contabilidad. El artículo 6, apartado 3, debe incluir una referencia explícita a las órdenes de entrega, que son muy conocidas y utilizadas con frecuencia en el sector del transporte terrestre. Con esta referencia se mejora la seguridad jurídica para las empresas de transporte, ya que clarifica que estas órdenes de entrega son suficientes, siempre y cuando contengan toda la información exigida en el apartado 1 del artículo 6.

2.3 Otra «acción de vía rápida» se refiere al Reglamento (CE) nº 852/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la higiene de los productos alimenticios. El objetivo es eximir a las pequeñas empresas alimentarias, capaces de controlar la higiene de sus productos simplemente mediante el cumplimiento de los demás requisitos del Reglamento (CE) nº 852/2004, de la obligación de crear, aplicar y mantener uno o más procedimientos permanentes basados en los principios del Análisis de Peligros y Puntos de Control Crítico (APPCC). Dicha exención se aplicaría a las microempresas que venden, predominantemente, alimentos directamente al consumidor final.

## 3. Observaciones generales

3.1 El CESE aprueba la modificación del Reglamento nº 11 relativo a la supresión de discriminaciones en materia de precios y condiciones de transporte, en aplicación del apartado 3 del artículo 79 del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea. Esta modificación examina la posible supresión de requisitos obsoletos y también la modificación de otros con vistas a reducir las cargas administrativas que pesan sobre las empresas.

3.2 El CESE cree que, en la modificación del Reglamento (CE) nº 852/2004 es necesario tener en cuenta también a las pequeñas empresas en el sentido de la Recomendación 2003/361/CE, de 6 de mayo de 2003. Como demuestra la experiencia, es preciso un cierto grado de flexibilidad para estas empresas.

3.3 Debe reconocerse que, igual que en las microempresas, en algunas pequeñas empresas tampoco es posible definir criterios APPCC. Únicamente cabe definir puntos de control críticos (PCC), precisamente porque la conservación de documentos es difícil y aumenta extremadamente la carga que soportan las empresas.

3.4 En el sentido de la Recomendación 2003/361/CE, las microempresas son empresas con una cifra total de trabajadores inferior a diez y cuyo volumen de negocio no supera los 2 millones de euros. Esta categoría podría ser válida en cuanto al número de trabajadores en las empresas de algunos Estados miembros. Sin embargo, un volumen de negocio de 2 millones de euros es, salvando las distancias, exagerado en relación con el número de trabajadores correspondiente en esos Estados miembros.

3.5 En la categoría de empresas que se recoge en la Recomendación 2003/361/CE, no se establece ninguna distinción entre las empresas -si se trata de empresas de restauración o de empresas comerciales-, al menos en cuanto al número de trabajadores: en efecto, para las empresas comerciales en concreto se ha añadido el criterio de 2 millones de euros, porque una empresa comercial de sólo tres personas puede superar un volumen de negocio de 1,5 millones de euros, al menos en algunos Estados miembros. Esta definición, que no es aceptable, sólo se ha corregido para un cierto tipo de empresas. En consecuencia, es lógico, al menos en lo que respecta al presente dictamen, mantener la idea de que no se puede considerar que las empresas de restauración establecidas en distintos Estados miembros son microempresas si y sólo si tienen menos de diez empleados y no superan los 2 millones de euros de volumen de negocio. Hay Estados miembros en los que en las empresas de restauración trabajan dos turnos, de forma que el personal supera con creces las diez personas, mientras que, evidentemente, su volumen de negocio está muy por debajo de los 500 000 euros.

#### 4. Observaciones específicas

4.1 El CESE considera que la referencia que hace el texto objeto de examen a la Recomendación 2003/361/CE para clasificar las empresas, sobre todo cuando se trata de aplicar los criterios APPCC, debe hacerse con un enfoque totalmente distinto.

4.2 En cuanto a la modificación del artículo 5 del Reglamento 852, será preciso adoptar dos parámetros e integrar, asimismo, a las pequeñas empresas (categoría que se define como empresa que da trabajo a un máximo de 50 personas, una cifra demasiado elevada para una exención de los procedimientos APPCC) o, en el caso de que se incluyan en el ámbito del Reglamento, crear una disposición y limitaciones específicas para las empresas de restauración.

4.3 El primer parámetro podría ser la obligación de respetar escrupulosamente las normas de higiene y los requisitos específicos de higiene que se recogen en el artículo 4 del Reglamento nº 852/2004, así como formar al personal. Estos dos elementos son suficientes para garantizar la higiene de los productos alimenticios, al tiempo que se facilita la tarea de las empresas para hacer frente a sus obligaciones jurídicas.

4.4 Con este mismo objetivo de eximir a las pequeñas empresas de restauración (que, por definición, cuentan con menos de 50 empleados), el segundo parámetro, complementario, podría ser que, específicamente para empresas como panaderías, carnicerías, ultramarinos, puestos de mercado, restaurantes y bares, el número de personas que trabajan en la preparación de los productos (obradores/cocinas) no sea superior a diez en cada turno. La empresa estará obligada a presentar con anterioridad una lista con el nombre de las personas que trabajan en la preparación de los productos.

4.5 Al introducir esta distinción, que es también una aclaración conceptual, se respetan los términos de la Recomendación 2003/361/CE y, al mismo tiempo, en el caso concreto de las empresas de restauración, se fijan los límites de producción y de turnos, de forma que se respeten las condiciones necesarias para la protección y la preservación de la salud pública.

4.6 Más particularmente, en el apartado 3 del artículo 5 del Reglamento (CE) nº 852/2004, el CESE considera que es preciso añadir la frase siguiente:

4.6.1 «Sin perjuicio de otros requisitos del Reglamento, el apartado 1 puede modificarse de forma que las pequeñas empresas de restauración, panaderías, carnicerías, ultramarinos, puestos de mercado, restaurantes y bares, en el sentido de la Recomendación 2003/361/CE, que sirve de aclaración, queden asimismo eximidas de la aplicación de los criterios APPCC, a condición de que se respeten escrupulosamente las normas de higiene, los requisitos específicos de higiene que se describen en el artículo 4 del Reglamento nº 852/2004 y la formación del personal, elementos que bastan para garantizar la higiene de los productos alimenticios, al tiempo que se facilita la tarea de las empresas de cumplir sus obligaciones jurídicas. La condición esencial que debe respetarse es la preservación de la salud pública.»

4.6.2 «Del mismo modo, para que las pequeñas empresas de restauración, panaderías, carnicerías, ultramarinos, puestos de mercado, restaurantes y bares -empresas que, por definición, cuentan con menos de 50 empleados- estén exentas, será preciso respetar el parámetro complementario siguiente: en estas empresas específicamente, el número de personas que trabajan en la preparación de los productos (obradores/cocinas) no podrá ser superior a diez en cada turno.»

Bruselas, 30 de mayo de 2007.

El Presidente  
del Comité Económico y Social Europeo  
Dimitris DIMITRIADIS

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la instalación de los dispositivos de alumbrado y de señalización luminosa en los tractores agrícolas o forestales con ruedas»**

COM(2007) 192 final — 2007/0066 (COD)

(2007/C 175/10)

El 11 de mayo de 2007, de conformidad con el artículo 95 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo de la Unión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta mencionada.

Considerando que el contenido de la propuesta es por completo satisfactorio y que no suscita ningún comentario por su parte, el Comité, en su 436º Pleno de los días 30 y 31 de mayo de 2007 (sesión del 30 de mayo) ha decidido por 162 votos a favor, 1 voto en contra y 8 abstenciones emitir un dictamen favorable al texto propuesto.

Bruselas, 30 de mayo de 2007.

El Presidente  
del Comité Económico y Social Europeo  
Dimitris DIMITRIADIS

---

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la exportación e importación de productos químicos peligrosos»**

COM(2006) 745 final — 2006/0246 (COD)

(2007/C 175/11)

El 21 de diciembre de 2006, de conformidad con los artículos 133 y 175 (1) del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta mencionada.

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 8 de mayo de 2007 (ponente: Sr. PEZZINI).

En su 436º Pleno de los días 30 y 31 de mayo de 2007 (sesión del 30 de mayo), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 148 votos a favor, 2 en contra y 1 abstención el presente Dictamen.

## 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El Comité Económico y Social Europeo (CESE) siempre ha respaldado el papel activo desempeñado por la Comisión Europea en la elaboración y aplicación del Convenio de Rotterdam respecto a la aplicación del procedimiento de consentimiento fundamentado previo (PIC) en el ámbito del comercio internacional de productos químicos y plaguicidas peligrosos, así como del Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes (COP).

1.2 El Comité coincide con la Comisión en que es preciso adoptar un enfoque armonizado a fin de mejorar la protección de la salud humana y del medio ambiente en los países importadores, en particular los países en desarrollo, y en la necesidad de emplear mecanismos rápidos, claros y transparentes, basados en

procedimientos fluidos y homogéneos, sin cargas administrativas excesivas ni retrasos, para garantizar una información adecuada de los países que importan sustancias químicas peligrosas.

1.3 El Comité considera que las disposiciones más rigurosas previstas en el Reglamento (CE) nº 304/2003, anulado por el Tribunal de Justicia por un error en el fundamento jurídico, y que se han vuelto a incorporar en la nueva propuesta de Reglamento, son fundamentales para la seguridad global y la gestión de los productos químicos peligrosos.

1.4 El Comité celebra que la Comisión tenga intención de aprovechar la rectificación del fundamento jurídico del Reglamento para reforzar la eficacia del dispositivo comunitario y la

seguridad jurídica, en estrecha relación con el Reglamento (CE) nº 1907/2006 sobre la legislación relativa a los productos químicos (REACH), que entrará en vigor en junio de 2007.

1.5 El Comité considera que la nueva legislación debería prever, por una parte, la elaboración de orientaciones de aplicación y documentos de información y, por otra, la organización de acciones de formación basadas en las normas comunitarias, dirigidas esencialmente a los funcionarios de aduanas, en las que participen responsables de los servicios de Comisión y, en particular, del Centro Común de Investigación (CCI).

1.5.1 El Comité destaca la importancia de que tanto en el etiquetado como en las fichas técnicas se emplee el idioma del país importador.

1.6 El Comité está totalmente de acuerdo con la posibilidad que se brinda en la propuesta de proceder a las exportaciones de manera provisional, mientras prosigan los procedimientos destinados a obtener el consentimiento expreso.

1.7 El Comité considera que el elemento clave para que los mecanismos propuestos funcionen de manera eficaz, correcta y transparente consiste en combinar unos sistemas de control aduanero con una cooperación total entre las autoridades aduaneras y las autoridades nacionales designadas (AND) para aplicar el Reglamento.

1.8 El Comité señala que las mejoras propuestas relativas a la Nomenclatura Combinada y la elaboración de una versión de la base de datos Edexim destinada específicamente a las autoridades aduaneras deben necesariamente completarse con acciones de información y formación sistemáticas y armonizadas a escala comunitaria.

1.8.1 A este respecto, el Comité considera totalmente insuficientes los recursos financieros y humanos puestos a disposición de los servicios de la Comisión y, en particular, del CCI, que estarían encargados de:

- elaborar programas de información y formación armonizados y formular orientaciones destinadas a las distintas categorías de usuarios;
- garantizar la corrección de las fichas técnicas de seguridad destinadas a los usuarios intermedios y finales y, en particular, a los trabajadores;
- dialogar con los encargados de la asistencia técnica en los países importadores, especialmente los países en desarrollo y los países con economías en transición;
- impulsar una mayor toma de conciencia de los riesgos existentes en la sociedad civil y de la manera de prevenirlos.

## 2. Exposición de motivos

2.1 En su día, el Comité ya se pronunció favorablemente <sup>(1)</sup> sobre los objetivos y los mecanismos previstos en el Convenio de Rotterdam <sup>(2)</sup> en el que se instauraba un procedimiento de consentimiento previo a la exportación e importación de productos químicos peligrosos, mejorando al mismo tiempo el acceso a la información y proporcionando una asistencia técnica a los países en desarrollo.

2.2 El Comité respaldaba la postura de los Estados miembros, «según la cual es conveniente ir más allá de las disposiciones del Convenio y ayudar realmente a los países en desarrollo» <sup>(3)</sup>.

2.3 El Reglamento (CE) nº 304/2003 que regula la exportación e importación de productos químicos peligrosos, aprobado el 18 de enero de 2003 y vigente desde el 7 de marzo del mismo año, tenía por objetivo principal aplicar el Convenio de Rotterdam en lo referente al procedimiento de consentimiento fundamentado previo aplicable a determinados productos químicos y plaguicidas peligrosos objeto de comercio internacional.

2.3.1 Sin embargo, dicho Reglamento contenía determinadas disposiciones que rebasan las disposiciones del Convenio.

2.4 En particular, el Reglamento prevé que los exportadores de un producto químico incluido en él deberán presentar una notificación a la autoridad nacional designada antes de proceder por primera vez a la exportación del producto. Cuando se ha comprobado que la notificación está completa, se transmite a la Comisión, que la registra en la base de datos Edexim como notificación de exportación comunitaria, especificando el producto y el país importador.

2.5 De la misma manera, en caso de importación comunitaria de un producto químico procedente de un país tercero, la Comisión recibirá la notificación de exportación correspondiente, acusará recibo de ella y la registrará en la base de datos Edexim.

2.6 De manera más general, la Comisión está encargada de garantizar la aplicación efectiva del Reglamento, lo que significa que debe gestionar las notificaciones de exportación e importación.

<sup>(1)</sup> Dictamen del CESE de 20.6.2002 sobre la «Propuesta de Reglamento del Consejo relativo a la exportación e importación de productos químicos peligrosos», DO C 241 de 7.10.2002, p. 50.

<sup>(2)</sup> El Convenio de Rotterdam, que se firmó el 11 de septiembre de 1998 y entró en vigor el 24 de febrero de 2004, regula las exportaciones e importaciones de determinados productos químicos y plaguicidas peligrosos y se basa en el principio fundamental del consentimiento fundamentado previo (denominado procedimiento PIC, del inglés *informed consent*) del importador de un producto químico. Actualmente, más de 30 productos químicos están sometidos al procedimiento PIC de conformidad con lo dispuesto en el Convenio.

<sup>(3)</sup> Véase el dictamen citado en la nota 1.

2.7 En la actualidad, el procedimiento UE de notificación de exportación se aplica a unos 130 productos químicos y grupos de productos o sustancias, enumerados en la parte 1 del anexo I del Reglamento (CE) n° 304/2003 <sup>(4)</sup>.

2.8 Por último, se establecen claras obligaciones en materia de envasado y etiquetado.

2.9 El Reglamento (CE) n° 304/2003 también prevé un régimen de sanciones en caso de infracción y especifica que dichas sanciones deberán ser «efectivas, proporcionadas y disuasorias» y fijadas por los Estados miembros.

2.9.1 Por otra parte, el Reglamento (CE) n° 1907/2006 del Parlamento Europeo y el Consejo relativo al registro, la evaluación, la autorización y la restricción de las sustancias y preparados químicos (REACH) se aprobó el 18 de diciembre de 2006 y entrará en vigor el 1 de junio de 2007 <sup>(5)</sup>.

2.10 En sus sentencias relativas a los asuntos C-94/03 y C-178/03 (ambas del 10 de enero de 2006), el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas dictaminó que el Reglamento (CE) n° 304/2003 se debía haber basado en un doble fundamento jurídico, es decir los artículos 133 y 175 del Tratado constitutivo de la CE, y no únicamente en el artículo 175, razón por la cual decidió anular el Reglamento. Sin embargo, el Tribunal añadió que los efectos del Reglamento se mantendrían hasta la adopción, en un plazo razonable, de un nuevo Reglamento que tuviera las bases jurídicas adecuadas.

2.11 En el informe 2003-2005 <sup>(6)</sup> presentado el 30 de noviembre de 2006 en virtud del artículo 21 del Reglamento (CE) n° 304/2003 se examinan los siguientes aspectos:

- el estado de aplicación del Reglamento;
- los problemas que se plantearon en las diferentes fases del procedimiento;
- las modificaciones necesarias para incrementar la eficacia.

2.12 Actualmente, todos los Estados miembros disponen de las legislaciones y los sistemas administrativos necesarios para aplicar y hacer respetar el Reglamento. Hasta ahora, se han efectuado 2 273 notificaciones de exportación (de las cuales más del 80 % procedentes de Alemania, Reino Unido, Países Bajos, Francia y España) y el número de países importadores pasó de 70 en 2003 a 101 en 2005.

2.13 El punto más sensible del sistema son los sistemas de control aduanero: por eso es necesaria una colaboración más estrecha entre las autoridades nacionales designadas y los servicios de aduanas, con un intercambio regular de información y una mayor claridad de las disposiciones, sobre todo en lo que respecta a las obligaciones específicas de los exportadores y el recurso a unos instrumentos de control más eficaces en materia de Nomenclatura Combinada y de arancel integrado de las Comunidades Europeas (TARIC).

<sup>(4)</sup> Modificado posteriormente por el Reglamento (CE) n° 777/2006 de la Comisión.

<sup>(5)</sup> Véase ITACA, n° 3 (diciembre de 2006) p. 8 — ROMA, Sergio Gigli.

<sup>(6)</sup> Véase COM(2006) 747 final de 30 de noviembre de 2006.

2.14 El Comité coincide en que la Comisión debe adoptar un enfoque armonizado a fin de mejorar la protección de la salud humana y del medio ambiente en los países importadores, en particular los países en desarrollo, y en la necesidad de emplear mecanismos rápidos, claros y transparentes, basados en procedimientos fluidos y homogéneos y sin cargas administrativas excesivas ni retrasos, que permitan garantizar una información adecuada de los países importadores.

### 3. La propuesta de la Comisión

3.1 Además de resolver la cuestión del fundamento jurídico que había conducido a la anulación del Reglamento (CE) n° 304/2003, la nueva propuesta de Reglamento de la Comisión prevé, con respecto a la versión anterior, una serie de modificaciones relativas a los siguientes aspectos:

- nuevo fundamento jurídico;
- nuevas definiciones. Es necesario ampliar la definición de «exportador» y rectificar la noción de «preparado»;
- nuevo procedimiento de consentimiento expreso;
- refuerzo y endurecimiento de los controles aduaneros y
- nuevas normas de comitología <sup>(7)</sup>.

### 4. Observaciones generales

4.1 El Comité reitera su pleno apoyo a las estrategias comunitarias en favor del desarrollo sostenible, incluido el marco voluntario SAICM <sup>(8)</sup> y destaca la necesidad de adoptar un enfoque preventivo de la gestión de los productos químicos, a fin de prevenir posibles efectos negativos sobre la salud humana y el medio ambiente, como ha tenido ya ocasión de recordar varias veces <sup>(9)</sup> en el marco de su contribución a la adopción de la legislación REACH.

4.2 Esta es la perspectiva que guió al CESE al respaldar la introducción del sistema REACH y, en particular, «la responsabilidad de las empresas productoras, importadoras y usuarias en la preparación de la documentación sobre las sustancias químicas con vistas a su registro y a una primera evaluación del riesgo, y valorar de forma positiva el establecimiento de un sistema europeo de registro y de un organismo comunitario para su gestión» <sup>(10)</sup>.

4.2.1 En el ámbito de las comunicaciones previstas por las legislaciones específicas sobre los productos químicos peligrosos, el CESE pide a la Comisión que reexamine la lista de los productos peligrosos para la salud humana y el medio ambiente y los sustituya por productos y preparados menos peligrosos, siempre y cuando la investigación y la innovación tecnológica hayan elaborado y experimentado alternativas concretas.

<sup>(7)</sup> Véase la Decisión 1999/468/CE, modificada en julio de 2006.

<sup>(8)</sup> SAICM: Enfoque Estratégico respecto a la Gestión Internacional de Sustancias Químicas — PNUMA.

<sup>(9)</sup> Véanse los dictámenes 524/2004 y 850/2005 sobre la legislación sobre sustancias químicas (REACH), DO C 112 de 30.4.2004 y DO C 294 de 25.11.2005.

<sup>(10)</sup> Véase el Dictamen del CESE 524/2004, punto 3.1, DO C 112 de 30.4.2004.

4.3 El CESE siempre ha respaldado el papel activo desempeñado por la Comisión Europea en la elaboración y aplicación del Convenio de Rotterdam respecto a la aplicación del procedimiento de consentimiento fundamentado previo (PIC) en el ámbito del comercio internacional de productos químicos y plaguicidas peligrosos, así como del Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes (COP), dirigido a eliminar la producción y utilización de determinados productos químicos, entre los cuales, nueve tipos de plaguicidas. Además, el Comité ha tenido la oportunidad de pronunciarse recientemente sobre esta problemática <sup>(11)</sup>.

4.4 El Comité considera que las disposiciones más rigurosas previstas en el Reglamento (CE) n° 304/2003, anulado por el Tribunal de Justicia por un error en el fundamento jurídico, y que se han vuelto a incorporar en la nueva propuesta de Reglamento <sup>(12)</sup>, son fundamentales para la seguridad global y la gestión de los productos químicos peligrosos.

4.5 El Comité considera asimismo oportuno modificar el dispositivo reglamentario con el fin de subsanar las lagunas operativas y las dificultades de aplicación señaladas en el informe 2003-2005.

4.6 Por tanto, el Comité celebra que la Comisión tenga intención de aprovechar la rectificación de la base jurídica del Reglamento, en aplicación de la sentencia del Tribunal de Justicia (sobre la que ya tuvo ocasión de pronunciarse en su momento <sup>(13)</sup>) para reforzar la eficacia del dispositivo comunitario y garantizar una mayor claridad, transparencia y seguridad jurídica, tanto a los exportadores como a los importadores.

4.7 El CESE considera oportuno garantizar que la nueva normativa comunitaria propuesta sea jurídicamente segura, inequívoca y transparente, mejorando las definiciones de los conceptos de «exportador», «preparado» y «producto químico sujeto al procedimiento PIC».

4.8 Para contribuir al proceso de simplificación y agilización burocrática y acelerar los plazos, el CESE apoya plenamente, por una parte, la posibilidad de proceder a las exportaciones de manera provisional, mientras prosigan los procedimientos destinados a obtener el consentimiento expreso, y, por otra, la de derogar a la obligación de consentimiento en caso de que se exporten productos químicos a países de la OCDE.

4.9 Del mismo modo, el Comité subraya que es importante que las solicitudes de consentimiento y revisión periódica de éste sean introducidas a través de la Comisión, con el fin de evitar solapamientos y duplicaciones inútiles, así como malentendidos e incertidumbre en los países importadores. Considera que los recursos financieros y humanos puestos a disposición de los servicios de la Comisión y, en particular, del CCI a tal fin deben permitir elaborar programas de información y de formación armonizados, guías y fichas de seguridad destinadas a las diferentes categorías de usuarios y, por último, mantener un diálogo con los países importadores, sobre todo los países en desarrollo, para determinar y aclarar los problemas relacionados con las notificaciones de importación y exportación.

4.9.1 Dada la gravedad de los accidentes que pueden provocar las sustancias químicas peligrosas en el lugar de trabajo, y teniendo en cuenta lo dispuesto al respecto en los convenios internacionales de la OIT <sup>(14)</sup>, el Comité reitera la importancia de redactar en la lengua del país importador la información contenida en el etiquetado y en las fichas técnicas de seguridad, en beneficio de los consumidores intermedios y finales, sobre todo los que trabajan en el sector agrario y en PYME.

4.10 El Comité considera que el elemento clave para que los mecanismos introducidos en la normativa propuesta funcionen de manera eficaz, correcta y transparente consiste en combinar unos sistemas de control aduanero con una cooperación total entre las autoridades aduaneras y las autoridades nacionales designadas (AND) a la hora de aplicar el Reglamento. Las mejoras propuestas relativas a la inclusión de «banderines de aviso» en la Nomenclatura Combinada y la elaboración de una versión de la base de datos Edexim destinada específicamente a las autoridades aduaneras deben necesariamente completarse con acciones de información y formación sistemáticas y armonizadas a escala comunitaria.

4.11 A juicio del Comité, la nueva legislación debería prever la elaboración de orientaciones para su aplicación y de documentación informativa, así como de iniciativas de formación basadas en las normas comunitarias, sobre todo para los países que se hayan adherido recientemente.

Bruselas, 30 de mayo de 2007.

El Presidente  
del Comité Económico y Social Europeo  
Dimitris DIMITRIADIS

<sup>(11)</sup> Véase el Dictamen NAT/331, CESE 23/2007, DO C 93 de 27.4.2007.

<sup>(12)</sup> Según las disposiciones comunitarias, la exportación de todo producto químico o parasiticida prohibido o estrechamente regulado en la UE, así como de los compuestos que contengan dichos productos, deberá ser objeto de una notificación y del consentimiento expreso del importador. Esto se aplica a los productos que cumplan los requisitos para ser objeto de una notificación PIC, incluso cuando no entren en el ámbito de aplicación del Convenio ni formen parte de los productos que ya son objeto del procedimiento PIC.

<sup>(13)</sup> Véase la nota 1, punto 5.10.

<sup>(14)</sup> Véanse los artículos 7 y 8 del Convenio internacional n° 170 relativo a la seguridad en la utilización de los productos químicos en el trabajo, de 1990, y los artículos 9, 10 y 22 del Convenio internacional n° 174 sobre la prevención de accidentes industriales mayores, de 1993.

## Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la comercialización de productos fitosanitarios»

COM(2006) 388 final — 2006/0136 (COD)

(2007/C 175/12)

El 15 de septiembre de 2006, de conformidad con los artículos 37.2 y 152.4 b) del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta mencionada.

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 8 de mayo de 2007 (ponente: Sr. Van OORSCHOT).

En su 436º Pleno de los días 30 y 31 de mayo de 2007 (sesión del 31 de mayo de 2007), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 65 votos a favor, 1 en contra y 1 abstención el presente Dictamen.

### 1. Síntesis de las conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE acoge con satisfacción la propuesta de la Comisión Europea de aprobar un nuevo reglamento relativo a la comercialización de productos fitosanitarios (fungicidas, insecticidas, herbicidas, etc., destinados a la agricultura y a la jardinería).

1.2 Además de la comercialización adecuada y segura de los productos fitosanitarios, es también sumamente prioritario el uso sostenible y seguro de dichas sustancias. Por ello, el CESE se congratula de que, junto con la propuesta de Reglamento objeto de examen, la Comisión Europea haya presentado una propuesta de Directiva para regular el uso sostenible de los productos fitosanitarios.

1.3 El CESE observa que en los considerandos de la propuesta se insiste expresamente en la prevención y limitación de los efectos nocivos que provocan los productos fitosanitarios en las personas y en el medio ambiente. El CESE considera esencial prevenir las repercusiones negativas de los productos fitosanitarios sobre las personas y el medio ambiente. El CESE destaca al respecto que en un enfoque sostenible se deben tener en cuenta también de manera equilibrada los intereses económicos. Además del creciente interés por los productos de la agricultura ecológica («*organic farming*»), actualmente la gran mayoría de los consumidores busca ante todo productos de alta calidad que, además, estén disponibles todo el año y a precios aceptables. La seguridad del producto para el consumidor es al respecto un requisito ineludible. Ello exige importantes esfuerzos en la cadena de valor de la producción agraria. En tal contexto se impone la necesidad de disponer de productos fitosanitarios suficientes, de buena calidad y seguros.

1.4 El CESE manifiesta su preocupación ante la posibilidad de imponer criterios de aprobación para los productos fitosanitarios sobre la base de las propiedades intrínsecas de las sustancias activas y ante las consecuencias que podrían tener para la innovación de nuevos componentes más satisfactorios. Una reglamentación rígida en esta materia puede llevar a denegar la autorización de una sustancia que no cumpla un criterio deter-

minado, pero que, en cambio, suponga una mejora desde otros puntos de vista. El CESE aboga por una determinación del riesgo en la que se tenga más en cuenta el uso efectivo y la exposición.

1.5 El CESE considera que la propuesta de sistema de autorización por zonas y reconocimiento mutuo es un primer paso hacia la armonización completa a escala comunitaria. El CESE propone que el sistema de reconocimiento mutuo de las autorizaciones pueda aplicarse también con carácter transfronterizo siempre que dos o más Estados miembros (vecinos) presenten condiciones climatológicas y agrarias similares.

1.6 El CESE respalda el principio de efectuar evaluaciones comparativas de los distintos productos sanitarios que contengan sustancias candidatas a la sustitución. No obstante, el CESE aboga por efectuar evaluaciones menos frecuentemente y por proteger los datos relativos a dichas sustancias durante el período habitual, para animar al sector industrial a seguir invirtiendo en su desarrollo, evitando así crear cuellos de botella en el sector agronómico.

1.7 A juicio del CESE, los incentivos que proporciona la propuesta de Reglamento son insuficientes con vistas a la aprobación de productos fitosanitarios cuyas aplicaciones son muy limitadas («*minor uses*»). El CESE propone dos medidas de mejora. En primer lugar, un sistema con arreglo al cual se otorgue al primer solicitante un período más amplio de protección de los datos a medida que se añadan usos menores («*minor uses*»). Por otra parte, el CESE pide a la Comisión Europea que facilite a los Estados miembros la relación actualizada de los usos (menores) ya autorizados.

### 2. Introducción

#### 2.1 Generalidades

2.1.1 Los productos fitosanitarios se emplean con fines de protección y en interés de la salud de los vegetales. Permiten a los agricultores aumentar sus rendimientos y flexibilizar la producción. Ello garantiza en la zona de consumo una producción fiable de productos (alimentarios) seguros y asequibles.

2.1.2 Los consumidores europeos son, en su gran mayoría, cada vez más exigentes respecto de la calidad de su alimentación y de la disponibilidad de ésta durante todo el año, de manera que consideran la seguridad alimentaria como un requisito imprescindible y evidente. Ello plantea a la cadena de producción agraria importantes retos. Para responder a las elevadas exigencias de tan amplio colectivo de consumidores, es esencial disponer de un abanico suficientemente amplio de productos fitosanitarios eficaces y seguros.

2.1.3 Por otra parte, también es cierto que el uso de productos fitosanitarios puede influir en los ecosistemas agrarios, suponer riesgos para la salud de los usuarios, afectar a la calidad de los productos alimenticios y tener consecuencias negativas para la salud de los consumidores, especialmente cuando los productos fitosanitarios dejan residuos nocivos en los alimentos a raíz de su uso inadecuado (no conforme a las buenas prácticas).

## 2.2 Marco normativo

2.2.1 Con la propuesta de Reglamento objeto de examen se pretende sustituir la Directiva actual 91/414/CEE relativa a la comercialización de productos fitosanitarios, cuyo objetivo consiste en prevenir los riesgos en su origen mediante un procedimiento muy completo de determinación del riesgo de cada sustancia activa y de los productos que la contengan antes de que puedan ser autorizados para su comercialización y uso.

2.2.2 La propuesta contempla, asimismo, la derogación de la Directiva 79/117/CEE del Consejo, de 21 de diciembre de 1978, relativa a la prohibición de salida al mercado y de utilización de productos fitosanitarios que contengan determinadas sustancias activas.

2.2.3 El marco reglamentario comunitario relativo a los productos fitosanitarios incluye, además, el Reglamento (CE) nº 396/2005 del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a los límites máximos de residuos de plaguicidas en alimentos y piensos de origen vegetal y animal, que modifica la Directiva 91/414/CEE del Consejo, estableciendo los límites máximos de residuos (LMR) de sustancias activas en los productos agrícolas.

2.2.4 La propuesta de Reglamento se presenta al mismo tiempo que una propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, por la que se establece el marco de la actuación comunitaria para conseguir un uso sostenible de los plaguicidas (COM(2006) 373 final). Se pretende así regular las fases de uso y distribución, que no se contemplan en la propuesta de Reglamento.

## 2.3 Contexto de la propuesta de Reglamento

2.3.1 A raíz de la evaluación de la Directiva 91/414/CEE efectuada por la Comisión, el Parlamento Europeo y el Consejo solicitaron en 2001 la revisión de la Directiva con vistas a:

- establecer criterios para la autorización de sustancias activas;
- reforzar los criterios aplicables a las sustancias de alto riesgo;
- introducir un procedimiento simplificado para las sustancias de bajo riesgo;
- instaurar el principio de evaluación comparativa y de sustitución;
- mejorar el reconocimiento mutuo mediante la introducción de zonas de autorización para los productos fitosanitarios.

2.3.2 En julio de 2006, tras un amplio periodo de consulta (cinco años) de todas las partes interesadas y efectuar una evaluación de impacto, la Comisión presentó su propuesta de revisión de la Directiva 91/414/CEE. Con vistas a una simplificación y un grado más elevado de armonización de la legislación de los distintos Estados miembros, la Comisión decidió sustituir la Directiva por un reglamento.

## 2.4 Breve síntesis de la propuesta de Reglamento

2.4.1 Al nivel de la UE, el Comité Permanente de la Cadena Alimentaria y de Sanidad Animal elabora una lista positiva de las sustancias activas. La aprobación de las sustancias activas se efectúa con arreglo a una serie de criterios claros que garantizan un elevado nivel de protección a personas, animales y ecosistemas.

2.4.2 Para la evaluación de una sustancia activa se exige al menos que su uso resulte seguro para el usuario y para el consumidor y que no tenga ningún efecto inaceptable para el medio ambiente. Se fijan plazos claros para las distintas fases de examen y la toma de decisión relativa a la aprobación de sustancias activas.

2.4.3 A los Estados miembros sigue incumbiendo la responsabilidad de autorizar los productos fitosanitarios en el ámbito nacional, debiendo basarse para ello en la lista de sustancias activas aprobadas.

2.4.4 Al examinar las solicitudes de autorización de ámbito nacional, los Estados miembros deben basarse en los criterios armonizados existentes y tener en cuenta las especificidades de su territorio.

2.4.5 Para las sustancias con perfil de riesgo normal y bajo, la Comisión ha instaurado un sistema de «autorización por zonas» junto con la obligación de reconocimiento mutuo de las autorizaciones de productos fitosanitarios. Con arreglo a dicho sistema, basado en la división de la UE en tres zonas climáticas, la autorización de ámbito nacional que expida un Estado miembro surtirá efectos exclusivamente en los Estados miembros en los que el productor de la sustancia solicite el reconocimiento mutuo de dicha autorización.

### 3. Observaciones generales

#### 3.1 Importancia de los productos fitosanitarios para el aprovisionamiento de la UE en alimentos de calidad

3.1.1 En el preámbulo de la Directiva, la Comisión explicita los motivos que han llevado a formular la propuesta de Reglamento. Entre ellos se debe incluir expresamente la importancia de disponer de productos fitosanitarios suficientes para garantizar un aprovisionamiento en alimentos seguro y de alta calidad que responda a las expectativas del exigente consumidor europeo.

#### 3.2 Autorizaciones provisionales sujetas a condiciones

3.2.1 La Directiva no prevé la posibilidad de conceder autorizaciones provisionales de ámbito nacional. Ello puede retrasar la comercialización de sustancias innovadoras que introduzcan mejoras respecto de la situación existente. La Comisión intenta paliar dicho inconveniente contemplando la posibilidad de plazos más breves con vistas a incorporar más rápidamente las nuevas sustancias a la lista positiva.

3.2.2 El CESE propone incluir también en el reglamento la posibilidad de conceder autorizaciones provisionales a escala nacional en el caso de que hayan expirado los plazos a raíz de retrasos administrativos y siempre que se cumplan las obligaciones derivadas del Reglamento (CE) n° 396/2005 relativo a los límites máximos de residuos.

### 4. Observaciones particulares

#### 4.1 Evaluación del riesgo al aplicar los requisitos de autorización

4.1.1 El artículo 4 de la propuesta trata de los criterios para la aprobación de sustancias activas, remitiéndose al anexo II. La aplicación estricta de dichos criterios puede imposibilitar la autorización de una sustancia activa en atención únicamente a una de sus propiedades, ya que se exige el cumplimiento de todos y cada uno de los requisitos.

4.1.2 Tales criterios de autorización relativos a los productos fitosanitarios, basados únicamente en las características intrínsecas de sus sustancias activas sin tener en cuenta el uso y la exposición efectivos a que dan lugar, son contrarios al principio de toma de decisiones sobre la base de evaluaciones de riesgo. Ello dará lugar a que desaparezcan progresivamente del mercado productos y aplicaciones que podrían resultar necesarios en caso de que se requiera disponer de un amplio abanico de sustancias.

4.1.3 En consecuencia, el artículo 4 impedirá la comercialización de productos innovadores que supongan una mejora respecto del conjunto de criterios establecidos únicamente por no cumplir uno de ellos. El CESE no puede adherirse a esta postura porque significa frenar inútilmente la innovación que supondría introducir mejores sustancias. El CESE considera que sólo debe recurrirse a los criterios intrínsecos de autorización para determinar las sustancias candidatas a la sustitución, y no para denegar de antemano la autorización de productos que aún no han sido objeto de detenida evaluación.

#### 4.2 Ampliación de la autorización por zonas y del reconocimiento mutuo

4.2.1 El CESE considera que el sistema de autorización por zonas y de reconocimiento mutuo constituye un paso importante hacia la instauración de un régimen comunitario enteramente armonizado de comercialización de productos fitosanitarios.

4.2.2 La obligación de reconocimiento mutuo de las autorizaciones por los demás Estados miembros integrados en la zona de que se trate, sin perjuicio del procedimiento ordinario de autorización en la esfera nacional, evita a los Estados miembros duplicar sus esfuerzos y acelera la disponibilidad de productos fitosanitarios innovadores y respetuosos con el medio ambiente.

4.2.3 El CESE propone que el reconocimiento mutuo se posibilite también con carácter transfronterizo entre Estados miembros vecinos sujetos a condiciones de producción equivalentes.

4.2.4 En cuanto a los productos autorizados para su uso en invernaderos o como tratamiento tras la cosecha, la Comisión propone un enfoque con obligación de reconocimiento mutuo por todos los Estados miembros en todas las zonas (artículo 39). El CESE considera necesario hacer extensivo también este régimen al tratamiento de las semillas, por ser uno de los pilares de la gestión integrada de plagas (IMP: «*integrated pest management*»).

#### 4.3 Adaptación de la evaluación comparativa

4.3.1 En cuanto a los productos fitosanitarios que contienen sustancias más críticas (candidatas a la sustitución), los Estados miembros deberán efectuar una evaluación comparativa (artículo 48) en un plazo de cuatro años a partir de la concesión de la autorización. Dicha evaluación debe orientarse hacia la búsqueda de una sustancia alternativa con vistas a sustituir otra más nociva, salvo que ésta siga resultando útil como medio de protección de los vegetales en caso de que aparezcan resistencias.

4.3.2 El CESE considera que la obligación de evaluación cada cuatro años y la protección durante siete años de los expedientes relativos a las sustancias candidatas a la sustitución no ofrecen garantías suficientes al sector industrial correspondiente, lo cual puede desembocar en la retirada prematura del mercado de tales sustancias, privándose así de un abanico suficiente de sustancias en caso de que se produzcan resistencias y en relación con las aplicaciones menores.

4.3.3 El CESE aboga por efectuar evaluaciones menos frecuentemente y por proteger los datos relativos a las sustancias candidatas a la sustitución durante el período habitual, para animar al sector industrial a seguir invirtiendo en ellas, evitando así crear cuellos de botella en el sector agronómico y, ulteriormente, en la cadena de valor que desemboca en el consumidor.

#### 4.4 Incentivos insuficientes para usos menores

4.4.1 El artículo 49 brinda, entre otros, a los usuarios profesionales y a las organizaciones agrarias la posibilidad de solicitar la ampliación de una autorización relativa a un producto fitosanitario para incluir en ella un uso menor aún no recogido. Dicho artículo encarga también a los Estados miembros que establezcan y actualicen periódicamente una lista de usos menores.

4.4.2 El CESE acoge con satisfacción dicho artículo, pero considera que no estimula suficientemente a los titulares de una autorización para que soliciten la ampliación de su ámbito a determinados usos menores.

4.4.3 El CESE propone conceder un incentivo en forma de prolongación del período de protección de los datos a aquellos solicitantes iniciales que, tras obtener una autorización, pidan la ampliación de su ámbito a varios usos menores.

4.4.4 Como alternativa a la relación prevista en el artículo 49.6, el CESE propone que la Comisión Europea facilite una lista comunitaria centralizada de usos menores que puedan consultar los Estados miembros.

Bruselas, 31 de mayo de 2007.

El Presidente

del Comité Económico y Social Europeo

Dimitris DIMITRIADIS

---

### **Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 2003/87/CE con el fin de incluir las actividades de aviación en el régimen comunitario de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero»**

COM(2006) 818 final — 2006/0304 (COD)

(2007/C 175/13)

El 8 de febrero de 2007, de conformidad con el apartado 1 del artículo 175 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta mencionada.

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 8 de mayo de 2007 (ponente: Sr. ADAMS).

En su 436º Pleno de los días 30 y 31 de mayo de 2007 (sesión del 31 de mayo de 2007), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 50 votos a favor, 8 en contra y 4 abstenciones el presente Dictamen.

#### 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El Comité acoge con satisfacción la propuesta de Directiva porque presenta un planteamiento cuidadosamente estudiado y pragmático para moderar y compensar el rápido aumento de las emisiones de gases de efecto invernadero procedentes de la industria aeronáutica.

#### 4.5 Sistema de información

4.5.1 En el Reglamento se recoge como posibilidad la obligación de informar, antes de utilizar el producto, a aquellos vecinos que puedan estar expuestos al arrastre de la pulverización por las corrientes de aire y que así lo hayan solicitado (artículo 30).

4.5.2 El CESE considera muy positivo hacer gala de transparencia en materia de empleo de productos fitosanitarios, pero estima que la referida obligación de informar socava la confianza en la legislación sobre comercialización de productos fitosanitarios. En efecto, se trata de informar acerca de la aplicación de productos considerados seguros y la obligación de informar hace suponer lo contrario.

4.5.3 A juicio del CESE, en la práctica este artículo, lejos de garantizar la comprensión mutua entre los usuarios y sus vecinos, puede debilitar la cohesión social de las comunidades rurales, ya que la obligación de informar puede dar la impresión de que se están empleando productos poco seguros. Por consiguiente, esta disposición resulta contraproducente.

1.2 La inclusión de la aeronáutica en el ámbito del régimen comunitario de comercio de derechos de emisión permite reforzar el propio sistema y darle mayor solidez como modelo principal para controlar las emisiones de CO<sub>2</sub> a escala mundial.

1.3 La propuesta es realista. Reconoce la fuerza de las presiones políticas, económicas y de los consumidores para seguir desarrollando el transporte aéreo de mercancías y de

pasajeros, al tiempo que utiliza el mecanismo de mercado del régimen comunitario de comercio de derechos de emisión para compensar uno de los principales y más perjudiciales impactos externos de la industria aeronáutica.

1.4 No obstante, la propuesta tiene sus puntos débiles. Su éxito o fracaso están vinculados al régimen comunitario de comercio de derechos de emisión, sistema muy criticado por muchas partes interesadas que debe todavía demostrar su eficacia y que depende, a su vez, de una asignación justa de derechos de emisión de CO<sub>2</sub>, de una inversión imaginativa e innovadora para reducir el CO<sub>2</sub> y de la aplicación de los planes nacionales de asignación por los Estados miembros.

1.5 El CESE acoge con satisfacción la inclusión en este régimen de todos los vuelos con destino u origen en Europa a partir de 2012, pero considera que dicho régimen debería entrar en vigor a partir de 2011 para los operadores europeos.

1.6 Cabe señalar que la Directiva permite la inclusión en el régimen de créditos de proyectos «externos» flexibles procedentes de la aplicación conjunta o del mecanismo de desarrollo limpio de Kioto (AC/MDL). El apoyo a la reducción de carbono y a los planes certificados de energías renovables o de eficiencia energética en países en desarrollo es positivo, siempre y cuando se mantenga una estricta auditoría.

1.7 El Comité reconoce que se trata de un problema complejo, pero considera que la propuesta adolece de cierto grado de opacidad y no es capaz de presentar claramente las ventajas que comporta. La propuesta alude, de diversas maneras y en diferentes niveles, a la UE en su conjunto, a los Estados miembros por separado, a distintos sectores de la industria y al público. En especial, debería ponerse de relieve el potencial positivo de la Directiva para consolidar y reforzar el régimen comunitario de comercio de derechos de emisión. Cabe también observar que será necesario contar con el apoyo activo y complementario de otros servicios de la Comisión, en particular los responsables de los transportes, la energía y la investigación.

1.8 Por consiguiente, el CESE formula las siguientes recomendaciones:

1.8.1 La inclusión de la aviación en el régimen comunitario de comercio de derechos de emisión debe aprovecharse como oportunidad para revisar el régimen, corregir los errores actuales y subsanar los puntos débiles, de manera que permita el desarrollo de un mercado auténtico y eficaz de comercio de CO<sub>2</sub>, que es un elemento fundamental para apoyar el compromiso de la UE de reducir en un 20 % las emisiones de CO<sub>2</sub> para 2020.

1.8.2 El límite de emisiones propuesto debe reducirse para exigir al sector de la aviación que lleve a cabo ajustes más comparables a los de otros sectores industriales que en la actualidad participan en el régimen comunitario de comercio de derechos de emisión.

1.8.3 La propuesta de asignar libremente los derechos de emisión a los operadores de aeronaves debería eliminarse o

reducirse significativamente, a fin de que todos o la mayoría de los derechos pudieran subastarse.

1.8.4 Deberá aplicarse un límite común a la adquisición de créditos de los regímenes de aplicación conjunta o del mecanismo de desarrollo limpio (AC/MDL) a fin de garantizar que un porcentaje elevado de la reducción de emisiones se produzca dentro de la UE.

1.8.5 Deberá llevarse a cabo una planificación anticipada sobre la manera de presentar al público las repercusiones de la Directiva. Ello no sólo seguirá aumentando la sensibilización de todos los ciudadanos sobre el impacto de la aviación en el cambio climático, sino que debería fomentar una mayor transparencia en lo que respecta a las implicaciones financieras del régimen para los clientes y operadores y minimizar el riesgo de que se obtengan beneficios inesperados.

1.8.6 Debería pedirse a los Estados miembros que voluntariamente compensaran las emisiones procedentes de los vuelos efectuados por los jefes de Estado, presidentes de Gobierno y ministros del Gobierno, en la actualidad exentos por razones administrativas (se trata en su mayoría de vuelos operados por unidades militares), con objeto de ofrecer un buen ejemplo.

1.8.7 Debería también darse una elevada prioridad a los trabajos complementarios sobre medidas de reducción de CO<sub>2</sub> que no estén incluidas en el régimen comunitario de comercio de derechos de emisión. Entre éstas están la eliminación de obstáculos legales al impuesto y medidas reguladoras, en particular sobre los combustibles del transporte aéreo, la restricción de las emisiones de óxido de nitrógeno, la mejora de la gestión del tráfico aéreo y la investigación para incrementar la eficiencia de los motores y el fuselaje.

## 2. Introducción

2.1 La aviación ha sido y sigue siendo un factor integrante e importante del crecimiento de la economía mundial. La historia de la aviación es, en gran medida, la historia de un gran éxito. Desde 1960 ha crecido cada año una media del 9 %, a un ritmo 2,4 veces superior al crecimiento del PIB mundial. Este crecimiento continúa y, de mantenerse las actuales tendencias en el transporte aéreo, se duplicará antes de 2020.

2.2 Este éxito ha originado inevitablemente problemas como el aumento del número de aeropuertos y de su impacto local, pero en un contexto de cambio climático la atención se centra cada vez más en la cuestión de cómo los gases de efecto invernadero de la aviación y otras emisiones contribuyen al calentamiento del planeta. La industria aeronáutica, como sector dedicado a los servicios, aporta alrededor del 0,6 % del valor añadido económico de la UE, pero es la responsable del 3,4 % de sus emisiones de gases de efecto invernadero. Las emisiones procedentes de la aviación en la UE han aumentado un 87 % desde 1990, mientras que la emisión total de gases de efecto invernadero de la UE procedente de todas las fuentes se redujeron en un 3 % en el mismo período.

2.3 Los vuelos internacionales han estado históricamente exentos del impuesto sobre los combustibles y no están cubiertos por los objetivos del Protocolo de Kioto. Dada la larga vida útil de los aviones y de las posibilidades de que aumente la eficiencia técnica y operativa, el crecimiento de la aviación significa que el sector continuará incrementando sus emisiones de gases de efecto invernadero y socavando los esfuerzos realizados en otros sectores en los que se están logrando reducciones. Aunque en el sector de la aviación se han producido, por lo general, grandes mejoras en la reglamentación, la coordinación y la aplicación en materia de seguridad ha sido difícil alcanzar un acuerdo internacional sobre las cuestiones medioambientales ya que éste podría también afectar a intereses comerciales.

2.4 Durante mucho tiempo la Comisión ha estado buscando una manera de fomentar o hacer cumplir la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero en el sector de la aviación. En 2005 adoptó una Comunicación relativa a la reducción del impacto de la aviación en el cambio climático <sup>(1)</sup>. En abril de 2006, en su Dictamen sobre esta Comunicación <sup>(2)</sup>, el CESE concluyó que es preciso adoptar nuevas medidas en las políticas a fin de controlar el impacto de la aviación en el cambio climático y recomendó, entre otras cosas, la inclusión de la aviación en el régimen comunitario de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero. Posiciones similares fueron adoptadas por el Consejo de Ministros de Medio Ambiente, el Consejo Europeo y el Parlamento Europeo. La Comisión ha propuesto ahora una Directiva, objeto del presente Dictamen, que incluye a la aviación en el régimen comunitario de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero.

### 3. Resumen de la propuesta de Directiva

3.1 En la introducción de la propuesta de Directiva se señala que existe el riesgo de que el incremento de las emisiones de la aviación neutralice de aquí a 2012 más de un 25 % de los beneficios ambientales de las reducciones requeridas para conseguir el objetivo fijado por el Protocolo de Kioto para la Comunidad. Alcanzar un acuerdo internacional sobre las medidas que deben adoptarse está resultando difícil, pero el objetivo de la propuesta de Directiva es establecer un modelo de actuación a escala global y es la única iniciativa que ofrece esta posibilidad.

3.2 La propuesta sometida a examen modifica la Directiva 2003/87/CE con el fin de incluir las actividades de aviación en el régimen comunitario. En la evaluación de impacto adjunta a la propuesta se concluye que, aunque el comercio de emisiones es la solución más eficiente para reducir el impacto climático del sector de la aviación, «la incidencia [de estas medidas] en el crecimiento previsto de la demanda [y por consiguiente en el volumen de emisiones] sería limitada» <sup>(3)</sup>. Por lo tanto, debe entenderse que esta propuesta no está diseñada para restringir el crecimiento de la aviación *per se*, sino para garantizar que se compensan algunos de sus impactos perjudiciales para el medio ambiente, sobre todo, mediante la adopción de medidas en otros sectores de la economía.

<sup>(1)</sup> COM(2005) 459 final, de 27.9.2005.

<sup>(2)</sup> NAT/299 — «Reducción del impacto de la aviación sobre el cambio climático».

<sup>(3)</sup> Resumen de la evaluación de impacto, punto 5.3.1.

3.3 El actual régimen comunitario de comercio de derechos de emisión <sup>(4)</sup> cubre unas 12 000 instalaciones industriales que consumen mucha energía y que son responsables del 50 % de las emisiones totales de CO<sub>2</sub> en la UE. De conformidad con la propuesta, las líneas aéreas recibirán derechos negociables para emitir determinados niveles de CO<sub>2</sub> cada año, con un límite global definido por la media aritmética de las emisiones anuales generadas por las aeronaves en los años naturales 2004, 2005 y 2006. Los operadores podrán vender derechos de emisión sobrantes o comprar derechos de emisión adicionales en el mercado del régimen comunitario, por ejemplo, a instalaciones industriales que hayan reducido sus emisiones o a proyectos de energía limpia en terceros países que se ajusten a los mecanismos del Protocolo de Kioto.

3.4 La propuesta de Directiva cubrirá las emisiones de los vuelos internos de la UE a partir de 2011 y de todos los vuelos con origen o destino en los aeropuertos de la UE a partir de 2012. Afectaría tanto a los operadores comunitarios como a los operadores extranjeros. Se calcula que antes de 2020 la propuesta puede suponer un aumento de entre 1,8 y 9 euros del coste de un billete de ida y vuelta en Europa y un incremento mayor para los vuelos de larga distancia, por ejemplo entre 8 y 40 euros para un billete de ida y vuelta a Nueva York. El escaso impacto de este suplemento en una industria con una elasticidad de precios tan elevada como la de las aerolíneas es la razón por la que se considera que este régimen tendrá pocas repercusiones sobre el crecimiento del sector.

3.5 Debería señalarse que la Comisión reconoce que la inclusión de la aviación en el régimen comunitario de comercio de derechos de emisión es sólo una de las posibles medidas que es necesario adoptar a nivel internacional para controlar el impacto cada vez mayor de las emisiones de la aviación en el clima. Sugiere que se presentarán propuestas relativas a las emisiones de óxido de nitrógeno tras una evaluación de impacto en 2008. La Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) tiene, asimismo, la intención de formular nuevas propuestas en su Asamblea de septiembre de 2007, aunque existen indicios de que se está ejerciendo presión para debilitar y socavar la iniciativa de la UE.

### 4. Observaciones generales

4.1 El CESE acoge con satisfacción el hecho de que la inclusión de la aviación en el régimen comunitario de comercio de derechos de emisión sea el primer paso a nivel internacional para lograr que el transporte aéreo asuma parte de los costes ambientales que ha estado externalizando desde sus inicios. También se congratula de la inclusión de los operadores no pertenecientes a la UE. Además, el régimen propuesto requerirá que los aviones que sean menos eficientes en el consumo de combustible utilicen una asignación de derechos más elevada, lo que supondrá un modesto estímulo para mejorar la eficiencia técnica y operativa. Dado que las compañías aéreas de bajo coste tienen por término medio un factor de carga superior en un 10 % al de las compañías tradicionales, las denominadas *legacy carriers*, la propuesta tendrá un impacto considerablemente menor para las compañías aéreas de bajo coste, al tiempo que incentivará la venta con descuento de las plazas vacantes por parte de todas las compañías aéreas.

<sup>(4)</sup> Para una breve descripción del régimen comunitario de comercio de derechos de emisión, véase el anexo I.

4.2 El Comité reconoce que las medidas relativas a la eficiencia de las trayectorias de vuelo, los combustibles alternativos, la mejora del diseño y factores de carga más elevados contribuirán de alguna manera a reducir el aumento de las emisiones de gases de efecto invernadero. Sin embargo, la mayoría de estas medidas se han aplicado activamente en el sector de la aviación desde 1990 y, pese a ello, en este período se ha registrado un aumento de emisiones de más del 85 %, volumen que sigue incrementándose debido al aumento significativo del número de pasajeros y de carga transportados.

4.3 El objetivo de la Directiva es hacer frente al impacto cada vez mayor de la aviación en el cambio climático mediante la inclusión de este sector en el régimen comunitario de comercio de derechos de emisión. El régimen comunitario constituye el único mecanismo de mercado internacional a gran escala para regular y compensar la emisión de CO<sub>2</sub>, pero en su fase experimental que concluirá en 2007 ha encontrado problemas iniciales importantes. Ello se ha debido en gran medida a la sobreasignación de derechos por los Estados miembros. Para que el régimen comunitario de comercio de derechos de emisión alcance su objetivo de ser un instrumento de mercado capaz de reducir las emisiones de CO<sub>2</sub>, es fundamental que la Comisión, con el apoyo de todos los Estados miembros, actúe con determinación para establecer y aplicar las cuotas de CO<sub>2</sub> y asegurar su cumplimiento.

4.4 En la práctica, la inclusión de la aviación podría ser muy beneficiosa para el régimen comunitario de comercio de derechos de emisión. La aviación se ve menos afectada por las variaciones de precios que la mayor parte de los procesos industriales y las industrias de generación de energía que en la actualidad son responsables de la mayoría de las emisiones de CO<sub>2</sub>. Como es inevitable que la parte de CO<sub>2</sub> procedente de la aviación aumente, en el régimen comunitario de comercio de derechos de emisión entrarán nuevas e importantes aportaciones de fondos que podrán invertirse para lograr más ahorros de CO<sub>2</sub> en otros sectores. Aunque es posible que el sector de la aviación en sí mismo tenga una capacidad limitada para realizar estos ahorros, puede proporcionar un canal de financiación que permita a otras industrias lograrlo.

4.5 Por ejemplo, la Comisión calcula que, en comparación con la hipótesis de una evolución sin cambios, la Directiva dará lugar a reducciones netas de 183 millones de toneladas métricas de CO<sub>2</sub> antes de 2020. La proyección del precio del CO<sub>2</sub> durante ese período no es exacta y depende de un régimen de asignación estable, pero si la industria de la aviación comprara 100 millones de toneladas en ese período a un precio medio de 30 euros, inyectaría en principio unos 3 000 millones de euros para reducir el CO<sub>2</sub>.

4.6 En 2007 el CESE ha iniciado un extenso programa para fomentar la adopción de medidas y buenas prácticas en la sociedad civil en lo que respecta al cambio climático, y un apartado integrante de este programa es seguir reduciendo el volumen de nuevas contribuciones a las emisiones de gases de efecto invernadero. Aunque el Comité reconoce que esta propuesta es, desde un punto de vista pragmático, el mejor planteamiento para la inclusión de la aviación en una estrategia de reducción del CO<sub>2</sub> debe, sin embargo, señalar que la propuesta de Directiva no contribuirá virtualmente en ninguna medida para limitar la producción cada vez mayor de gases de

efecto invernadero en el sector del transporte aéreo. Esto da lugar a un problema importante de «presentación». En la actualidad el sector de la aviación es la fuente de crecimiento más rápido de las emisiones de gases de efecto invernadero en Europa y esta Directiva da curso a la petición de la industria de que se permita su crecimiento sin exigir un límite a las emisiones. Será necesario que el público entienda que la Directiva puede aportar recursos significativos que se utilizarán para lograr una reducción compensatoria del CO<sub>2</sub>.

## 5. Observaciones específicas

5.1 Por lo que respecta a la realización del objetivo declarado de reducir considerablemente las emisiones de la industria, la propuesta de Directiva es, desde el punto de vista terminológico, inexacta. Dado que las líneas aéreas pueden comprar derechos a precio de «mercado» para cubrir las emisiones que superen el límite de su asignación, el efecto en la reducción de gases de efecto invernadero del sector de la aviación será mínimo y se estima que posiblemente se alcanzará una reducción neta del 3 % antes de 2020, o sea, menos del aumento de las emisiones de gases de efecto invernadero por parte de la aviación en sólo un año. De las propias cifras aportadas por la Comisión puede deducirse que el aumento del coste marginal en el precio de los billetes tendrá poco efecto en la demanda de transporte aéreo.

5.2 Al asignar gratuitamente la gran mayoría de los derechos iniciales a las compañías aéreas y permitir la adquisición de derechos adicionales dentro del régimen comunitario de comercio de derechos de emisión (un sistema abierto, en oposición a un sistema cerrado para el transporte aéreo o posiblemente para el transporte en su conjunto), la Comisión acepta el *statu quo* y no contribuye a controlar el aumento continuo y rápido de las emisiones de gases de efecto invernadero procedentes del sector de la aviación. Sin embargo, el núcleo del problema radica en que en la actualidad esta restricción es política y económicamente inaceptable. Para lograr algún avance, la Comisión ha calculado no sólo que la inclusión de la aviación en el régimen comunitario de comercio de derechos de emisión producirá algunas eficiencias internas en la reducción de CO<sub>2</sub>, sino también que, si se compensa el volumen cada vez mayor de emisiones de CO<sub>2</sub> de la aviación mediante reducciones en otros sectores, se contará con un auténtico incentivo de mercado y con financiación para nuevas investigaciones y aplicaciones destinadas a reducir las emisiones de CO<sub>2</sub> en otros sectores.

5.3 La Comisión señala que en un sistema «cerrado» de derechos de comercio, es decir que funcionara para el sector de la aviación solamente, el precio del derecho sería de 114 a 325 euros, en comparación con los 30 euros por tonelada que se asumen como precio en el régimen propuesto. Es probable que un régimen cerrado de estas características incrementara el precio de los billetes entre 8 y 30 euros para un vuelo de corta distancia. Aunque podría pensarse que ésta sería una manera más realista tanto de influir en la demanda como de apoyar la eficiencia en el consumo de combustible y la investigación para minimizar las emisiones, es poco probable que recibiera apoyo por parte de la UE, en la que está demostrada la existencia de prioridades de transportes muy diferentes. Un régimen cerrado o de «transporte exclusivamente» haría todavía más improbable la posibilidad de un acuerdo internacional.

5.4 En su propuesta de Directiva la Comisión toma nota, pero decide no tener en cuenta, de un análisis basado en investigaciones bien fundadas de que las emisiones procedentes de los aviones son entre dos y cuatro veces más perjudiciales para el clima que las de otras industrias <sup>(3)</sup>. (Ello se debe, sobre todo, a que la mayor parte de las emisiones tienen lugar en la capa superior de la atmósfera y a los efectos de emisiones distintas de las de CO<sub>2</sub>, como las estelas de condensación y los óxidos de nitrógeno). Deberán adoptarse medidas complementarias para reducir o compensar la emisión de óxidos de nitrógeno.

5.5 Actualmente, las líneas aéreas se benefician de la exención de impuestos sobre el combustible de aviación, y la libre distribución de asignaciones iniciales de derechos de emisión de CO<sub>2</sub> seguirá aumentando sus ventajas, con el apoyo del Estado, sobre otros sectores del transporte. Existe el riesgo de que los operadores utilicen la introducción del régimen comunitario de comercio de derechos de emisión para realizar una subida de precios general. Una presentación clara por parte de la Comisión al público del impacto financiero real del régimen para los costes de la industria puede atenuar la tentación de obtener beneficios injustificados.

5.6 Debería prestarse mayor atención a las «exclusiones» propuestas en la Directiva. Por ejemplo, la exención de los vuelos efectuados para el transporte de jefes de Estado, presidentes de Gobierno y ministros es especialmente inapropiada puesto que este grupo debería dar buen ejemplo. Aunque existen razones administrativas para otorgar esta exención (se trata de vuelos operados en su mayoría por unidades militares), debería

pedirse a los Estados miembros que voluntariamente compensaran estas emisiones, como muchos ya han decidido hacer.

5.7 Dado que la Comisión ha optado por un sistema complementario abierto, no se justifica adecuadamente por qué razón la fecha de referencia del régimen no se ajusta para aproximarla a la del compromiso actual de la UE para la primera fase del Protocolo de Kioto (una reducción del 8 % de los niveles de 1990 entre 2008 y 2012) y a las de los compromisos futuros (por ejemplo, el 30 % de los niveles de 1990 antes de 2020). La elección de 2005 como año de referencia de base ya permite que el sector disfrute de un «punto de partida» un 100 % más alto que los niveles de Kioto. Por supuesto, teniendo en cuenta que la aviación es el primer sector del transporte que se introdujo en el régimen comunitario de comercio de derechos de emisión, es justo que las asignaciones iniciales se rijan por los mismos principios que los establecidos en dicho régimen.

5.8 Es improbable que esta Directiva logre algún impacto significativo en la reducción del aumento total de emisiones por parte del sector de la aviación. No obstante, el hecho de que pueda estabilizar la emisión neta de CO<sub>2</sub> mediante el régimen comunitario de comercio de derechos de emisión y, al mismo tiempo, proporcionar recursos para lograr nuevas reducciones son buenas razones para justificar el coste y la complejidad administrativa de su aplicación. La propuesta de Directiva logra algo más que ofrecer una cobertura medioambiental al sector de la aviación: puede aumentar de manera positiva la sensibilización entre el público, ofrecer nuevos recursos importantes para reducir las emisiones de CO<sub>2</sub> y proporcionar una medida para internalizar los costes medioambientales externos que hasta ahora el sector de la aviación se había permitido ignorar.

Bruselas, 31 de mayo de 2007.

El Presidente  
del Comité Económico y Social Europeo  
Dimitris DIMITRIADIS

---

<sup>(3)</sup> Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC), Resumen para responsables de políticas, <http://www.ipcc.ch/pub/sarsum1.htm>.

## ANEXO I

## al Dictamen del Comité

Las propuestas de enmienda siguientes, que obtuvieron más de un cuarto de los votos emitidos, fueron rechazadas en el transcurso de los debates:

**Punto 1.8.2**

Modifíquese como sigue:

- «1.8.2 ~~El límite de emisiones propuesto debe reducirse para exigir al sector de la aviación que lleve a cabo ajustes más ser comparables a los de otros sectores industriales que en la actualidad participan en el régimen comunitario de comercio de derechos de emisión.»~~

*Resultado de la votación*

Votos a favor: 18

Votos en contra: 33

Abstenciones: 9

**Punto 1.8.3**

Modifíquese como sigue:

- «1.8.3 ~~La propuesta de asignar libremente los derechos de emisión a los explotadores de aeronaves debería eliminarse o reducirse significativamente, a fin de que todos o la mayoría de los derechos pudieran subastarse~~ formularse con arreglo a las normas y directrices comunitarias del comercio de derechos de emisión.»

*Resultado de la votación*

Votos a favor: 13

Votos en contra: 24

Abstenciones: 6

## ANEXO II

En 2005 la Unión Europea instauró un mercado paneuropeo de emisiones de dióxido de carbono para las grandes industrias emisoras de gases de efecto invernadero. Se trata del precursor de un sistema similar que funcionará a partir de 2008 en virtud del Protocolo de Kioto entre sus signatarios. El régimen comunitario de comercio de derechos de emisión está diseñado para preparar a los países europeos para lograr los objetivos de Kioto.

El régimen se basa en la asignación de los derechos de emisión de gases de efecto invernadero, denominados derechos comunitarios, a sectores industriales específicos por medio de planes nacionales de asignación (PNA) supervisados por la Comisión Europea. Estos derechos pueden intercambiarse. La primera fase del régimen comunitario de comercio de derechos de emisión abarca el período 2005-2007, mientras que la segunda fase coincide con el primer período de compromiso del Protocolo de Kioto, de 2008 a 2012.

La primera fase del régimen comunitario de comercio de derechos de emisión se aplicará a 7 300 empresas y a 12 000 instalaciones de los sectores de la industria pesada de la UE, como las empresas de producción de energía, las refinerías de petróleo, los productores de hierro y acero, la industria de la pasta de papel y del papel, así como a los productores de cemento, vidrio, cal, ladrillos y cerámica.

El régimen comunitario de comercio de derechos de emisión impone a cada país de la UE objetivos anuales en materia de emisiones de dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>), en función de los cuales cada país realiza posteriormente su asignación nacional de derechos a las empresas cuyas fábricas y unidades de producción sean las principales emisoras de dióxido de carbono: instalaciones de producción de energía, fabricantes de materiales de construcción y otras empresas de la industria pesada.

Cada derecho comunitario da a su propietario la posibilidad de emitir una tonelada de dióxido de carbono. Las empresas que no utilizan todos sus derechos, es decir, que emiten menos que el nivel autorizado, pueden venderlos. Las empresas que rebasan sus objetivos de emisión deben compensar sus emisiones sobrantes mediante la adquisición de derechos comunitarios o pagar una multa de 40 euros por tonelada.

A fin de garantizar la gestión de los intercambios de derechos y comprobar la propiedad de los mismos, el régimen comunitario de comercio de derechos de emisión prevé que cada Estado miembro de la UE mantenga un registro nacional de derechos de emisión que incluya a todas las empresas participantes en el sistema.

El mercado funciona por medio de intermediarios y sobre la base de intercambios electrónicos en los que los derechos comunitarios se compran y venden diariamente. Los intercambios de derechos comunitarios se realizan, sobre todo, en forma de contratos a plazo (*forward contracts*), es decir, cuotas de emisión que se entregarán en una fecha futura. Estas fechas futuras corresponden al final del año natural al que se refieren los derechos en cuestión.

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se establecen disposiciones específicas con respecto al sector de las frutas y hortalizas y se modifican determinados Reglamentos»**

COM(2007) 17 final — 2007/0012 (CNS)

(2007/C 175/14)

El 14 de febrero de 2007, de conformidad con los artículos 36 y 37 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta mencionada.

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 8 de mayo de 2007 (ponente: Sr. CAMPLI).

En su 436º Pleno de los días 30 y 31 de mayo de 2007 (sesión del 30 de mayo de 2007), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por unanimidad el presente Dictamen.

## 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE considera que, si se persiguen globalmente, los objetivos de la reforma pueden constituir una política coherente para desarrollar este importante sector de la economía agraria, industrial y alimentaria de la Unión Europea.

1.2 El CESE celebra que se confirme el papel central que ocupa la organización de productores en la organización común de mercados del sector de las frutas y hortalizas.

1.3 El CESE considera que la dotación financiera constituye un elemento esencial de una política coherente, capaz de garantizar la competitividad del sector europeo de las frutas y hortalizas; en consecuencia, pide a la Comisión que lleve a cabo una reflexión más precisa sobre las consecuencias financieras de las innovaciones introducidas, por positivas y compartidas que sean.

1.4 El CESE opina que la introducción de medidas nuevas e importantes en los programas operativos conduce a una reducción objetiva de los recursos disponibles para la inversión y el empleo.

1.5 El CESE respalda la estrategia de la Comisión dirigida a formar un conjunto homogéneo y equilibrado con el primer pilar para el año 2013. A tal fin, pide a la Comisión que establezca, en particular en el sector de las frutas y hortalizas, unas medidas transitorias adecuadas que permitan al conjunto de los operadores de este sector adaptarse al nuevo sistema y, paralelamente, proporcionar a los consumidores europeos la seguridad de una oferta adaptada, tanto desde el punto de vista cualitativo como cuantitativo.

1.6 El CESE acoge favorablemente la política de la Comisión dirigida a proteger activamente el medio ambiente. Recomienda, a tal fin, que se adopten medidas flexibles que favorezcan las prácticas y orientaciones de los diferentes operadores. En lo referente al fomento del consumo de frutas y hortalizas por determinadas categorías de consumidores, se recomienda adoptar una estrategia más enérgica en las políticas horizontales de promoción.

1.7 El CESE recomienda que se mantengan las normas de comercialización destinadas a proteger a los consumidores, en particular las normas relativas a la seguridad sanitaria y procedencia de los productos.

## 2. Reflexiones y propuestas de la Comisión

2.1 La Comisión enuncia los siguientes objetivos:

- mejorar la competitividad y la orientación de mercado de la producción de frutas y hortalizas de la UE o, en otras palabras, contribuir a una producción sostenible que sea competitiva en el mercado interior y en los mercados exteriores;
- reducir las fluctuaciones a que se ven sometidas las rentas de los productores de frutas y hortalizas a causa de las crisis;
- aumentar el consumo de frutas y hortalizas en la UE;
- mantener los esfuerzos realizados por el sector para conservar y proteger el medio ambiente;
- simplificar y, en la medida de lo posible, reducir la carga administrativa.

2.2 La arquitectura de la reforma se basa en tres opciones fundamentales:

- neutralidad presupuestaria;
- adaptación de la Organización Común de Mercados (OCM) a la reforma de la PAC de 2003 y a los posteriores reglamentos;
- consolidación de la estructura de la OCM mediante una consolidación de las organizaciones de productores (OP).

2.2.1 La Comisión señala que los mencionados objetivos se han definido teniendo en cuenta las exigencias de compatibilidad con la Organización Mundial del Comercio (OMC), de coherencia con la PAC reformada y de conformidad con las perspectivas financieras vigentes.

2.2.2 La Comisión recuerda que la producción de frutas y hortalizas en la UE-27 representa el 3,1 % del presupuesto comunitario y el 17 % de la producción agrícola total de la UE.

2.2.3 Los recursos que la propuesta de reforma asigna al sector de las frutas y hortalizas permanecen en un nivel equivalente al 4,1 % del valor de la producción comercializada (VPC) de las organizaciones de productores, mientras que los niveles máximos nacionales relativos a los productos transformados se transfieren a la ayuda única por explotación, en función de los valores históricos de cada país y, para los nuevos Estados miembros, de los valores definidos de acuerdo con los tratados de adhesión.

2.2.4 En el caso de las regiones con poca organización de los productores, se permite la concesión de ayudas financieras complementarias de carácter nacional.

2.2.5 La tasa de cofinanciación del programa operativo se mantiene en un 50 %, salvo en determinados casos particulares para los que se eleva al 60 % (acciones de carácter transnacional, medidas realizadas a nivel interprofesional, producción de productos ecológicos, productores de los nuevos Estados miembros, fusión de organizaciones de productores, regiones ultraperiféricas, regiones con menos del 20 % de producción organizada).

2.2.6 Podrá beneficiarse de retiradas del mercado financiadas por la Comisión en un 100 % el 5 % del volumen de la producción a la que se dé salida del modo siguiente: organizaciones o instituciones caritativas, instituciones penitenciarias, colegios, colonias de vacaciones para niños, así como hospitales y asilos para ancianos.

2.2.7 Se prevé la supresión del artículo 51 del Reglamento nº 1782/2003, por lo que las parcelas en las que se cultiven frutas y hortalizas podrán optar a la ayuda única por explotación.

2.2.8 Los Estados miembros determinan los importes de referencia y las hectáreas subvencionables con cargo al régimen de pago único tomando como base un periodo representativo apropiado para el mercado de cada fruta y hortaliza, así como los adecuados criterios objetivos y no discriminatorios.

2.2.9 La Comisión prevé que al menos el 20 % del gasto total de cada programa operativo deberá destinarse a medidas agroambientales.

2.2.10 La propuesta no afecta a las normas vigentes en materia de comercio exterior; sin embargo, se propone la supresión de las restituciones a la exportación.

2.2.11 Parte de la reglamentación del sector de las frutas y hortalizas prevista en la propuesta sometida a examen ya figuraba en la propuesta de Reglamento sobre la «OCM única» (que está examinando actualmente el Consejo).

2.2.12 En su propuesta de reforma, la Comisión prevé, asimismo, una revisión posterior de las normas de comercialización, en particular por lo que se refiere a la calidad, la clasificación, el peso, el calibre, el envase, el embalaje, el almacenamiento, el transporte, la presentación, la comercialización y el etiquetado. La propuesta de la Comisión confirma el papel fundamental que desempeñan en el sector de las frutas y hortalizas las organizaciones de productores:

- modificando la lista de los productos para los que se puede constituir una organización de productores;
- asignando a las organizaciones de productores la responsabilidad de gestionar las crisis hasta un máximo de un tercio de los gastos del programa operativo;
- estableciendo un porcentaje de venta directa que fijará cada Estado miembro y será, al menos, del 10 %.

2.2.13 La propuesta reconoce la existencia de las organizaciones interprofesionales y prevé la extensión de las normas aplicables a los miembros de una organización de productores a los productores que no estén organizados, a condición de que la organización de productores represente, al menos, el 60 % de la producción en la zona económica interesada.

2.2.14 La Comisión prevé que los Estados miembros elaboren una estrategia nacional que permita a las organizaciones de productores evaluar los programas operativos.

2.2.15 En cada programa operativo se prevén acciones obligatorias de promoción en favor de los jóvenes menores de 18 años.

### 3. Observaciones generales

3.1 El CESE considera que, si se persiguen globalmente, los objetivos de la reforma pueden constituir una política coherente para desarrollar este importante sector de la economía agraria, industrial y alimentaria de la Unión Europea. De hecho, la propia Comisión, en las «Razones que motivan la reforma», afirma que «de los 9,7 millones de explotaciones agrarias que existen en la Unión Europea (UE) de los Veinticinco, 1,4 millones se dedican a la producción de frutas y hortalizas. Este sector ocupa el 3 % de la superficie cultivada y genera el 17 % del valor de la producción agrícola de la UE. El sector se enfrenta a la presión que ejercen sobre él unas cadenas de distribución fuertemente concentradas y a una competencia cada vez mayor por parte de productos de terceros países (...) El sector de las frutas y hortalizas recibe aproximadamente el 3,1 % del presupuesto de la política agrícola común.»<sup>(1)</sup> Por su parte, el CESE subraya que, en proporción con la superficie utilizada, el sector de las frutas y hortalizas es el sector productivo agrario con mayor nivel de empleo. Además, este sector se inscribe en un contexto de competencia internacional (negociaciones en el marco de la OMC, zona de libre cambio euromediterránea en 2010) que ejercerá una influencia cada vez mayor en la evolución de la producción europea de frutas y hortalizas.

3.2 Por otra parte, el Tribunal de Cuentas Europeo, en su Informe Especial nº 8/2006 titulado «¿Cultivar logros? La eficacia de la ayuda comunitaria a los programas operativos en favor de los productores de frutas y hortalizas», a la vez que efectuaba un análisis crítico de la acción de las organizaciones de productores, observó también «un progreso significativo desde la situación de partida» e invitó, por una parte, a mejorar la eficacia de la ayuda y, por otra, a «orientar con más precisión la política», con el fin de reforzar las organizaciones de productores.

<sup>(1)</sup> Documento de trabajo de los servicios de la Comisión SEC(2007) 75 — Hacia una reforma de las organizaciones comunes de mercado de las frutas y hortalizas frescas y transformadas — Resumen del análisis de las repercusiones.

3.3 El CESE observa la disparidad que existe entre los objetivos enunciados y la dotación financiera asignada para la aplicación de estos objetivos, que es un elemento esencial de una política coherente. Esta disparidad confirma la existencia de un desequilibrio de la PAC con respecto a las producciones mediterráneas.

El CESE constata que la Comisión ha formulado sus propuestas dentro de un marco presupuestario que no se ha rebasado. Observa, asimismo, que mediante la supresión de las retiradas del mercado y las restituciones a la exportación, la Comisión obtiene un aumento de los potenciales recursos disponibles para los futuros programas operativos, que, sin embargo, podrían quedar sin utilizar y no podrán ser objeto de inversiones por las organizaciones de productores más eficientes.

3.4 Además, el CESE indica que, por una parte, la propuesta introduce en los programas operativos nuevas medidas de gran alcance político y económico (gestión de las crisis de mercado, política medioambiental, promoción del consumo) y, por otra, aumenta la cofinanciación (hasta el 60 %) de determinadas medidas consideradas estratégicas.

Esta política innovadora, combinada con el mantenimiento del límite máximo, para la ayuda financiera comunitaria a los programas operativos, correspondiente al 4,1 % del valor de la producción comercializada por cada organización de productores, significa, en la práctica, una reducción de los recursos disponibles para inversiones.

3.5 El CESE señala, además, que la introducción de la desvinculación total de las ayudas a los productos transformados podría conducir, con mucha probabilidad, a una reducción del valor de la producción comercializada y, en consecuencia, a una reducción de los recursos financieros agregados con respecto a la situación actual.

3.6 Por todas estas razones, el CESE considera, pues, necesario introducir, al menos, tres correcciones, sin perjuicio del respeto del principio de una «verdadera» neutralidad presupuestaria:

- no contabilizar la gestión de las crisis de mercado en el programa operativo de la organización de productores;
- no aplicar el límite del 4,1 % cuando las medidas estén cofinanciadas en un 60 %, en particular, para permitir a las organizaciones de productores ya consolidadas continuar su esfuerzo por reequilibrar «el poder de compra de la gran distribución» <sup>(2)</sup>;
- incluir las acciones conjuntas de dos o más organizaciones de productores entre las que cuentan con cofinanciación comunitaria al 60 %, de manera que se fomente la colaboración entre organizaciones de productores y la concentración de la oferta.

3.7 Por otra parte, el CESE toma nota de la propuesta de la Comisión de confiar la gestión de las crisis a las organizaciones

de productores y pide a la Comisión que elabore unos criterios transparentes para gestionar las crisis y que los instrumentos dispuestos a tal fin puedan ser utilizados por todos los productores, de manera que una posible intervención en situaciones de crisis sea efectiva y permita la recuperación real de los mercados.

3.8 El CESE toma nota de que la Comisión ha informado en varias ocasiones sobre su estrategia a largo plazo dirigida a introducir todas las OCM en el régimen de pago único por explotación para el año 2013. De acuerdo con las reformas aprobadas hasta la fecha, el CESE considera que sería posible establecer un adecuado período de transición, teniendo en cuenta las especificidades de cada Estado miembro y de los diferentes productos. El CESE es plenamente consciente de las consecuencias de un enfoque apresurado, que podría desestabilizar el empleo y la industria de transformación, obligada a afrontar una compleja estrategia de reestructuración -que podría incluso conducir al cierre de fábricas- para la que la propuesta de reforma no prevé medidas específicas de acompañamiento.

3.9 Por otra parte, el CESE toma nota de que, por exigencias de compatibilidad con la OMC, la Comisión considera necesario suprimir el artículo 51 del Reglamento nº 1782/2003. Esta posibilidad representa una competencia suplementaria en el sector entre los productores tradicionales de frutas y hortalizas y los nuevos productores potenciales. Para evitar distorsiones artificiales en la dinámica de las rentas del sector, el CESE considera imprescindible, durante un período transitorio, permitir a los Estados miembros mantener el artículo 51 de manera selectiva para determinados productos sensibles, o prever nuevos derechos para los productores de frutas y hortalizas que no los hayan generado con sus producciones tradicionales.

3.10 El CESE toma nota de que, en el ámbito de los intercambios con terceros países, la Comisión propone suprimir las restituciones a la exportación en este sector y observa que esta propuesta se enmarca en una política general de la Unión Europea que no es homogénea ni plenamente coherente entre los diferentes sectores agrarios. Por otra parte, el CESE solicita a la Comisión que evite cualquier concesión comercial que vulnere el principio de preferencia comunitaria y le recomienda que garantice una gestión rigurosa de los contingentes arancelarios y mantenga la cláusula especial de salvaguardia teniendo en cuenta, en particular, que la UE es el mayor importador mundial de frutas y hortalizas, que más del 70 % de sus importaciones procede de países que se benefician de acuerdos comerciales preferenciales y que este sector integra productos sensibles.

3.11 Aunque comparte el objetivo de una progresiva simplificación, el CESE considera que el mantenimiento de las normas de comercialización constituye un instrumento fundamental, tanto por la garantía que ofrecen a los consumidores con respecto a la seguridad y el origen de los productos, como por el importante papel que desempeñan estas normas en la regulación del mercado. A tal fin, el CESE destaca la importancia de que la UE consiga introducir el concepto de trazabilidad en las normas que regulan los intercambios internacionales, como medida básica para gestionar el riesgo sanitario y fitosanitario.

<sup>(2)</sup> DO C 255 de 14.10.2005, p. 44. Dictamen del CESE 381/2005 — La gran distribución: tendencias y repercusiones para el agricultor y el consumidor.

3.12 Por otra parte, el CESE subraya la necesidad de que la Unión Europea impulse a nivel internacional la introducción y el reconocimiento de normas medioambientales y sociales aplicables a los trabajadores implicados en los procesos de producción.

3.13 El CESE acoge favorablemente la política de la Comisión dirigida a proteger activamente el medio ambiente. A este respecto, el CESE considera que, en vez de establecer límites y fijar porcentajes, sería más eficaz aplicar una metodología de cofinanciación incremental, partiendo de una base mínima obligatoria, dirigida a recompensar los programas operativos orientados hacia estos objetivos.

3.14 En lo que respecta a la promoción del consumo de frutas y hortalizas por determinadas categorías de consumidores, el CESE aprueba la importancia que concede la Comisión a este objetivo, por lo que le pide que programe una estrategia específica de promoción en el ámbito de la estrategia de promoción horizontal. Sin embargo, expresa sus dudas sobre la eficacia de unas medidas de promoción obligatorias, inevitablemente de pequeñas dimensiones, dentro de los programas operativos.

#### 4. Observaciones específicas

4.1 El CESE señala que la propuesta de la Comisión no soluciona el problema de los productores de frutos rojos destinados a su procesamiento, y considera conveniente crear un sistema de ayudas directas al sector de los frutos rojos similar al que existe para otras frutas y hortalizas destinadas a su procesamiento (como, por ejemplo, los frutos secos).

4.2 El CESE aprueba la inclusión de las hierbas culinarias entre los productos para los que se puede constituir una organización de productores y, por otra parte, invita a la Comisión a verificar si la lista definitiva recogida en su propuesta responde a las exigencias de todos los territorios de la UE.

4.3 Sobre la base de experiencias análogas realizadas en el sector de la distribución con fines caritativos, el CESE llama la atención de la Comisión sobre la necesidad de prever modalidades de aplicación rápidas y eficaces.

4.4 El CESE pide a la Comisión que también tome en consideración los fines no alimentarios entre las medidas aplicables a la distribución gratuita.

4.5 Asimismo, el CESE pide a la Comisión que tenga en cuenta las dificultades específicas que afrontan los productores de los nuevos Estados miembros a la hora de cofinanciar la gestión de las crisis.

4.6 El CESE considera contradictorio con respecto a los objetivos de la reforma prever un límite mínimo de comercialización directa por parte del productor, y propone que se mantenga la formulación del anterior Reglamento.

4.7 El CESE no se opone a que los Estados miembros elaboren estrategias nacionales en el ámbito de los programas operativos, incluso para la utilización y la valorización de estructuras públicas existentes, pero considera que estas estrategias nacionales deberían ser facultativas para los Estados miembros interesados y no deberían conducir a la reedición de listas de acciones positivas nacionales.

4.8 Por otra parte, el CESE observa que, en algunos casos, puede registrarse un contraste entre la política comunitaria dirigida a incentivar la concentración de la oferta, mediante la fusión de organizaciones de productores, y la acción de la autoridad comunitaria o nacional en defensa de la competencia. Por ello, solicita que la aplicación de las normas sobre la competencia tenga en cuenta el carácter europeo del mercado de las frutas y hortalizas.

4.9 El Comité propone a la Comisión la constitución de un observatorio comunitario de los precios y las prácticas comerciales, que permitiría mejorar la transparencia del mercado y redundaría en beneficio de todos los operadores.

4.10 Teniendo en cuenta que la reforma propuesta confirma una organización común de mercados independiente para este sector, el CESE pide a la Comisión que no introduzca en el Reglamento relativo a la denominada OCM única ulteriores normas específicas aplicables al sector de las frutas y hortalizas.

Bruselas, 30 de mayo de 2007.

El Presidente  
del Comité Económico y Social Europeo  
Dimitris DIMITRIADIS

---

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 2006/66/CE relativa a las pilas y acumuladores y a los residuos de pilas y acumuladores, por lo que se refiere a las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión»**

COM(2007) 93 final — 2007/0036 (COD)

(2007/C 175/15)

El 19 de abril de 2007, de conformidad con el apartado 1 del artículo 175 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo de la Unión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta mencionada.

Considerando que el Comité ya se pronunció sobre el contenido de la propuesta objeto de examen en su dictamen aprobado el 28 de abril de 2004 <sup>(1)</sup>, el Comité, en su 436º Pleno de los días 30 y 31 de mayo de 2007 (sesión del 30 de mayo), decidió, por 159 votos a favor y 11 abstenciones, no elaborar un nuevo dictamen sobre el asunto y remitirse a la posición mantenida en el documento mencionado más arriba.

Bruselas, 30 de mayo de 2007.

El Presidente  
del Comité Económico y Social Europeo  
Dimitris DIMITRIADIS

<sup>(1)</sup> 2003/0282 (COD), DO C 117 de 30.4.2004.

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Los retos y oportunidades de la UE en el contexto de la globalización»**

(2007/C 175/16)

En el marco de las actividades de la Presidencia alemana de la Unión Europea, Michael GLOS, Ministro federal de Economía y Tecnología, solicitó al Comité Económico y Social Europeo, mediante escrito de 26 de septiembre de 2006, un dictamen sobre «*Los retos y oportunidades de la UE en el contexto de la globalización*».

La Sección Especializada de Relaciones Exteriores, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 4 de mayo de 2007 (ponente: Sr. MALOSSE; coponente: Sr. NILSSON).

En su 436º Pleno de los días 30 y 31 de mayo de 2007 (sesión del 31 de mayo de 2007), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por unanimidad el presente Dictamen.

## 1. Resumen

### Para una estrategia común ante la mundialización

Cabe considerar a la UE como un laboratorio de un mundo globalizado. Se ha construido siguiendo una concepción democrática, sin hegemonías, respetando la diversidad de opiniones y culturas y con un afán de cohesión socioeconómica y apertura. Aunque el nuevo orden mundial no siga el modelo de la UE, la Unión Europea debe prevalerse de sus valores y principios y trabajar en favor de una gobernanza mundial basada en los principales logros de la construcción europea. La UE es digna de crédito cuando transmite sus valores y proyecta su modelo de integración sin arrogancia ni voluntad hegemónica. Si la Unión careciera de visión o de estrategia común frente a los retos y

oportunidades de la mundialización, los pueblos europeos podrían sentirse abandonados e interrogarse sobre la utilidad de Europa.

#### 1.1 *Un «Estado de Derecho planetario»*

La primera respuesta de la Unión debe ser contribuir con mayor empeño a la instauración de un «Estado de Derecho» que tenga en cuenta, sin candidez, la realidad y que no escatime esfuerzos para hacer progresar por todos los medios una mundialización humanista basada en el multilateralismo, y no en las relaciones de fuerza; en los derechos fundamentales de los individuos, especialmente en los derechos y condiciones laborales; en una gestión responsable de nuestro patrimonio natural; en una

mayor transparencia de los mercados financieros; en un elevado nivel de salud y seguridad alimentaria para todos los colectivos, en particular los más frágiles; en la diversidad cultural y lingüística, así como en la puesta en común y difusión de los conocimientos que alcance al conjunto de la población.

### 1.2 *Hacer cundir el ejemplo*

En segundo lugar, la UE puede y debe favorecer los procesos de integración regional. Se comprueba que, salvo honrosas excepciones, la mayoría de los países del mundo ha iniciado distintos movimientos de aproximación, que van de la simple cooperación temática a auténticos procesos de integración comparables al de la UE. Indudablemente, la mundialización sería de más fácil gobernanza si la UE lograra hacer cundir su ejemplo en mayor medida para entablar un diálogo con más conjuntos regionales coherentes -basados igualmente en el pluralismo, el respeto de la diversidad y la práctica del consenso- en lugar de perpetuar la lógica de la relación de fuerzas. La integración regional es también, sin duda, una de las claves de futuro para las regiones más frágiles del mundo ya que la estrechez de los mercados constituye para ellas una desventaja insuperable y que hoy en día no pueden hacer oír su voz.

### 1.3 *Una apertura comercial equilibrada y responsable*

En materia de relaciones comerciales internacionales, el CESE considera que los enfoques bilaterales sólo son útiles cuando también son complementarios respecto del multilateralismo que practica la OMC. El CESE preconiza avanzar en materia de acceso a los mercados, reciprocidad, lucha contra los obstáculos al libre comercio y contra las prácticas ilícitas. El CESE propone entablar un diálogo sobre otros aspectos de la gobernanza mundial que influyen en el comercio (concretamente, normas sociales y medio ambiente). La UE debe contribuir también a adoptar una estrategia inclusiva, de tal modo que el proceso de mundialización resulte ventajoso para todos los países en desarrollo, en particular los africanos.

Al nivel de la UE, el CESE considera necesario, asimismo, evaluar adecuadamente el impacto de cualquier nueva concesión comercial, emplear mejor los instrumentos de defensa comercial, especialmente para proteger los intereses de los fabricantes de la UE, y promover acciones comunes en los mercados exteriores. El CESE considera que el Fondo europeo de ajuste a la mundialización debe utilizarse como instrumento estratégico de reconversión en favor de las personas y regiones afectadas por la mundialización y ser secundado con cargo a fondos nacionales.

### 1.4 *Apresurar la integración preservando la diversidad cultural*

Cuanto más coherente e integrada sea Europa, tanto más convincente y persuasiva resultará con vistas a inclinar la balanza en favor de una gobernanza mundial multipolar y responsable. Hoy en día, la mundialización puede suponer una oportunidad para el proceso de integración de la UE, ya que la obliga a acelerar el paso. De hecho, se ha emprendido ya una carrera de velocidad. Las claves del éxito podrían ser: innovación, difusión generalizada de los conocimientos y democratización. Ya es hora de culminar realmente la realización del

mercado interior, de descompartimentar las redes de formación e investigación y de establecer nuevas políticas comunes, especialmente en materia de energía, medio ambiente e investigación.

### 1.5 *Convertir a la sociedad civil organizada en promotora de una mundialización a escala humana*

La propia Unión Europea debe seguir intensificando la asociación y participación de sus ciudadanos, respaldando simultáneamente a escala mundial el diálogo entre civilizaciones. Hasta ahora no se ha explorado suficientemente la posibilidad de recurrir a la sociedad civil organizada, sus organizaciones e instituciones, tales como el CESE. En relación con la mundialización, ésta adquiere un significado particular, ya que más allá del ámbito meramente estatal, se observa con claridad que actualmente las relaciones internacionales también atañen a los medios de comunicación, los interlocutores sociales, las empresas, la comunidad científica y cultural, las asociaciones y todos los demás componentes de la sociedad civil.

## 2. **Responder a los retos de la mundialización mediante un enfoque igualmente global**

2.1 Desde sus inicios, la construcción europea se basó en la apertura. Al suprimir poco a poco sus fronteras internas, la UE pudo crear un gran mercado interior, modernizar su economía, desarrollar sus infraestructuras y situarse entre los líderes en materia de intercambios comerciales internacionales.

2.2 La integración europea va mucho más allá que un mero mercado interior. La Unión Europea se ha dotado de normas comunes, de un ordenamiento jurídico y de órganos jurisdiccionales propios, de la Carta de los Derechos Fundamentales y de políticas comunes. Especial mención merece la política de cohesión económica y social, en la que se plasma el principio de solidaridad entre los países y las regiones y cuyo objetivo consiste en contribuir a reducir las disparidades de nivel de desarrollo que se han acentuado con las últimas ampliaciones.

2.3 Actualmente, el reto de la mundialización se plantea en un contexto y en condiciones muy diferentes, caracterizadas por una gobernanza mundial aún balbuceante, tentaciones hegemónicas y tensiones crecientes entre países desarrollados y economías emergentes. Estos desequilibrios mundiales constituyen una premisa enteramente nueva para la Unión Europea.

2.4 En sus albores, el proyecto europeo no era en absoluto «eurocéntrico». Los inspiradores de los primeros Tratados ya se imaginaron que las Comunidades Europeas podrían abrirse a todos los pueblos de Europa una vez liberados de las dictaduras y también servir de modelo para un nuevo orden mundial basado en el Estado de Derecho, la apertura y la confianza.

2.5 La mundialización, por consiguiente, presenta varias analogías con los efectos positivos ya experimentados por los países europeos a raíz de su apertura mutua, como el aprovechamiento de las ventajas comparativas y economías de escala, así como la explotación de dinámicas de desarrollo y mercados nuevos.

2.6 No obstante, la mundialización plantea también muchos desafíos inusitados que requieren respuestas y adaptaciones a menudo muy complejas, habida cuenta especialmente de numerosas dificultades y asimetrías de acceso a los mercados; la fuga de cerebros, así como la preservación del multilingüismo y la diversidad cultural; las migraciones; la extrema diversidad de las condiciones laborales y de producción; la internacionalización del capital y de los mercados financieros con arreglo a una escala desconocida; el debilitamiento de los acervos sociales de los países desarrollados al quedar expuestos a la competencia globalizada y, por último, los retos esenciales en materia de salvaguarda del medio ambiente, de la salud y de la seguridad.

2.7 La mundialización no produce en todas partes idénticos efectos: si es cierto que favorece el desarrollo económico y social en determinadas áreas del mundo, lo socava en otras. En consecuencia, aumenta la competencia en las regiones desarrolladas y los países subdesarrollados quedan abandonados a su suerte.

2.8 Para afrontar estos retos, la UE debe demostrar que es capaz de aprovechar la mundialización en lugar de padecerla. Debe, por una parte, aprovechar todas las oportunidades y, por otra, identificar las regiones, los sectores y los colectivos afectados, para determinar -concertándose con los Estados miembros, los interlocutores sociales y demás partes interesadas de la sociedad civil- qué acciones concretas permitirán efectuar las adaptaciones necesarias.

2.9 Frente a los retos de la mundialización es imposible adoptar un enfoque meramente económico. Las cuestiones políticas, sociales, medioambientales y, también, culturales están intrínsecamente relacionadas entre sí. Por consiguiente, la respuesta de la UE debe abarcar todos esos ámbitos so pena de privarse de la necesaria fuerza de convicción y persuasión.

2.10 El enfoque característico adoptado por la UE en materia de integración regional le permite tomar la palabra en la OMC en nombre de los Estados miembros. Aunque en la escena internacional existen otros ejemplos de integración regional, no han alcanzado un estadio equivalente al de la UE. Así, salvo Caricom, que agrupa a los países del Caribe, las referidas entidades regionales no se expresan de manera solidaria en el marco de la OMC. No obstante, evolucionar en ese sentido facilitaría enormemente la instauración de una gobernanza mundial más estructurada y eficaz.

2.11 En la UE se comprueba que la mundialización se percibe de manera distinta en función de los colectivos y del Estado miembro de que se trate. Tal diversidad puede ser enriquecedora, pero la aceleración y ampliación en curso de los retos de la globalización exigen instaurar una estrategia común y formular propuestas concretas.

### 3. Contribuir al establecimiento de normas mundiales más eficaces, con el fin de promover una «mundialización a escala humana»

3.1 Actualmente, en la esfera internacional no están suficientemente difundidos los valores inherentes al proyecto europeo (a

saber: diversidad y colegialidad; Estado de Derecho; subsidiariedad; equilibrio entre los distintos aspectos socioeconómicos y el desarrollo sostenible).

3.2 Las relaciones infraestatales no pueden cubrir por sí mismas el fenómeno de la mundialización en su conjunto, que influye -entre otras cosas- en los movimientos migratorios, los flujos financieros, la contaminación y la perturbación del clima, así como los circuitos de información, con especial hincapié en Internet. Haciendo abstracción de la esfera estatal, las empresas multinacionales, los mercados financieros, los medios de comunicación, la comunidad científica, la sociedad civil organizada con sus correspondientes instituciones, los interlocutores sociales, las ONG y muchos otros intervinientes también están de alguna manera mundializados.

3.3 Por consiguiente, es esencial que la UE siga trabajando con mayor ahínco aún en pos de una gobernanza mundial, concretamente:

- relanzando el proceso de Doha enmarcado en la OMC con vistas a alcanzar una mayor apertura comercial, aunque acompañada de normas que hagan más equilibrados y más justos los intercambios;

- desarrollando y aplicando efectivamente otras normativas mundiales como, por ejemplo, los convenios de la OIT sobre Derecho laboral; los convenios de la UNESCO sobre diversidad en el ámbito cultural; el Protocolo de Kioto en materia medioambiental; las decisiones del OIEA sobre energía; los convenios de la OMPI sobre propiedad intelectual, las normas de la OMS en materia de salud, la ONUDI para la cooperación industrial, etc.;

- propiciando la coordinación entre los distintos instrumentos de gobernanza mundial, bajo los auspicios de las Naciones Unidas a fin de establecer «directrices» para la instauración de un Estado de Derecho con mecanismos normativos y jurisdiccionales basados en el pluralismo.

3.4 Concretamente, para ello será necesario, en el marco de las normas de comercio internacional:

- ultimar el acuerdo de la OMC denominado «*TRADE Simplification Agreement*», para establecer normas mínimas en materia de reglas y procedimientos, de simplificación y agilización de los procedimientos, en particular mediante la creación de un sistema de ventanilla única, de promoción de normas eficaces y transparentes, así como de utilización de herramientas informáticas;

- consolidar la adopción, aplicación y respeto de las normas sanitarias y fitosanitarias, así como de los Acuerdos de la OMC sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (sobre inocuidad de los alimentos, salud de los animales y preservación de los vegetales), así como sobre la protección y el bienestar de los animales;

- luchar más eficazmente contra la piratería y la falsificación, que perjudican de manera considerable y creciente a las producciones europeas, mediante -en particular- la elaboración de una auténtica estrategia de protección efectiva de los derechos relativos a la propiedad intelectual a través de los acuerdos TRIPS;
- vincular los progresos en materia comercial al cumplimiento de normas sociales, éticas y medioambientales;
- contribuir en estos ámbitos al desarrollo del potencial de los países emergentes (especialmente, China y la India) y de los países en desarrollo.

### 3.5 *Respecto de las demás normativas*

3.5.1 Incluso en caso de que se efectuasen progresos significativos respecto de todas estas cuestiones comerciales, no garantizarían por sí mismos la consecución de un auténtico «desarrollo sostenible», pese a que en la Agenda que la OMC estableció en Doha lo incluyó expresamente entre sus objetivos. Para alcanzar dicho objetivo será necesario establecer otras normas, tarea en la cual la Unión Europea también puede desempeñar una función motriz. Se refieren principalmente a los retos planteados en materia de medio ambiente, seguridad, derechos fundamentales, condiciones laborales y diversidad cultural.

3.5.2 Una exigencia esencial concierne la protección del medio ambiente frente a determinadas amenazas crecientes (salvaguarda del marco de vida y de las especies, lucha contra el efecto invernadero y los distintos tipos de contaminación, etc.). Este desafío, que por definición trasciende todas las fronteras, está intrínsecamente vinculado al propio concepto de globalización. Debería convertirse en un componente de pleno derecho de las negociaciones comerciales, considerado de manera transversal en todas ellas. La Unión Europea debería dar prioridad absoluta a esta exigencia:

- por una parte, tomando la iniciativa de renovar el Protocolo de Kioto sobre reducción de gases de efecto invernadero, con el objetivo de que participen todos los países del mundo para limitar el calentamiento de la tierra (en su informe, el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC), de alcance internacional, da su visto bueno al objetivo establecido por la UE);
- por otra parte, efectuando también conjuntamente esfuerzos en materia de investigación y control de las tecnologías medioambientales, que, a la vista de las nuevas necesidades mundiales, brindarán conocimientos técnicos de primer orden referidos a procesos, productos y servicios correspondientes a múltiples ámbitos (entre otros, los de agricultura y espacio rural; agua y energía; industria y reciclaje; alojamiento y urbanismo; etc.).

3.5.3 Las necesidades en materia de seguridad también se han acrecentado y diversificado. Cabe citar, por ejemplo, la protección de la salud, en particular contra las pandemias; la lucha contra la delincuencia; la vigilancia nuclear; la protección de los intercambios informáticos; la seguridad de los productos y, en particular, de la alimentación. En ningún caso debe asimilarse la globalización a un aumento de la inseguridad. Se trata, pues, de establecer normas eficaces que garanticen un marco

más seguro, tanto para el desarrollo de los intercambios como respecto a las atribuciones esenciales de los Estados y las condiciones de vida. Dichos progresos deben realizarse también al mismo tiempo que se refuerzan las prácticas de gobernanza, así como la lucha contra la corrupción y demás amenazas de todo tipo.

3.5.4 La dimensión social de la globalización y, en particular, las normas aplicables al trabajo en cadena basadas en los convenios de la OIT<sup>(1)</sup> han de aplicarse efectivamente en todas las partes del mundo. A través de los conceptos de trabajo digno, y también de comercio justo y equitativo, la UE puede elaborar -junto con la OIT- una base de valores y buenas prácticas. Hoy en día debe plantearse la cuestión de la aplicación efectiva de los convenios de la OIT que podría desembocar en el establecimiento de una jurisdicción.

3.5.5 En los países en desarrollo, protagonistas privados, empresas e interlocutores sociales han emprendido numerosas iniciativas sociales muy alentadoras. Cabe citar las políticas desarrolladas por numerosas empresas europeas basándose en las directrices adoptadas en el marco de la OCDE y en las normas sociales de la OIT. Destacan especialmente las acciones lanzadas por los protagonistas no oficiales en materia de empleo, formación, salud, así como condiciones de vida y laborales, incluso en el marco de un diálogo social regional que rebasa las fronteras nacionales. La Unión Europea debería apoyar todavía más tales iniciativas, empezando por las surgidas en los países ACP. Además, la ayuda dispensada por la Unión Europea debería supeditarse aún más al desarrollo de dichos programas, ya que cuentan con la participación activa de los protagonistas de la sociedad civil, incluso y especialmente a escala regional.

3.5.6 Frente a la internacionalización creciente de los mercados financieros, la UE debe poder actuar por unanimidad para convertir al FMI en un auténtico instrumento de estabilización. Los países de la zona euro deberían tomar la decisión de unificar su participación en el FMI, lo que reforzaría el peso específico de Europa. Simultáneamente, la UE debería fomentar, inspirándose en los convenios de la OCDE, una gobernanza mundial en materia de lucha contra el fraude y el blanqueo de capitales.

3.5.7 La cuestión de la formación y puesta en común de los conocimientos resulta fundamental con vistas a instaurar un sistema de gobernanza mundial al servicio de los pueblos. Es preciso desarrollar los proyectos de la UNESCO y respaldar las redes que permitan compartir el saber y los conocimientos con el mayor número posible de personas, en un marco de pluralismo y diálogo intercultural. Por consiguiente, al enfocar la cuestión de una mejor gobernanza mundial, la UE deberá tener en cuenta la diversidad cultural y el multilingüismo, dos de sus puntos fuertes sobre los que, no obstante, se ciernen amenazas actualmente.

(1) Convenios de la OIT: Convenio C87 sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación; Convenio C98 sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva; Convenio C29 sobre el trabajo forzoso; Convenio C105 sobre la abolición del trabajo forzoso; Convenio C138 sobre la edad mínima; Convenio C182 sobre las peores formas de trabajo infantil; Convenio C100 sobre igualdad de remuneración y Convenio C111 sobre la discriminación (empleo y ocupación).

3.5.8 Por último, en materia de derechos fundamentales la UE debe concertarse, para, sin perjuicio de la diversidad cultural, reforzar la aplicación efectiva de las disposiciones de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, así como el papel del Tribunal Penal Internacional.

### 3.6 Originalidad de la contribución de la UE

3.6.1 Con vistas a una gobernanza mundial reforzada, la UE puede prevalecer también de su experiencia en ámbitos que podrían resultar clave para su aceptación por parte del mayor número posible. Se trata, concretamente, de:

- la subsidiariedad, que permite atribuir las responsabilidades al nivel adecuado y, por consiguiente, otorga realmente márgenes de maniobra a los Estados y regiones, así como a los agentes de la sociedad civil;
- la experiencia en materia de gestión de situaciones complejas, que supone adoptar velocidades diferenciadas y respetar la diversidad cultural;
- la consulta y participación de los agentes socioeconómicos en el proceso decisorio.

3.6.2 Como ya hace actualmente respecto de los países ACP, la Unión Europea debería privilegiar -siempre que parezca factible- un enfoque regional en el marco de las relaciones políticas, económicas y comerciales que mantiene con sus socios. El desarrollo de tales vínculos entre la Unión Europea y los demás entes regionales, animados por un espíritu de emulación y apertura mutua, resultaría beneficioso para todas las partes interesadas, a la vez que completaría y reforzaría, sin duda, decisivamente el marco multilateral de la OMC.

## 4. Desarrollar una estrategia comunitaria común en materia de comercio internacional

### 4.1 ¿Multilateralismo o bilateralismo?

En su Comunicación de 4 de octubre de 2006 titulada «Una Europa global: competir en el mundo», la Comisión Europea esboza este enfoque.

4.1.1 Las dificultades que experimenta la OMC para progresar en la aplicación de la Agenda de Doha, así como las limitaciones intrínsecas de la propia Agenda, deben incitar a la Unión Europea a tomar nuevas iniciativas. Por ello, el Comité Económico y Social Europeo se congratula de que, en su Comunicación de octubre de 2006, la Comisión Europea recomiende establecer una nueva estrategia comercial que aproveche los enfoques tanto bilaterales como multilaterales.

4.1.2 El enfoque multilateral de los problemas vinculados a la globalización es el más adecuado como mejor garante de la consecución de resultados equilibrados y perdurables. Por consiguiente, el Comité coincide con la Comisión cuando ésta reafirma su confianza en los méritos intrínsecos del multilateralismo y de la OMC. El objetivo sigue siendo aplicar la Agenda de Doha en un marco global, con vistas a que todos los países participantes se atengan a normas comunes.

4.1.3 El Comité insiste en la necesidad de enmarcar bien la propuesta de la Comisión consistente en que, ante las persistentes dificultades que atraviesan las negociaciones entabladas en el marco de la OMC, la UE debe explorar más activamente otros enfoques complementarios, especialmente los de carácter bilateral. Concretamente, pretende ahondar en las relaciones con las economías emergentes con fuerte nivel de crecimiento (China, India, ASEAN, Mercosur, el Golfo). Por otra parte, prevé reforzar los vínculos estratégicos con las economías vecinas (Rusia, Ucrania, Moldavia y la Cuenca Mediterránea) y modernizar las relaciones existentes con los países ACP (África, Caribe, Pacífico) a través de los acuerdos regionales de colaboración económica que están en fase de negociación.

4.1.4 El Comité destaca que la reconversión de la estrategia internacional de la UE en función de determinados enfoques bilaterales no debería sustituir la orientación multilateral, la cual debe seguir siendo el objetivo esencial por su conformidad con los valores europeos.

4.1.5 Como acertadamente recuerda la Comisión, no sólo hay que comprobar la compatibilidad de dichos enfoques con los compromisos contraídos en el marco de la OMC, sino también velar por:

- no socavar las posibilidades de progreso en las negociaciones multilaterales;
- por el contrario, facilitar éstas *in fine* ahondando en los debates entablados y aproximando las posiciones resultantes de los enfoques bilaterales.

4.1.6 Por consiguiente, cualquier enfoque bilateral de la UE debería limitarse a completar la perspectiva multilateral, con vistas a:

- preparar el terreno para las negociaciones multilaterales, destacando en particular los aspectos más relevantes para la UE (los «olvidados» de DOHA, las prácticas comerciales, la lucha contra la falsificación, las licitaciones, etc.);
- progresar en el ámbito bilateral en cuanto a los demás aspectos de la gobernanza mundial: política, sector social, medio ambiente, política cultural, energía, etc.

4.1.7 Aún sigue siendo necesario efectuar muchas precisiones y ajustes, especialmente en cuanto a las disposiciones de aplicación de los criterios que deben establecerse y de las políticas que deben seguirse, en particular frente a algunos países, tales como China, Corea, India, o también Rusia.

### 4.2 Valorizar las relaciones de vecindad y las relaciones privilegiadas

4.2.1 Deberá prestarse especial atención a los países vecinos (entre otros, Rusia, Ucrania, Belarús, Moldavia y los países mediterráneos), mediante el establecimiento de colaboraciones privilegiadas enmarcadas en una estrategia de vecindad coherente y basada en intereses comunes.

4.2.2 En el marco del diálogo transatlántico, la UE y los Estados Unidos deberían seguir aproximando sus respectivas visiones de la mundialización, así como dotar la cooperación e intercambios ya existentes de una estructura estable.

4.2.3 Además, mediante sus contactos bilaterales, la UE deberá seguir respaldando, por una parte, los procesos de integración regional en curso en los demás continentes (entre otros, los países ACP, Mercosur, ASEAN, etc.), que permitirán estructurar y equilibrar mejor el comercio mundial, y, por otra, facilitar la progresión de las negociaciones de la OMC. En efecto, al margen de su originalidad propia, el proyecto comunitario debe seguir inspirando y respaldando otros procesos de integración regional indispensables para cualquier tipo de globalización duradera y estructurada. Dicho enfoque es especialmente válido en relación con los países en desarrollo, tales como los ACP. Paralelamente a la negociación de los Acuerdos de Cooperación Económica (APE), deben fomentarse los procesos de integración regional, que -sin lugar a dudas- resultan factores clave para evitar que dichos países queden abandonados a su suerte en un contexto globalizado. CARICOM constituye al respecto un ejemplo alentador, muy significativo y esperanzador. Por ello, la UE debe reforzar tanto la capacidad administrativa de los procesos de integración regionales como las agrupaciones de protagonistas de la sociedad civil.

4.2.4 También se podría intentar extraer las enseñanzas de las buenas y malas prácticas de otros países o conglomerados de países. La UE debe seguir respaldando y fomentando los procesos de integración regional que siguen, con distintos ritmos y objetivos, una vía similar a la de la UE: Mercosur, ASEAN, etc.

4.2.5 Dentro del enfoque bilateral no debe desestimarse el papel y la actuación de los protagonistas de la sociedad civil. La participación del CESE en el denominado *Civil society Dialogue* entablado por la Comisión para efectuar el seguimiento de las negociaciones que se desarrollan en el marco de la OMC y las actividades emprendidas por el CESE a través de las distintas estructuras que ha establecido revelan así toda su importancia estratégica, de manera que, en función de ella, se les debe otorgar un mayor reconocimiento y visibilidad.

#### 4.3 *Hacia el establecimiento de intercambios más responsables*

4.3.1 Conviene también garantizar que se efectúen análisis de impacto de las ventajas, escollos y concesiones de cada uno de los acuerdos, teniendo debidamente en cuenta sus consecuencias económicas y sociales, especialmente desde el punto de vista sectorial (incluida la agricultura y los sectores industriales que requieren mucha mano de obra). En dichos análisis, efectuados a instancias de la Comisión Europea para cada nueva negociación, deberían colaborar más expertos locales y representantes de la sociedad civil. Convendrá, además, profundizar en la estrategia de gestión de riesgos que la Comisión esboza en su Comunicación.

4.3.2 El Comité se ha pronunciado a favor de la creación del denominado Fondo europeo de ajuste a la mundialización. Considera que debe utilizarse como herramienta estratégica de reconversión en favor de las personas y regiones afectadas por la mundialización. Aun siendo complementario respecto de la financiación con cargo a los recursos nacionales, debe resultar visible y alcanzar una masa financiera crítica. El Comité insiste en que, al igual que el Fondo Social Europeo, este nuevo Fondo debe ser administrado por un Comité tripartito en el que participen los interlocutores sociales.

4.3.3 En este contexto debe prestarse especial atención al sector agrario. Además de la producción agrícola propiamente dicha, hay que tener en cuenta la agroindustria, que representa el 14 % del valor añadido europeo y cuatro millones de empleos. Precisamente, a partir de 2003 se reformó radicalmente la PAC para facilitar un acuerdo con la OMC, lo cual impuso sacrificios considerables a los colectivos profesionales en cuestión. Por consiguiente, en el próximo acuerdo de la OMC se deberá obtener la reciprocidad en cuanto al acceso a los mercados, así como una reducción equivalente y significativa de los subsidios otorgados a los productores estadounidenses.

#### 4.4 *Acción conjunta en los mercados externos*

4.4.1 Por último, es preciso que los Estados miembros asimilen aún más los objetivos y medios relativos a una verdadera estrategia común en cuanto al acceso a los mercados mundiales, colmando, en particular, tres lagunas:

4.4.2 Los sistemas de seguro de crédito a la exportación siguen siendo esencialmente nacionales, a pesar de la integración política, económica, financiera y -en la zona euro- también monetaria alcanzada en Europa. La UE debería fomentar dichos mecanismos nacionales mediante su coordinación y armonización para todas las empresas europeas, en particular las PYME.

4.4.3 Los principales socios comerciales de la UE acogen, unos tras otros, misiones comerciales esencialmente nacionales que compiten entre sí. No se trata de poner en entredicho dichos enfoques bilaterales, que a menudo se basan en vínculos históricos ya existentes, sino de completarlos -cuando ello se justifique económicamente- y valorizarlos mediante misiones sectoriales de promoción de dimensión europea que consoliden nuestra identidad común.

4.4.4 Es preciso dar a conocer más a fondo los instrumentos de defensa comercial (en particular, el antidumping) y se debe mejorar su utilización gracias a una asignación de recursos más importante.

### 5. **Basarse en una integración reforzada para convertir la mundialización en una oportunidad para los pueblos de Europa**

La UE debe hacer frente a los retos de la globalización basándose en su integración económica, su solidaridad y la búsqueda permanente de una mejor competitividad en el marco de la Estrategia europea de Lisboa. Sólo una Unión Europea reforzada estará en condiciones de influir en la globalización frente a las potencias comerciales de dimensión continental.

#### 5.1 *Reforzar el poder de atracción del sitio Europa*

5.1.1 Se necesita, en primer lugar, la capacidad de apoyarse en un mercado interior suficientemente integrado, eficaz y potente. Resultaría inútil intentar obtener de los socios mundiales de la UE concesiones que difícilmente se otorgarían entre sí los Estados miembros. Ahora bien, falta mucho camino por recorrer.

5.1.2 Siguen inalterables muchos obstáculos antiguos y las empresas europeas no han obtenido los medios necesarios para que se sientan como tales. Los servicios, que representan dos tercios del PIB, siguen muy fragmentados. En cuanto a las licitaciones lanzadas por los Estados miembros -ya se trate de suministros, servicios, obras o de todo lo que afecta a la defensa-, los últimos estudios fiables, que arrojan los mismos resultados desde hace diez años, indican que más del 90 % de dichas licitaciones se adjudican invariablemente a proveedores nacionales.

5.1.3 Hay que velar por que el acervo comunitario no se vea perjudicado por formas estériles de competencia entre Estados miembros: dumping, subvenciones, política de campeones nacionales, nuevas barreras y obstáculos. El desarrollo de una política comunitaria en materia industrial, incluido el sector de la defensa, contribuiría mucho a reforzar las posiciones económicas y tecnológicas de la UE en la mundialización. Por otra parte, es indispensable reforzar la política comunitaria en materia de competencia, así como luchar contra las dobles imposiciones, las distorsiones más flagrantes de la competencia y los fraudes al IVA intracomunitario.

5.1.4 La insuficiencia de infraestructuras a escala decididamente europea (transporte, energía, nuevas tecnologías, parques tecnológicos, centros de investigación, etc.) entorpece actualmente la capacidad de Europa para ofrecer las mejores oportunidades de inversión en el marco del que sigue siendo el primer mercado del mundo.

5.2 Desarrollar las cualificaciones y la formación de los europeos para conformar una sociedad innovadora y que permita el acceso de todos al conocimiento

5.2.1 Europa es pobre en materias primas y no puede competir con el resto del mundo mediante políticas de dumping social o fiscal. Tampoco puede convertirse en el supermercado del mundo y ceder a Asia el papel de «fábrica mundial». Su futuro depende ante todo de su capacidad para innovar y emprender, del talento de sus mujeres y de sus hombres. La inversión a largo plazo en la formación permanente es la clave de un desarrollo armonioso. Por consiguiente, es importante fomentar no sólo todo lo referente a la educación, sino también la movilidad voluntaria dentro de la UE, a través del multilingüismo y del establecimiento de planes de carreras -incluida la función pública nacional- con dimensión europea e internacional.

5.2.2 Europa sigue estando demasiado compartimentada. El CESE aboga por el lanzamiento de proyectos de gran amplitud: desarrollo efectivo del plurilingüismo en la escuela; programa de movilidad para los jóvenes, incluidos los alumnos de secundaria y los aprendices y jóvenes trabajadores; universidades europeas; itinerarios europeos de formación permanente y marco común de reconocimiento de todas las cualificaciones.

5.2.3 Por consiguiente, Europa merece que se emprenda una amplia iniciativa en materia de educación, formación y difusión de los conocimientos. Especial atención debería prestarse a las personas y territorios afectados por reestructuraciones y deslocalizaciones, con vistas a planificar esfuerzos de formación y crear nuevos empleos.

5.3 *Dotarse de los recursos adecuados para enfrentarse a los retos de la globalización*

5.3.1 El reto de la globalización requiere que la UE refuerce la competitividad de sus productos y servicios. Los intereses económicos de la Unión son tan importantes como divergentes. Concretamente, para seguir a la cabeza de los intercambios mundiales, la Unión debe reforzar todas sus posiciones, tanto en lo que se refiere a los productos y servicios de gama alta -que representan la mitad de sus exportaciones y un tercio de la demanda mundial- como a otros tipos de productos y servicios que responden a distintas aspiraciones de la población.

5.3.2 En el marco de una nueva estrategia europea «post-Lisboa», durante los próximos años debería considerarse prioridad esencial una política comunitaria de fomento del espíritu empresarial y de la innovación, junto con la educación, la formación y la difusión de los conocimientos. Respecto de estos ámbitos, el CESE propone elaborar un plan de trabajo para aunar los esfuerzos de los Estados miembros y de la UE, la financiación con cargo a fondos públicos y las contribuciones privadas.

5.3.3 Expirado el plazo para dotar a la UE de un mejor presupuesto 2007-2013, sólo cabe ya ejecutarlo del mejor modo posible, y en particular:

- garantizar la financiación efectiva de las redes transeuropeas prioritarias, acudiendo a la colaboración público-privada;
- aumentar la capacidad de crédito y de garantía de la UE, desarrollando asimismo una ingeniería financiera más innovadora de los Fondos Estructurales, actualmente demasiado circunscrita a la mera concesión de subvenciones.

5.3.4 Actualmente, uno de los mayores activos con los que cuenta Europa es el euro, que ha pasado a ser no sólo la moneda común de trece Estados miembros, sino también una gran moneda internacional de reserva y cambio. El euro constituye ya para un número creciente de países del mundo una alternativa digna de crédito y útil frente al dólar. Facilita la conclusión y seguridad financiera de los contratos comerciales suscritos por las empresas europeas. Permite una verdadera percepción de la unidad de Europa, tanto interna como externamente. Pero la ausencia de un auténtico organismo decisorio en materia de política económica reduce los posibles efectos positivos que cabría esperar del euro.

5.3.5 Son precisamente las políticas comunes las que aseguran la cohesión de la Unión Europea. Una vez que el carbón y el acero han dejado de ser la base de la cohesión, los protagonistas económicos y sociales albergan grandes esperanzas de que la UE asuma mayores responsabilidades en materia de política energética (conservación de los recursos, garantía de aprovisionamiento, nuevas inversiones en energías no contaminantes, eficacia y ahorro energéticos), así como de protección del medio ambiente. En efecto, es preciso que la UE se comprometa más a fondo en ambas áreas mediante el establecimiento de auténticas políticas comunes.

5.3.6 Por otra parte, la Unión debe adoptar una política más global y más coherente en materia de migración mediante el establecimiento de políticas coordinadas de integración y acogida que sean compatibles con la Carta de los Derechos Fundamentales y las Convenciones de Ginebra sobre el derecho de asilo, sin cejar en la lucha conjunta contra las redes clandestinas. Además, la UE debería fomentar más activamente la creación de empleo en los países en desarrollo mediante una política de asociación y respaldo de los procesos de integración regional que ofrezcan nuevas perspectivas de movilidad, mejora e intercambio.

#### 5.4 *Dotar a la mundialización de una escala humana*

5.4.1 En el marco de una estrategia para hacer frente a los retos de la mundialización, la Unión Europea puede volver a movilizar a los ciudadanos europeos en torno a su proyecto de integración.

5.4.2 En líneas generales, el Comité hace hincapié en la necesidad de hacer participar plenamente a los interlocutores sociales y a los distintos protagonistas de la sociedad civil organizada en el nuevo enfoque global que recomienda para hacer frente a los retos de la mundialización. El Consejo y la Comisión deben exigir mayor transparencia, también en materia de negociaciones comerciales. El CESE, en particular, desearía participar, junto con sus socios de la sociedad civil de terceros países, en las iniciativas que se emprendan, tanto de carácter multilateral como bilateral.

5.4.3 Más concretamente, el CESE recomienda hacer participar a los interlocutores sociales y demás protagonistas de la sociedad civil en:

- campañas europeas de información y debate sobre los retos de la globalización, organizadas conjuntamente con las organizaciones de la sociedad civil;
- sesiones periódicas de información y consulta sobre la nueva estrategia internacional prevista por la Comisión y el Consejo, como las que el CESE había organizado sobre la Convención Europea;
- análisis de impacto sobre los efectos económicos y sociales de nuevos acuerdos comerciales y gestión del Fondo europeo de ajuste a la mundialización;

- las distintas políticas necesarias para reforzar las políticas actuales de la UE (mercado único, estrategias de cooperación, cohesión, euro, etc.);
- el fomento de un diálogo social eficaz sobre los distintos aspectos de las adaptaciones y reformas requeridas en la UE, sus Estados miembros y regiones, con inclusión de la escala transfronteriza;
- el seguimiento de las negociaciones bilaterales emprendidas con conjuntos regionales tales como los Acuerdos de Partenariado Económico (APE) suscritos con regiones ACP, al que pueden aportar sus conocimientos tanto el CESE como sus socios procedentes de la sociedad civil de terceros países.

5.4.4 El CESE aboga por imprimir un sesgo europeo a las misiones de servicio público, lo cual implica -más allá de una mera cooperación- dotarse de recursos integrados en materia de seguridad económica, protección civil y medioambiental, vigilancia aduanera de las fronteras exteriores, policía e incluso defensa, en vez de dejar que dicho concepto se encastille erróneamente en fortalezas nacionales, contrarias, por tanto, al logro de nuevos progresos europeos.

5.4.5 El CESE apoya también un enfoque más participativo del mercado único, que fomente las iniciativas asociativas, el diálogo social, la responsabilidad social de las empresas, la autorregulación y la corrección socioprofesionales (especialmente en materia de servicios, comercio, mercados financieros, medio ambiente, energía, aspectos sociales y derechos de los consumidores).

5.4.6 Los propios protagonistas de la sociedad civil organizada tienen que desempeñar un papel directo y autónomo con vistas a desarrollar los vínculos con sus homólogos de los países y conglomerados de países que son socios comerciales de la Unión Europea.

5.4.7 La dimensión humana de la mundialización, al igual que de la integración europea, incumbe a los ciudadanos y a la sociedad civil organizada. Mejor informados y consultados, participando sistemáticamente en las iniciativas que se emprendan, los pueblos se sentirán identificados con una estrategia que habrán determinado y podrán supervisar.

Bruselas, 31 de mayo de 2007.

El Presidente  
del Comité Económico y Social Europeo  
Dimitris DIMITRIADIS

---

## Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el «Libro Verde — Modernizar el Derecho laboral para afrontar los retos del siglo XXI»

COM(2006) 708 final

(2007/C 175/17)

El 22 de noviembre de 2006, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Comisión decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre el «Libro Verde — Modernizar el Derecho laboral para afrontar los retos del siglo XXI».

La Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 2 de mayo de 2007 (ponente: Sr. RETUREAU).

En su 436º Pleno de los días 30 y 31 de mayo de 2007 (sesión del 30 de mayo de 2007), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 140 votos a favor, 82 en contra y 4 abstenciones el presente Dictamen.

### 1. Introducción

1.1 El Libro Verde sobre la modernización del Derecho laboral pretende:

- determinar los principales desafíos que son el reflejo evidente de un desfase entre los marcos jurídico y contractual existentes y las realidades del mundo del trabajo. Se hace especial hincapié en la dimensión personal del Derecho laboral, más que en cuestiones de Derecho laboral colectivo;
- lanzar un debate para examinar cómo podría contribuir el Derecho laboral a fomentar la flexibilidad asociada a la seguridad en el empleo, con independencia de la forma de contrato, y contribuir a la creación de empleo y a la reducción del desempleo;
- estimular el debate sobre la manera en que los distintos tipos de relaciones contractuales, así como los derechos laborales aplicables a todos los trabajadores, podrían ayudar a los trabajadores y a las empresas, facilitando el movimiento dentro del mercado de trabajo, fomentando el aprendizaje permanente y desarrollando la creatividad del conjunto de la mano de obra;
- contribuir al programa de mejorar la legislación, fomentando la modernización del Derecho laboral, sin olvidar sus beneficios y costes globales, en particular los problemas que pueden tener las pequeñas y medianas empresas.

1.2 De este modo, el Libro Verde se propone, con acierto, abordar unos ámbitos tan diversos como las relaciones laborales triangulares, el caso de los trabajadores autónomos que en realidad dependen económicamente de la empresa que les da trabajo, así como la revisión de la Directiva sobre el tiempo de trabajo y la grave cuestión del trabajo no declarado.

1.3 Por lo que se refiere a las posibles formas de modernizar el Derecho laboral, ámbito en el que la UE puede llevar a cabo una acción complementaria a la de los Estados miembros, el Libro Verde se apoya en la idea de que el contrato habitual (contrato a jornada completa de duración indeterminada) y las protecciones que lo rodean podrían resultar inapropiados para numerosos empresarios y empleados, frenando la adaptación rápida de las empresas y la evolución del mercado y, por tanto, podría constituir un obstáculo a la creación de nuevos puestos

de trabajo. Por esta razón, tales disposiciones deberían someterse a una revisión.

1.4 La Comisión anuncia que el Libro Verde, además del asunto del Derecho laboral individual, prepara un debate que servirá de contribución a una Comunicación sobre la *flexiguridad* que se presentará en junio de 2007. La Comunicación pretende desarrollar este concepto, que existe en varios Estados miembros y que, según las informaciones, asocia la flexibilidad externa e interna de los trabajadores a una seguridad cuyo alcance y financiación aún no se han explicitado. Así pues, la discusión durante el segundo semestre se centrará en un tema más amplio, en el que sin duda deberán incluirse los aspectos de flexibilidad ya conseguidos a través de las leyes o la negociación colectiva y la financiación de la *flexiguridad*, sin limitarse a un modelo concreto.

### 2. Observaciones generales

2.1 El Comité acoge con interés la iniciativa de la Comisión de poner en marcha un trabajo de reflexión sobre cómo responde el Derecho laboral a los objetivos de la Estrategia de Lisboa, que combinan la búsqueda de un crecimiento sostenible -con abundantes empleos más sostenibles y de mejor calidad- con la cohesión territorial y el desarrollo sostenible. Sin embargo, lamenta que esta consulta se desarrolle en un plazo tan ajustado y que no se hayan realizado distintos trabajos preparatorios.

2.2 El informe Kok señalaba en noviembre de 2003 la necesidad de fomentar la flexibilidad del mercado laboral y asociarla a la seguridad, sobre todo mejorando la organización del trabajo y haciendo más atractivos -tanto para los trabajadores como para los empresarios- los contratos de trabajo tipo y atípicos, a fin de evitar la aparición de un mercado laboral de dos velocidades. Hay que modernizar y ampliar la noción de seguridad del empleo, de forma que cubra no sólo la protección del empleo, sino también para movilizar la capacidad de los trabajadores para permanecer en el empleo y progresar en él. Es preciso crear el máximo de empleos y mejorar la productividad reduciendo los obstáculos a la creación de nuevas empresas y promoviendo una mejor anticipación y una mejor gestión de las reestructuraciones.

2.3 Conviene recordar todos estos aspectos de las conclusiones del Grupo de trabajo aprobadas por el Consejo, pues ofrecen una visión de las reformas del mercado laboral destinadas a responder a la Estrategia de Lisboa revisada más completa que la del Libro Verde de la Comisión, centrado en puntos concretos del Derecho laboral individual. En efecto, el Libro Verde recoge sólo parcialmente los elementos contemplados por Kok y no aborda la cuestión de un medio ambiente más seguro que figura en la agenda social.

2.4 Un enfoque reductor podría suscitar la pérdida de confianza de los ciudadanos europeos, cada vez más escépticos hacia el proyecto social europeo. La Comisión sugiere que convendría considerar la revisión del grado de flexibilidad previsto en los contratos tipo (contrato de duración indeterminada a jornada completa) en lo relativo a los plazos de preaviso, los costes y procedimientos en los despidos individuales o colectivos y también la definición de «despido abusivo», elementos todos ellos que constituyen la piedra angular de la seguridad profesional del trabajador.

2.5 El Comité expresa su inquietud ante la sugerencia de que el Derecho laboral sería ahora incompatible con la Estrategia de Lisboa revisada al suponer un obstáculo al empleo y que, en las circunstancias actuales, sería incapaz de garantizar una capacidad de adaptación suficiente de las empresas y los trabajadores.

2.6 El Comité observa que la estrategia establecida en 2000 no ha alcanzado todos sus objetivos. Sin embargo, considera que es preciso ser prudentes en los análisis de las causas de esta situación, y evitar centrarlo todo en el Derecho laboral. La Estrategia de Lisboa revisada debe aspirar a hacer Europa más competitiva, pero también capaz de recuperar el pleno empleo en una sociedad más orientada hacia el respeto al equilibrio entre vida familiar y profesional, que resulte mejor adaptada a las opciones de carrera gracias a la inversión en la capacidad de adaptación de las personas y la lucha contra la exclusión social. La modernización del Derecho laboral es tan solo un instrumento más para lograr estos objetivos.

2.7 El Comité, en consecuencia, considera que, antes de pronunciarse sobre las orientaciones que deben darse a la modernización del Derecho laboral en Europa, debe procurar poner en perspectiva una serie de consideraciones o iniciativas surgidas de la propia Comisión, como el informe que ha encargado al profesor Supiot y al que se hacen escasas referencias en este contexto o, por ejemplo, las conclusiones del Consejo EPSCO, de los días 30 de noviembre y 1 de diciembre de 2006, que versó sobre el tema «Un trabajo digno para todos». El objetivo del informe Supiot es llevar a cabo una encuesta longitudinal y constructiva sobre el futuro del empleo y del Derecho laboral en un marco comunitario, intercultural e interdisciplinar, pero el Libro Verde no parece haberse inspirado lo suficiente en este informe.

2.8 ¿Qué imagen, qué balance se obtiene de las estadísticas públicas, los resultados del marco de protección del Derecho laboral, teniendo presente el objetivo de «más y mejores empleos»?

2.9 El informe final del grupo Supiot presenta una serie de cuestiones que agrupan las preguntas apropiadas en materia de evolución de las relaciones laborales, como son la globalización de la competencia y de las actividades económicas, la repercusión de las actitudes y de los hábitos de consumo, la liberalización de los mercados, los cambios tecnológicos, el hecho de que los propios trabajadores cambian, tienen más formación y cualificación, son más autónomos, tienen más movilidad y son más individualistas, sin olvidar las nuevas prácticas empresariales en cuanto a la gestión de los recursos humanos, las recompensas a los trabajadores, la exigencia de polivalencia o de flexibilidad en el tiempo de trabajo. El informe Supiot aborda la cuestión de la flexibilidad y la seguridad, así como el importante aspecto del cambio de profesión, y anuncia «el fin del modelo de carrera profesional lineal».

2.10 En nombre de las exigencias democráticas específicas que el Derecho social ha trasladado al ámbito socioeconómico, el grupo Supiot ha puesto su atención en cuatro puntos que conservan la máxima actualidad en el debate que plantea el Libro Verde (1).

Por ejemplo:

- la exigencia de igualdad, con el problema de la igualdad entre hombres y mujeres y en general la no discriminación, sigue siendo un planteamiento actual, porque desde esta perspectiva puede verse mejor la solución a los problemas de precariedad y del mercado laboral de dos velocidades;
- la exigencia de libertad, que requiere que se proteja al trabajador de la dependencia, es aún una solución a los problemas de la relación laboral disimulada, de los falsos trabajadores independientes y del trabajo en negro;
- la exigencia de una seguridad individual sigue siendo una respuesta al aumento de la incertidumbre social en su sentido más amplio que sienten los trabajadores y los beneficiarios de las prestaciones sociales;
- los derechos colectivos que se concretan en la participación de los trabajadores en el sentido del trabajo, sus finalidades y el desarrollo económico.

2.11 El Comité considera que la Comisión debería orientar el debate de la modernización del Derecho laboral y de las protecciones que se derivan del contrato de trabajo, como salud, seguridad, accidentes laborales, gestión del tiempo de trabajo, vacaciones pagadas, etc. inspirándose en las mencionadas exigencias.

2.12 El Libro Verde pone de manifiesto la diferencia que existe en la mayoría de los países entre los marcos jurídicos y contractuales vigentes y la realidad del mundo laboral, que se desarrolla en un tiempo relativamente corto, desde finales de los años ochenta y principios de los noventa. Pero en ningún momento se menciona el histórico papel protector y emancipador del Derecho laboral en sentido amplio, incluido el surgido de los convenios colectivos, con sus especificidades ligadas a las características culturales, sociales, económicas y jurídicas de los distintos Estados miembros.

(1) *Au delà de l'emploi*, ediciones Flammarion, 1999, pp. 294 y ss.

2.13 Respetar cierto equilibrio entre las partes corresponde no sólo al Derecho laboral, sino también al diálogo social.

2.14 Todo razonamiento que considerara el Derecho laboral protector un obstáculo al crecimiento y al empleo constituiría una visión reductora, en la que el Derecho laboral quedaría reducido a un simple instrumento de política del mercado laboral o a una variable económica.

2.15 Dado que los trabajadores se encuentran siempre en una posición de dependencia respecto de los empresarios, debe reafirmarse el papel fundamentalmente protector y emancipador del Derecho laboral y garantizarse mejor su aplicación para impedir que se ejerza presión sobre los trabajadores, teniendo en cuenta los nuevos desafíos de la globalización y el envejecimiento demográfico. La Unión Europea tiene un deber indudable ante sus Estados miembros.

2.16 En 2000 la Comisión puso en marcha una iniciativa que debía conducir a debates sobre la necesidad de evaluar los elementos esenciales del sistema legislativo y de los convenios colectivos, para garantizar que correspondieran a una organización moderna **aunque también** a una mejora de las relaciones laborales.

2.17 Esta iniciativa de mejora no se ha mantenido, a pesar de que parece evidente que habría sido preciso proseguirla para materializar la ambición de modernizar y mejorar las condiciones de trabajo, cuestión ésta que años más tarde ha recuperado la Comisión actual, si bien desde un ángulo distinto.

2.18 El Comité debe señalar varias lagunas importantes que debilitan singularmente el razonamiento y las perspectivas que presenta el Libro Verde. Por ello, subraya ciertos puntos que lamenta no ver más estudiados o recalcados:

- preocuparse por un buen crecimiento económico no excluye la dimensión social de la construcción europea y su desarrollo,
- el Derecho laboral no tiene que ver únicamente con el contrato de trabajo individual, sino también con el Derecho laboral colectivo,
- no deben quedar en papel mojado el concepto de *trabajo decente* consagrado en los compromisos de cooperación UE-Organización Internacional del Trabajo (OIT) ni los esfuerzos positivos de los Estados miembros y candidatos de la UE en junio de 2006, con la aprobación de la Recomendación 198 de la OIT, que ofrece buenas definiciones y principios operativos para acabar con las incertidumbres en cuanto a la existencia de una relación de trabajo y garantizar así una competencia leal y la protección efectiva de los trabajadores en las relaciones de trabajo <sup>(2)</sup>,

<sup>(2)</sup> El Grupo de los Empleadores no apoyó la adopción de la Recomendación 198 de la OIT sobre las relaciones laborales.

- los interlocutores sociales, tanto a escala nacional como europea, ya han contribuido con sus acuerdos y convenios colectivos a dar seguridad a nuevas formas de contratos, incluidos los atípicos, demostrando así su capacidad para adaptar la relación de trabajo a nuevas realidades e imaginar otras formas de flexibilidad con las garantías adecuadas,

- el diálogo social es un instrumento de corregulación y conviene promocionarlo y hacerlo más efectivo y eficaz para que sea un mejor marco para la flexibilidad del contrato de trabajo,

- la seguridad en la relación laboral es condición para el progreso de la productividad, puesto que la precariedad no crea nuevos empleos. La movilidad y la flexibilidad pueden aumentar la productividad y mejorar la seguridad, pero los cambios que se introduzcan en materia de Derecho laboral no pueden tener como consecuencia la multiplicación de los trabajadores pobres,

- la respuesta no se encuentra en un razonamiento que enfrente a los trabajadores entre sí y les atribuya la responsabilidad de encontrar una solución al desempleo, a la inadecuación entre formación y demanda de competencias,

- el nuevo modelo de contrato tipo contemplado para responder al supuesto conflicto entre trabajadores «integrados» y trabajadores «no integrados» no puede atribuirles la responsabilidad de los arbitrajes para salir de la dualidad del mercado de trabajo. Además, este contrato, si llegara a existir, no acabaría con los verdaderos obstáculos a la creación de empleo.

2.19 El Comité cree que ha llegado la hora de llevar a cabo un análisis completo y riguroso, basado principalmente en lo siguiente:

- una valoración de los sistemas jurídicos de los Estados miembros en cuanto a las protecciones ofrecidas, sus objetivos, su eficacia y acceso a los órganos y procedimientos de resolución de conflictos, tanto judiciales como no judiciales,

- la aportación del diálogo social a la idea de modernizar y mejorar el Derecho laboral, el trabajo digno y la lucha contra el trabajo en negro, así como la cuestión del funcionamiento del mercado laboral y la organización del trabajo en las empresas en los ámbitos apropiados (europeo, nacional, regional, empresas y grupos y también transfronterizo, según los casos),

- consideración de los servicios públicos y del papel activo que unos servicios públicos eficaces y de calidad desempeñan en el empleo y el crecimiento,

- consideración de la gobernanza empresarial, de la participación de los trabajadores y de los mecanismos de control y alerta de los organismos que representan a los trabajadores (particularmente en los comités de empresa) en la adaptación al cambio y ante las reestructuraciones,
- la importancia que se reconoce a los verdaderos trabajadores independientes, cuyo papel es primordial para promover el espíritu de empresa y la creación de PYME, y también en la economía social, junto con instauración de una protección apropiada para los trabajadores por cuenta ajena, teniendo en cuenta las especificidades de determinados independientes, por ejemplo, los que ejercen la venta directa,
- el fomento de la Recomendación 198 de 2006 de la OIT sobre las relaciones laborales,
- el impacto del trabajo en negro, basándose en los instrumentos para reprimir esta práctica mediante una mejor coordinación de las administraciones europeas competentes: ¿una Europol social?
- el impacto de los movimientos migratorios, que deberán coordinarse mejor,
- sobre las soluciones «win-win» (ganadora-ganadora), es decir, una utilización adecuada de la flexibilidad respecto de las necesidades de las empresas y las necesidades y demandas de los trabajadores, que así podrán ser dueños otra vez de su proyecto de vida,
- la reflexión y las iniciativas en materia de educación y formación inicial y continuada de los trabajadores, tanto los que están en activo como los que se ven amenazados por las reestructuraciones o los que vuelven al mercado de trabajo tras una interrupción de su carrera por motivos personales, así como las garantías para las carreras profesionales, en lugar de confiar en ciertas propuestas de un hipotético «contrato único».

2.20 La agenda de la Presidencia alemana, la recuperación del aspecto de la «calidad» del trabajo en la reunión informal de los Ministros de Empleo y Asuntos Sociales de enero de 2007, así como la carta remitida recientemente por nueve Ministros de Empleo para dar «nuevo aliento a la Europa social», sobre todo con las ideas recogidas en el anexo sobre las políticas para el empleo y la *flexibilidad*, han abierto caminos al análisis en profundidad que desea el Comité y para el relanzamiento de la componente social de la construcción europea.

### 3. Observaciones particulares: Respuestas y comentarios a las cuestiones planteadas por la Comisión Europea

#### 3.1 En su opinión, ¿cuáles serían las reformas prioritarias del Derecho laboral?

3.1.1 El Derecho laboral no ha perdido validez como Derecho protector en lo que afecta a los asalariados y a los

empresarios. A los primeros les asegura una base equitativa para la firma de un contrato de trabajo legalmente establecido, que equilibre derechos y obligaciones, vista la capacidad de dirección y mandato del empresario al que ha de subordinarse. A los segundos les ofrece una seguridad jurídica extremadamente importante, en la medida en que los diversos tipos de contrato estándar están claramente establecidos y que sus cláusulas esenciales están fijadas o definidas, según el caso, incluida la eventualidad de una ruptura unilateral. Por otra parte, en materia de responsabilidad civil, por ejemplo, el Derecho laboral asegura también a trabajadores y empresarios unas garantías y una seguridad jurídica en cuanto a indemnizaciones y reconocimiento de invalidez, en el caso del asalariado, y, en el caso del empresario, la limitación de la responsabilidad civil objetiva si se cumplieron las normas de seguridad. La negociación colectiva y las instituciones consultivas contribuyen a crear buenas relaciones industriales y, si es necesario, a buscar soluciones apropiadas en caso de litigio.

3.1.2 En cuanto a los cambios prioritarios deseables, convendría que el Derecho laboral, siempre respetando la legislación y las prácticas de cada Estado miembro, recogiese las nuevas formas flexibles de contratos que aparecen para mantener en las nuevas condiciones su papel protector y equilibrador de la relación de trabajo, así como de garante de la seguridad jurídica para las partes en caso de despido justificado, accidente laboral o enfermedad profesional. Por otra parte, el Derecho laboral moderno debería permitir a los trabajadores tener derechos en materia de carrera profesional durante toda su vida activa para poder alternar la formación permanente, distintas formas de contratos que en cada momento pueden responder a unas necesidades personales de adaptación del trabajo y la vida privada, promoción o reciclaje profesional, etc., y debería permitir a los empresarios unos beneficios a largo plazo derivados del trabajo de unos empleados satisfechos.

3.1.3 Las reformas del Derecho laboral deben respaldar las acciones positivas en favor de las personas más excluidas del mercado laboral. Sin crear por ello empleos precarios, estas reformas también deben servir, por consiguiente, para crear vías de entrada al mercado de trabajo, incluyendo medidas para facilitar el acceso al aprendizaje permanente e iniciativas socioeconómicas que posibiliten la integración laboral.

3.1.4 Asimismo sería conveniente definir mejor las relaciones laborales triangulares, a fin de precisar los derechos y las obligaciones de todas las partes, incluida la responsabilidad civil o penal. Los trabajadores económicamente dependientes de un empresario principal, de forma que están subordinados a él en la realización del trabajo, también deberían gozar de una protección apropiada, sobre todo en lo que se refiere a los accidentes laborales, las enfermedades profesionales y la protección social. En este ámbito, sin embargo, las modificaciones de las condiciones deben efectuarse tras un período de reflexión y tener en cuenta las especificidades de los distintos grupos de trabajadores independientes que tienen un vínculo de dependencia económica (por ejemplo, las personas que ejercen una actividad de venta directa), con el fin de no privarlos de sus fuentes de ingresos y de una forma de actividad que responde a sus aspiraciones.

3.1.5 Por otra parte, resulta imprescindible luchar contra el trabajo no declarado y formalizar las relaciones de trabajo en el marco legal. Es deseable, en este sentido, reforzar las inspecciones laborales y en general, para garantizar la efectividad de las disposiciones legales o contractuales aplicables.

3.1.6 La Recomendación 198 de la OIT sobre las relaciones laborales, aprobada por la Conferencia Internacional del Trabajo en junio de 2006, supone una buena fuente de inspiración para que los Estados miembros adapten el Derecho laboral a las evoluciones tecnológicas, económicas y sociales que vienen modificando profundamente la producción, los servicios y los intercambios mundiales desde hace más de veinte años <sup>(3)</sup>.

3.2 *¿Puede contribuir la adaptación del Derecho laboral y de los convenios colectivos a la mejora de la flexibilidad, a la seguridad de empleo y a la reducción de la segmentación del mercado de trabajo? Sí/No*

3.2.1 La práctica demuestra que, sin una regulación adecuada, la multiplicación de contratos flexibles aumenta la segmentación del mercado e incrementa la inseguridad, por ejemplo con menores ingresos en los contratos más frecuentes (tiempo parcial), lo cual impide hacer frente de forma satisfactoria a las necesidades fundamentales, y también con una menor protección social (umbrales de acceso a la prestación por desempleo, a una jubilación complementaria, a una formación continua). También debería tenerse en cuenta la duración de la jornada de trabajo, puesto que si el trabajo a tiempo parcial -o completo- se extiende a lo largo de la jornada, los trabajadores no pueden disponer, en realidad, del tiempo no trabajado para su actividad personal.

3.2.2 La práctica demuestra igualmente que los contratos flexibles más corrientes (contrato de duración determinada y tiempo parcial) se ofrecen a menudo a personas que preferirían un empleo a jornada completa. Aunque estos contratos pueden constituir un buen punto de partida para la vida profesional de los jóvenes o la oportunidad de conciliar trabajo y vida familiar o estudios y trabajo, no siempre se escogen voluntariamente. Los trabajadores de edad tienen dificultades para encontrar un empleo, incluso de duración determinada. La fragmentación del mercado no es imputable a los trabajadores, sino que resulta de una elección de los empresarios, quienes, en última instancia, deciden unilateralmente el tipo de contrato que se ofrece. El Derecho laboral debe aspirar a impedir la discriminación de los jóvenes, las mujeres y los trabajadores de edad en cuanto al acceso al mercado de trabajo y la remuneración.

3.2.3 Para que la flexibilidad sea elegida y no discriminatoria y para ofrecer más seguridad y que los trabajadores puedan organizar su vida con autonomía (jóvenes con contrato de duración determinada obligados a vivir con sus padres por el elevado coste de la vivienda, familias monoparentales en las que el cabeza de familia tiene un contrato a tiempo parcial no elegido, de modo que con frecuencia termina convertido en trabajador pobre), es conveniente llevar a cabo reformas profundas del Derecho laboral en el sentido que se señala en la respuesta a la primera pregunta, sobre todo a través del diálogo social, tripartito o bipartito según los países y en el ámbito adecuado.

<sup>(3)</sup> El Grupo de los Empleadores no apoyó la adopción de la Recomendación 198 de la OIT sobre las relaciones laborales.

3.3 *¿La reglamentación existente (en forma de leyes o de convenios colectivos) frena o estimula a las empresas y a los trabajadores en sus esfuerzos por aprovechar las oportunidades de incrementar la productividad y adaptarse a las nuevas tecnologías y a los cambios derivados de la competencia internacional? ¿Cómo se puede mejorar la calidad de la reglamentación aplicable a las PYME, preservando a la vez sus objetivos?*

3.3.1 El Comité no puede responder en nombre de los 27 Estados miembros. No obstante, formula algunas observaciones particulares. En la mayoría de los casos hacer frente a la competencia es innovar, o bien jugar la baza de la calidad.

3.3.2 Los factores reales de productividad son la capacidad de los trabajadores y, por tanto, su formación y experiencia, así como la aplicación de nuevas tecnologías, algo que depende de las inversiones en educación, formación, investigación y desarrollo, tanto públicas como privadas (estas últimas son las que más escasean en Europa).

3.3.3 La reglamentación (legal o contractual, como el marco de acción de los interlocutores sociales sobre la formación), en consecuencia, debe orientarse a continuar la educación y la formación y también la adaptación a las nuevas tecnologías en el marco del trabajo o de la carrera profesional, y debe afectar del mismo modo a las distintas categorías de trabajadores. La empresa que quiera lograr y mantener competencias deberá realizar un esfuerzo, compartido con las Administraciones públicas o las instituciones correspondientes. A cambio, la empresa se beneficiará de una ventaja competitiva y los trabajadores de una mayor empleabilidad. La legislación puede favorecer la mejora de las competencias y cualificaciones organizando o facilitando la utilización de financiación y estructuras de formación, precisando derechos e incentivos respecto de la formación (permisos para formación, cuentas de tiempo de trabajo) a lo largo de la carrera profesional (en contratos y con empresarios sucesivos), según las leyes y prácticas ya existentes o que empiecen a aplicarse, y la negociación colectiva <sup>(4)</sup>.

3.3.4 Es posible alentar el aprovechamiento conjunto de los esfuerzos de cualificación-formación con legislación y financiación local en lo que se refiere a las PYME, por ejemplo, a fin de distribuir los costes en un territorio, vista la imposibilidad de que las empresas muy pequeñas y los trabajadores independientes organicen y financien formaciones de cierta duración aparte de la experiencia que adquieren en el trabajo propiamente dicho.

3.3.5 El Derecho laboral en sentido amplio no puede recoger, sin embargo, más que una parte limitada (formación continua, participación de los trabajadores) de los elementos indispensables para dominar las nuevas tecnologías y adaptarse a los cambios industriales y sociales. La enseñanza superior, la investigación, el capital riesgo, las «incubadoras» de nuevas empresas y los polos de innovación tienen también un papel que cumplir en el marco de una política industrial competitiva y coordinada a escala regional, nacional y europea.

<sup>(4)</sup> Véase OCDE, PISA 2003 y PISA 2006 sobre la eficacia de los sistemas educativos. Los países nórdicos ocupan los primeros puestos, con Finlandia a la cabeza.

3.4 *¿Cómo se puede facilitar la contratación mediante contratos de duración indeterminada y determinada, bien por medios legislativos o convenios colectivos, para incrementar la flexibilidad de estos contratos y garantizar a la vez un nivel suficiente de seguridad de empleo y de protección social?*

3.4.1 Si por flexibilidad se entiende más formas de contrato o formas de contrato más inseguras, tal enfoque resulta difícilmente aceptable. La *flexibilidad* se define como la posibilidad de combinar distintas formas de flexibilidad y de seguridad en materia de empleo, para reforzar, de manera equilibrada, la capacidad de adaptación de los trabajadores y las empresas, al mismo tiempo que se les protege de los riesgos. Así pues, la flexibilidad es algo más que el mero equilibrio entre la flexibilidad externa y los sistemas de seguridad social. Cuanto más flexible sea el contrato, menor será la seguridad en el empleo y, por tanto, mayor ha de ser la protección (protección social, carrera profesional asegurada o seguridad profesional durante toda la vida activa) <sup>(5)</sup>.

3.4.2 La pregunta presupone que la flexibilidad crea empleo, pero no hay demostración ni prueba de que esta afirmación sea cierta. La seguridad depende más del Derecho social, del que no se ocupa el Libro Verde.

3.5 *¿Merecería la pena contemplar una combinación entre una relajación de la legislación de protección del empleo y una asistencia adecuada a los desempleados, en forma de compensaciones por pérdida de ingresos (políticas pasivas del mercado de trabajo) y también mediante políticas activas del mercado de trabajo?*

3.5.1 Un respaldo a los desempleados verdaderamente bien diseñado debe estar, en toda circunstancia y sea cual sea el grado de «protección» del empleo, complementado con una formación seria o un reciclaje digno de crédito. Además, entraña ofrecer un respaldo a medida para las empresas que estén dispuestas a emplear a personas con dificultades de acceso al mercado de trabajo (desempleados de larga duración, etc.). Una «política activa del mercado de trabajo» no significa la «obligación de aceptar cualquier empleo propuesto, incluso menos cualificado y peor pagado, a riesgo de perder cualquier prestación».

3.5.2 La solución variará en cada país según su historia, la situación social y el lugar que ocupen las negociaciones colectivas. La subsidiariedad está llamada a desempeñar un papel importante en materia de Derecho laboral, incluida la aplicación de las Directivas europeas, tanto si son el resultado de un acuerdo marco europeo como de una iniciativa comunitaria. Es cierto que el ámbito comunitario también debe asumir sus responsabilidades, fomentar la negociación, someter propuestas concretas en sus ámbitos de competencia y no confundir «legislar mejor» con «desregular».

<sup>(5)</sup> En este contexto, es importante recordar que el 78 % de los contratos de trabajo en Europa son contratos duración indeterminada a jornada completa y que el 18,4 % de los trabajadores trabajan a tiempo parcial y también tienen contratos de duración indeterminada. Los contratos de duración determinada corresponden a aproximadamente un 14,5 % de la mano de obra en la UE y el trabajo temporal representa un 2 % del empleo en la UE, mientras que el 2 % de los empleos en la UE-27 son temporales, si bien más del 60 % de los nuevos contratos de trabajo son contratos flexibles.

3.6 *¿Cuál puede ser la función de la Ley o de los convenios colectivos negociados entre los interlocutores sociales en el fomento del acceso a la formación y las transiciones entre las distintas formas de contratos para sostener la movilidad vertical a lo largo de una vida profesional plenamente activa?*

3.6.1 Es esencial disponer de soportes normativos sólidos y duraderos para garantizar la formación permanente y los cambios de empleo. El peso relativo de la norma y el convenio colectivo variarán en función de los modelos existentes en los países o de las condiciones legislativas y sociales y de la fuerza de las organizaciones representativas, del mismo modo que las tradiciones y prácticas difieren según la historia social y los medios para garantizar que se respeten, a muy largo plazo, los compromisos aceptados por los interlocutores sociales. Esto nos lleva a la creación de un verdadero estatuto para la protección de los trabajadores.

3.6.2 El sistema que ha de aplicarse está relacionado también con los contratos de trabajo y debe materializarse en unas instituciones que garanticen el apoyo a los cambios, asistencia económica (las formas de financiación deberán negociarse o debatirse) y centros de formación públicos, colectivos o cooperativos, o formación laboral en la empresa (empresa cualificadora) con reconocimiento de las cualificaciones así obtenidas.

3.6.3 Es en la práctica donde el Derecho laboral podría contribuir eficazmente a los objetivos de Lisboa, tanto en la vertiente de la sociedad del conocimiento como en la de una seguridad que permita organizar la propia vida, pensar en el futuro y crear proyectos, lo cual también contribuye directamente a la productividad y la calidad del trabajo.

3.7 *¿Deben aclararse las definiciones jurídicas nacionales del trabajo por cuenta ajena y del trabajo por cuenta propia para facilitar las transiciones de buena fe entre el estatuto de trabajador por cuenta ajena y el de trabajador por cuenta propia y viceversa?*

3.7.1 Ciertamente puede hacerse esta reflexión, apoyándose en estudios comparativos suficientemente profundos, pero parece una cuestión considerablemente teórica, en la medida en que la armonización del Derecho laboral o de la protección social no son temas de actualidad. Las definiciones nacionales y las jurisprudencias correspondientes son operativas, y lo más apropiado parece conservarlas, puesto que se trata de la máxima división entre Derecho laboral y Derecho civil (comercial).

3.8 *¿Es necesario un «conjunto de derechos mínimos» sobre las condiciones de trabajo de todos los trabajadores, con independencia de su contrato de trabajo? En su opinión, ¿cómo incidirían estas obligaciones mínimas en la creación de empleo y en la protección de los trabajadores?*

3.8.1 Todo depende de lo que se incluya en ese «conjunto de derechos mínimos sobre las condiciones de trabajo». Si se trata de cuestiones como la duración de la jornada, los horarios flexibles, la remuneración, están determinadas por la forma del contrato y las condiciones generales legalmente aplicables.

3.8.2 Si se trata de los derechos de participación, las libertades fundamentales, el principio de igualdad y no discriminación, del derecho a la protección contra imprevistos -accidentes, enfermedad, paro, etc.-, es evidente que, por naturaleza, son independientes del contrato de trabajo en su calidad de derechos fundamentales. Hay que excluir por completo definirlos como «obligaciones mínimas» o atribuirles «flexibilidad».

3.9 *¿Piensa que deberían precisarse las responsabilidades de las distintas partes en las relaciones laborales múltiples para determinar quién es responsable del cumplimiento de los derechos de los trabajadores? ¿Sería factible y eficaz recurrir a la responsabilidad subsidiaria para determinar esta responsabilidad en el caso de los subcontratistas? En caso negativo, ¿cree que existen otros medios que permitan garantizar una protección suficiente de los trabajadores participantes en «relaciones de trabajo triangulares»?*

3.9.1 El Derecho laboral descansa en un orden público social que se impone a todas las partes. Los mandantes deben disponer de cierto poder de control o de supervisión sobre los subcontratistas y tener la precaución de incorporar determinados principios (respetar las normas sociales y técnicas en vigor) a los contratos si no quieren ser, contra su voluntad, cómplices de violaciones del Derecho laboral o de otras normas nacionales aplicables a los centros de trabajo.

3.9.2 Una responsabilidad solidaria, con la facultad de que el mandante pueda enfrentarse a los subcontratistas incumplidores, parece la solución que mejor protege los derechos de los trabajadores, que pueden tener grandes dificultades para defenderse ellos mismos si la sede social del subcontratista está en otro país, tal vez en un país tercero, y ellos trabajan en las instalaciones del mandante responsable de la dirección. Esta regla de solidaridad para las condiciones de trabajo y la garantía de pago de los salarios debería aplicarse con independencia de que el mandante sea una entidad pública, privada o mixta.

3.9.3 Hay que mejorar la protección de los asalariados que trabajan en el extranjero. Los subcontratistas no nacionales deberían cotizar a las cajas o instituciones destinadas a proteger los de los asalariados en caso de incumplimiento del empresario. En los Estados miembros se deben introducir disposiciones jurídicas para la inclusión de una posible indemnización de repatriación entre las obligaciones del mandante en caso de incumplimiento del subcontratista.

3.9.4 Para los trabajadores, uno de los problemas de las relaciones de trabajo triangulares o con más vértices incluso es que aumentan los riesgos de incumplimiento al haber más eslabones en la cadena y que se diluyen las responsabilidades. En el caso de los asalariados de subcontratistas no nacionales, sólo la responsabilidad solidaria, apoyada por normativa legal, entre el mandante y cualquiera de sus subcontratistas ofrece una protección suficiente para que se cumplan los derechos y se paguen el trabajo realizado y las cotizaciones sociales. Los sistemas de garantía nacionales adecuados, creados a partir de la Directiva sobre protección del sueldo de los trabajadores en caso de incumplimiento del empresario, deberían ser suficientemente eficaces, e incluso ampliarse a las empresas de países terceros si su sistema nacional de garantía no es suficiente o no existe. En tal caso, la responsabilidad solidaria de los mandantes se vería

reducida proporcionalmente. Además, los sistemas jurídicos nacionales deberán proporcionar un mecanismo que permita hacer uso inmediato de los pagos efectuados por los mandantes a los subcontratistas no nacionales para cubrir las obligaciones financieras pendientes de estos para con sus asalariados <sup>(6)</sup>.

3.10 *¿Es necesario clarificar el estatuto de los trabajadores contratados por empresas de trabajo temporal?*

3.10.1 La falta de un marco jurídico comunitario generaría el riesgo de abusos, como evadir la legislación sobre el desplazamiento temporal. Sería útil intentar por todos los medios lograr un consenso en el Consejo que permitiera establecer normas sobre los principios de funcionamiento de las empresas de trabajo temporal a nivel europeo.

3.11 *¿Cómo se podrían modificar las obligaciones mínimas en materia de ordenación del tiempo de trabajo para ofrecer mayor flexibilidad a los empleadores y a los trabajadores, garantizando al mismo tiempo un nivel elevado de protección de la salud y de la seguridad de los trabajadores? ¿Qué aspectos organizativos del ordenamiento del tiempo de trabajo debe abordar prioritariamente la Comunidad?*

3.11.1 La Directiva de 1993 en vigor, pendiente la inclusión de la jurisprudencia del Tribunal, ofrece un marco protector que aún puede mejorarse, completarse o desarrollarse a escala nacional según sea necesario, en particular a través de la negociación colectiva en distintos ámbitos.

3.11.2 La pregunta reconoce implícitamente el vínculo entre la duración de los horarios de trabajo y el riesgo de accidentes o para la salud. En efecto hay una relación, y la reducción del tiempo de trabajo efectivo puede, a largo plazo, mejorar la salud de los trabajadores, ante todo por la reducción de la tensión y el cansancio permanente a que están sometidos, permitiendo a la vez la creación de nuevos puestos de trabajo.

3.12 *¿Cómo pueden garantizarse en toda la Comunidad los derechos laborales de los trabajadores que efectúan prestaciones en un contexto transnacional, especialmente los trabajadores fronterizos? ¿Piensa que es necesario mejorar la coherencia de las definiciones de «trabajador» que figuran en las directivas europeas para garantizar que estos trabajadores puedan gozar de sus derechos laborales con independencia del Estado miembro en que se encuentren trabajando? ¿O estima que los Estados miembros deberían mantener su autoridad en este ámbito?*

3.12.1 Véase la respuesta a la primera pregunta y a la recomendación 198 de la OIT. A causa de las divergencias actuales, la definición debería seguir siendo competencia de los Estados miembros, ya que afecta no sólo a los contratos de trabajo, sino también a la aplicación del Derecho social (definición de beneficiarios, condiciones de acceso a las prestaciones).

<sup>(6)</sup> Véase la Directiva 80/987/CEE del Consejo, de 20 de octubre de 1980, sobre la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros relativas a la protección de los trabajadores asalariados en caso de insolvencia del empresario (DO L 283 de 28.10.1980, p. 23).

3.12.2 No parece que las Directivas europeas planteen un verdadero problema, pues definen a los destinatarios en función de la naturaleza de la legislación. Sin duda sería preciso un estudio profundo de esta cuestión antes de estudiar un cambio si fuese necesario.

3.13 *¿Piensa que es necesario reforzar la cooperación administrativa entre las autoridades competentes para que puedan controlar más eficazmente el respeto del Derecho laboral comunitario? ¿Piensa que los interlocutores sociales pueden desempeñar un papel en esta cooperación?*

3.13.1 El papel de los interlocutores sociales es indispensable en el contexto del diálogo social y en el espíritu de los Tratados y de la Carta para examinar la aplicación del Derecho laboral comunitario y su cumplimiento.

3.14 *¿Opina que son necesarias otras iniciativas a escala de la UE para sostener la acción de los Estados miembros en la lucha contra el trabajo no declarado?*

3.14.1 Habría que desarrollar el papel de Eurostat para comprender bien los fenómenos que están produciéndose en cada país. Parece que el papel del trabajo informal o no declarado está subestimado en las cifras de los PIB nacionales. Si las causas son más inherentes a las situaciones nacionales particulares, como hacen pensar algunos estudios, lo que debería

respaldarse y fomentarse particularmente es la acción de los Estados miembros.

3.14.2 Sin embargo, dado que se trata de fenómenos poco conocidos, sería conveniente aclarar las relaciones entre estas formas de trabajo y las falsificaciones, así como la importancia de los circuitos delictivos en el trabajo no declarado, los vínculos con la inmigración clandestina, lo cual podría justificar una cooperación judicial activa en el seno de la Unión, y un papel más amplio para la UE, en la medida en que estas formas de trabajo afectan también al mercado interior y a la competencia.

3.14.3 Los interlocutores sociales desempeñan un papel fundamental a la hora de luchar contra el trabajo no declarado y reducir la economía sumergida. Las instancias comunitarias han de incentivar a los interlocutores sociales de los Estados miembros para que emprendan, entre sí y junto con las autoridades relevantes, proyectos nacionales y de carácter sectorial con el fin de resolver estos problemas. En el ámbito comunitario, los interlocutores sociales podrían analizar y dar a conocer de manera conjunta las buenas prácticas que se llevan a cabo en los Estados miembros.

3.14.4 La lucha contra el trabajo no declarado requiere eficacia en la cooperación transfronteriza, el control y la información por parte de las autoridades de los Estados miembros sobre las sanciones que acarrea el trabajo no declarado, ya sea por cuenta propia o a través de terceros.

Bruselas, 30 de mayo de 2007.

El Presidente  
del Comité Económico y Social Europeo  
Dimitris DIMITRIADIS

ANEXO

### al Dictamen del Comité Económico y Social Europeo

Las enmiendas siguientes, que obtuvieron al menos una cuarta parte de los votos emitidos, fueron rechazadas en el transcurso de los debates.

#### Sustitúyase la totalidad del dictamen por el texto siguiente:

*«Europa se enfrenta hoy a grandes desafíos, como una economía que está pasando de ser industrial a estar orientada a los servicios y a estar basada en el conocimiento, la globalización, el rápido avance tecnológico, el envejecimiento de la población europea, el descenso de la tasa de natalidad y los cambios en la sociedad y en sus necesidades.*

*Para responder a estos desafíos y mantener el modelo social europeo, es preciso, entre otras cosas, modernizar el Derecho laboral.*

*Por lo tanto, el Comité Económico y Social Europeo (CESE) acoge con agrado el Libro Verde de la Comisión que pone en marcha un debate público sobre la modernización del Derecho laboral. Las aportaciones a este Libro Verde enriquecerán la prevista Comunicación de la Comisión sobre la flexiguridad. El equilibrio entre la flexibilidad y la seguridad en el empleo debe satisfacer las necesidades tanto de los trabajadores como de las empresas.*

*La modernización del Derecho laboral debe apoyar los objetivos de la Estrategia de Lisboa de crecimiento, competitividad, más y mejores puestos de trabajo y también la inclusión social. Para alcanzar estos objetivos, el CESE sugiere lo siguiente:*

1. *Debe mantenerse la actual diversidad de formas de contratos de trabajo, siempre que exista un marco legal estable que tenga en cuenta las necesidades de los trabajadores y de las empresas, en especial las PYME. El 78 % de los contratos de trabajo son indefinidos y a jornada completa, pero en toda Europa está creciendo el número de formas de contratación flexibles. Los contratos de trabajo flexibles, como los de tiempo parcial y duración determinada, pueden contribuir a desarrollar capacidades*

laborales que no se aprenden en un aula, con lo que aumentará la probabilidad de encontrar un contrato indefinido y a jornada completa. Los contratos de trabajo flexibles pueden ser un buen punto de partida para la futura vida laboral de los jóvenes, y también una excelente oportunidad para reconciliar vida laboral y vida familiar. Por tanto, pueden contribuir a la creación de un mercado laboral inclusivo. Como se señala en las Directivas europeas sobre el trabajo a tiempo parcial y de duración determinada, basadas en los acuerdos con los interlocutores sociales europeos, la protección contra la discriminación es importante para estos trabajadores.

2. La modernización del Derecho laboral debe llevarse a cabo fundamentalmente en el ámbito de los Estados miembros. Puesto que el Derecho laboral es sólo una parte del principio de la flexibilidad, es preciso definir el equilibrio entre flexibilidad y seguridad dentro de los respectivos marcos nacionales. Las reformas nacionales deben complementarse con una acción europea dirigida a aumentar la concienciación, identificando y facilitando el intercambio de las mejores prácticas.
3. Es preciso apoyar el importante papel de los interlocutores sociales a escala nacional, sectorial y empresarial a la hora de modernizar el Derecho laboral y también de encontrar el equilibrio entre flexibilidad y seguridad. La negociación colectiva debe basarse en el principio de la autonomía de los interlocutores sociales y variará según la historia y la cultura de las relaciones industriales en cada Estado miembro.
4. Una protección del empleo más flexible dentro de unos contratos laborales indefinidos debería combinarse con unas políticas activas para el mercado laboral que ofrezcan un respaldo a medida a los trabajadores que actualizan sus cualificaciones en función de las necesidades del mercado laboral. El centro de atención debe ser la seguridad en el empleo, no la protección de unos puestos de trabajo determinados. Deben apoyarse las acciones positivas de la economía social y de las empresas para integrar en el mercado laboral a los más excluidos. Una sólida colaboración tripartita entre empresarios, trabajadores y el sector público contribuye a determinar las necesidades de formación y a repartir la carga financiera. Los sistemas de protección social que favorezcan el empleo de los trabajadores por cuenta ajena y por cuenta propia deberían contribuir a facilitar el paso de una forma de trabajo a otra.
5. El trabajo por cuenta propia supone una gran contribución al espíritu empresarial, ámbito en el que Europa está por detrás de sus principales competidores mundiales, y es el mejor signo de dinamismo de una economía moderna. Sin embargo, el trabajo por cuenta propia económicamente dependiente debe distinguirse claramente del falso trabajo por cuenta propia: los falsos trabajadores por cuenta propia deberían tener el mismo grado de protección que los trabajadores por cuenta ajena en cuanto a seguridad social, salud y seguridad y protección del empleo.
6. El trabajo no declarado distorsiona la competencia y destruye la base financiera de los sistemas nacionales de seguridad social y los sistemas fiscales. El trabajo no declarado es un fenómeno complejo con múltiples causas. Así pues, para luchar contra el trabajo no declarado es precisa una buena combinación de políticas, con adaptación del Derecho laboral, simplificación de las obligaciones administrativas, políticas salariales coherentes, incentivos fiscales, mejora de las infraestructuras públicas y de los servicios públicos y también controles y sanciones disuasorias. En consecuencia, la Comisión Europea debería llevar la iniciativa de reunir las buenas prácticas y facilitar su difusión en los Estados miembros, a fin de estimular la acción contra el trabajo no declarado.»

Exposición de motivos

Se realizará oralmente.

Resultado de la votación

A favor: 89

En contra: 126

Abstenciones: 7

### **Punto 3.9.1 bis**

Añádase un nuevo punto tras el punto 3.9.1

«Por lo general, el mandante no tiene ninguna posibilidad de influir en el cumplimiento permanente de las obligaciones del prestador de servicios respecto de sus asalariados; no conoce su situación financiera ni tiene influencia sobre él. Por consiguiente, no tiene capacidad para evaluar si el prestador de servicios puede cumplir las obligaciones salariales respecto de sus asalariados. En consecuencia, no puede asumir la responsabilidad del riesgo financiero correspondiente.»

Exposición de motivos

En el Libro Verde de la Comisión, ésta es una cuestión de ámbito general y no exclusivamente aplicable a los contextos transnacionales. Por este motivo, propongo que se introduzca un nuevo punto de carácter general entre los puntos 3.9.1 y 3.9.2. Así se daría validez al punto 3.9.2, donde se describe detalladamente la exención a este enunciado general (contexto transnacional).

Resultado de la votación

A favor: 75

En contra: 122

Abstenciones: 12

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la creación del Marco Europeo de Cualificaciones para el aprendizaje permanente»**

COM(2006) 479 final — 2006/0163 (COD)

(2007/C 175/18)

El 19 de octubre de 2006, el Consejo decidió, conforme al artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta mencionada.

La Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de los trabajos preparatorios del Comité en este asunto, adoptó su dictamen el 2 de mayo de 2007 (ponente: Sr. RODRÍGUEZ GARCÍA-CARO).

En su 436º Pleno de los días 30 y 31 de mayo de 2007 (sesión del 30 de mayo), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 156 votos a favor y 1 abstención el presente Dictamen.

## 1. Conclusiones

1.1 El Comité considera necesaria la Propuesta que crea un Marco Europeo de Cualificaciones ya que una debida transparencia de cualificaciones y competencias favorece la movilidad dentro de la Unión y posibilita el acceso al mercado de trabajo a nivel europeo de una forma normalizada y generalizada, al permitir que puedan utilizarse en un Estado miembro los certificados obtenidos en otro Estado. No obstante, observa una serie de dificultades en el modelo propuesto que pueden entorpecer su puesta en práctica y que son puestas de manifiesto en el presente Dictamen.

1.2 El CESE toma nota de que la forma jurídica escogida para la aprobación de la Propuesta es la Recomendación, formula que, conforme a lo dispuesto en el artículo 249 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, no tiene carácter vinculante.

1.3 El CESE considera necesaria una mayor claridad y simplicidad en los descriptores del modelo, especialmente para las cualificaciones profesionales, para que sean más fáciles de entender por los ciudadanos en general, por las empresas y por los expertos. Esa simplificación debería ir completada con un anexo que permitiera a los Estados miembros tener una referencia sobre la que apoyarse para completar sus marcos nacionales de cualificaciones, y permitir así una coherencia de todo el sistema de referencias que se pretende conseguir.

## 2. Introducción

2.1 La propuesta sobre la que el CESE emite su dictamen responde a uno de los objetivos emanados del Consejo Europeo de Lisboa del año 2000. En dicho contexto, se llegó a la conclusión de que mejorando la transparencia de las cualificaciones y fomentando el aprendizaje permanente se conseguiría adaptar los sistemas europeos de educación y formación, con el objetivo de alcanzar las metas fijadas por el Consejo en lo referente a competitividad, crecimiento, empleo y cohesión social en Europa.

2.2 Esta conclusión fue refrendada en el año 2002 por el Consejo Europeo de Barcelona. La resolución del citado Consejo

instaba a los Estados miembros a fomentar la cooperación para tender puentes entre los aprendizajes formal, no formal e informal, como condición indispensable para la creación de un espacio europeo del aprendizaje permanente basado en las realizaciones del proceso de Bolonia. Todo ello encaminado a conseguir que en el 2010 los sistemas de educación y formación europeos sean un referente mundial de calidad.

2.3 Ese mismo año el Consejo Europeo de Sevilla invitó a la Comisión a que, en estrecha cooperación con el propio Consejo y los Estados miembros, desarrollara un marco para el reconocimiento de cualificaciones en educación y formación.

2.4 El informe intermedio del Consejo y la Comisión del año 2004, sobre la ejecución del programa «Educación y Formación 2010», insistía en la necesidad de crear un marco europeo de cualificaciones. El Consejo de Copenhague, celebrado en el otoño de 2004, también insistió en dar prioridad al desarrollo de un marco europeo de cualificaciones abierto y flexible, fundado en la transparencia y el mutuo reconocimiento, que se convirtiera en un referente común en educación y formación.

2.5 La conferencia de ministros de educación superior celebrada en la localidad de Bergen en la primavera de 2005, en el que se adoptó un Marco Europeo de Cualificaciones en la Enseñanza Superior, resaltó la importancia de salvaguardar la complementariedad precisa entre el Espacio Europeo de Educación Superior y el Marco Europeo de Cualificaciones.

2.6 En el contexto de la revisión de la estrategia de Lisboa, las directrices de empleo para el periodo 2005/2008 insistían en la necesidad de garantizar las vías de acceso a un aprendizaje flexible, incrementando a su vez las oportunidades para la movilidad de los estudiantes y personas en formación, mejorando la transparencia de las cualificaciones y la validación del aprendizaje no formal en toda Europa.

2.7 El Consejo Europeo de marzo de 2005 instaba a la adopción de un Marco Europeo de Cualificaciones en 2006. Esta resolución fue ratificada en el Consejo celebrado en marzo de 2006.

2.8 A lo largo de un metódico proceso de consulta liderado por la Comisión, con la colaboración del CEDEFOP y del grupo de seguimiento del Proceso de Bolonia; en base al documento de trabajo «Hacia un Marco Europeo de Cualificaciones para la formación a lo largo de la vida» <sup>(1)</sup>, en el que han participado los treinta y dos países del programa de trabajo «Educación y Formación 2010», los interlocutores sociales, las organizaciones sectoriales, las entidades educativas y organizaciones no gubernamentales; a través de los debates de la Conferencia de Budapest de febrero de 2006; y mediante el trabajo desarrollado por los grupos de expertos y consultores que asistieron a la Comisión, se elaboró la presente propuesta y en concreto los descripciones que definen el Marco Europeo de Cualificaciones (EQF).

2.9 Una vez analizado el impacto de la medida en lo referente a las diversas posibilidades de presentación de la propuesta de creación del Marco Europeo de Cualificaciones, se optó por la forma de Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo.

2.10 El Parlamento Europeo aprobó a finales de septiembre de 2006 un informe sobre la creación del Marco Europeo de Cualificaciones <sup>(2)</sup>.

### 3. Resumen de la propuesta

3.1 La propuesta de Recomendación contiene un instrumento de referencia que permitirá comparar niveles de cualificación de los diferentes sistemas nacionales de cualificaciones. Se basa en una serie de ocho niveles de referencia que se describen en términos de resultados del aprendizaje, abarcando la educación general y de adultos, la educación y formación profesionales y la educación superior. La propuesta incluye el texto de la recomendación, una serie de definiciones y dos anexos; uno con los descriptores para definir los niveles del Marco Europeo de Cualificaciones y otro con los principios relativos a la garantía de la calidad en la educación y la formación.

3.2 El Parlamento Europeo y el Consejo recomiendan a los Estados miembros:

- Utilizar este Marco como instrumento de referencia para comparar niveles de cualificación.
- Alinear antes del 2009 sus sistemas nacionales de cualificación con el Marco Europeo y desarrollar marcos nacionales de cualificaciones.
- Velar para que en 2011 todas las cualificaciones nuevas y los documentos Europass contengan la referencia al correspondiente nivel del Marco Europeo.
- Aplicar un planteamiento basado en los resultados del aprendizaje al describir y definir las cualificaciones.
- Promover la validación de los aprendizajes no formal e informal.

<sup>(1)</sup> SEC(2005) 957.

<sup>(2)</sup> A6-0248/2006, ponente: Sr. Mann.

— Designar un centro nacional de apoyo y coordinación del sistema nacional de cualificaciones con el Marco Europeo de Cualificaciones, para:

- Relacionar los niveles de ambos.
- Promover y aplicar los principios de garantía de calidad al correlacionarlos.
- Velar por la transparencia en la metodología aplicada para establecer las correspondencias entre niveles.
- Orientar a los interesados y asegurar la participación de los mismos.

3.3 El Parlamento Europeo y el Consejo respaldan la intención de la Comisión de:

- Asistir a los Estados y a las organizaciones sectoriales internacionales en la utilización de los niveles de referencia y de los principios del EFQ.
- Crear un grupo consultivo para el EFQ para supervisar, coordinar y asegurar la calidad y coherencia del proceso de correlación de los sistemas de cualificación y el EFQ.
- Supervisar las medidas adoptadas e informar, en el plazo de cinco años, al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la experiencia adquirida y las repercusiones futuras.

3.4 En el Anexo I se describen los ocho niveles de referencia, según el resultado del aprendizaje individual, que están basados en lo que la persona sabe, comprende y es capaz de hacer. Estos elementos se traducen en los descriptores de los niveles en términos de conocimientos, destrezas y competencia.

### 4. Observaciones generales

4.1 El Comité acoge favorablemente la propuesta de Recomendación que se somete a su dictamen, con la salvedad de las observaciones que se incluyen en el presente documento. El Comité entiende que una debida transparencia de cualificaciones y competencias favorece la movilidad dentro de la Unión y posibilita el acceso al mercado de trabajo a nivel europeo de una forma normalizada y generalizada, al permitir que puedan utilizarse en un Estado miembro los certificados obtenidos en otro Estado.

4.2 En las conclusiones de su Dictamen <sup>(3)</sup> sobre la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales <sup>(4)</sup> el Comité Económico y Social Europeo se pronunciaba a favor de una plataforma conjunta que abarcara el ámbito del reconocimiento de cualificaciones en su totalidad; es decir la educación superior, la educación y formación profesional y el aprendizaje no formal e informal. Consideramos que con el Marco Europeo de Cualificaciones se da un importante paso adelante en materia de reconocimiento y transparencia de cualificaciones.

<sup>(3)</sup> Cf. el dictamen del CESE de 18.9.2002 sobre el reconocimiento de cualificaciones profesionales, ponente: Sr. Ehnmark, DO C 61 de 14.3.2003.

<sup>(4)</sup> COM(2002) 119 final.

4.3 Al estar basado en los resultados del aprendizaje, el Marco Europeo de Cualificaciones debería contribuir a mejorar la correspondencia entre las necesidades del mercado laboral y la oferta de educación y formación, facilitando también la validación del aprendizaje no formal e informal y propiciando, a su vez, la transferencia y el uso de cualificaciones entre distintos países y sistemas de educación y formación. Este conjunto de valores son, a juicio del CESE, los más importantes de la iniciativa, unidos a la influencia que sobre el empleo provocarán los niveles de referencia.

4.4 El Marco Europeo de Cualificaciones debe comprender las necesidades del aprendizaje individual, la validación del conocimiento, las competencias, la integración social de las mismas, la empleabilidad y el desarrollo y utilización de los recursos humanos. La validación del aprendizaje no formal e informal de los trabajadores europeos debe ser una de las prioridades que inspiren el Marco Europeo de Cualificaciones.

4.5 El Comité considera que el Marco Europeo de Cualificaciones contribuirá a que los sistemas de educación y formación europeos sean más claros y accesibles para los ciudadanos en general. Es necesario que los trabajadores de la Unión Europea y los posibles empleadores de estos ciudadanos puedan tener un marco de referencia que permita comparar las cualificaciones obtenidas por la persona en uno o varios EEMM, con las cualificaciones de referencia en aquellos otros EEMM a los que desee trasladarse para trabajar. En ese sentido valoramos positivamente el efecto que tendrá la propuesta para seguir neutralizando los obstáculos a la movilidad transnacional. El Marco Europeo de Cualificaciones debería desarrollar puentes entre los sistemas de formación, facilitando la movilidad entre la formación profesional y la educación general, incluyendo la enseñanza superior.

4.6 En lo que respecta a la forma jurídica que se le ha dado al Marco Europeo de Cualificaciones, el Comité entiende el análisis realizado por la Comisión en el documento de evaluación del impacto de la propuesta de recomendación<sup>(6)</sup>, y admite que sucesivas recomendaciones en el ámbito de la educación, la formación y la movilidad han sido secundadas en mayor o menor medida por los EEMM. No obstante el Comité estima que la recomendación, al ser un acto no vinculante y, por lo tanto, sin obligación jurídica para los destinatarios, podría ser un instrumento corto en su aplicación que no permitiera a medio plazo el objetivo que se busca. Máxime si la referencia tiene que establecerse con un hipotético Marco Nacional de Cualificaciones (NQF) de cada Estado miembro.

4.7 Para mayor abundamiento en ese posible escenario, y de acuerdo con los resultados obtenidos en la Conferencia de Budapest de febrero de 2006, cinco países de la Unión ya habían establecido un Marco Nacional de Cualificaciones, y el resto o bien estaban desarrollándolo, o bien habían expresado su intención o actitud positiva a realizarlo, o bien no iban a desarrollar un Marco Nacional de Cualificaciones en su país.

4.8 Este planteamiento de inicio nos hace pensar que las dificultades para poder llevar a término este proyecto pueden ser grandes, y que sin un Marco Nacional de Cualificaciones el Marco Europeo carece de contenido, ya que como bien dice la

Comisión en su documento «Hacia un Marco Europeo de Cualificaciones para el aprendizaje permanente»<sup>(6)</sup>, «Desde el punto de vista de la EQF, el enfoque óptimo sería que cada país implantase un Marco Nacional de Cualificaciones y que cada país relacionara su Marco Nacional de Cualificaciones con el Marco Europeo de Cualificaciones».

4.9 El Comité considera que debe darse prioridad a la validación efectiva y al reconocimiento de las distintas formas de cualificaciones relativas al resultado de los aprendizajes formal, no formal e informal entre países y sectores educativos, mediante una mayor transparencia y una mayor garantía de calidad. Con esta consideración el Comité hace suyo, textualmente, el punto de la Resolución del Consejo de 27 de junio de 2002 sobre la educación permanente<sup>(7)</sup>. Y al hacerlo suyo, no puede olvidar que dentro de la misma Resolución el Consejo insta a la Comisión a desarrollar un marco para el reconocimiento de las cualificaciones en el ámbito de la educación superior y en el de la formación profesional. Por ello desde el Comité insistimos, con este nuevo argumento, en que el esfuerzo desarrollado para completar los ocho niveles de referencia del Marco Europeo de Cualificaciones no puede quedar al final del proceso, sometido a la voluntariedad de los Estados miembros. Sometido, en definitiva, al planteamiento jurídico de una Recomendación.

4.10 El CESE considera necesario que la Comisión aclare cuáles serían las consecuencias que tendría para este proceso el que uno o varios Estados miembros no adoptase un Marco Nacional de Cualificaciones o no lo relacionase con el Marco Europeo. De darse esta circunstancia, el Comité cree oportuno que la Comisión debe aportar un análisis en ese escenario, con las posibles soluciones al mismo, con objeto de no perder, a posteriori, la capacidad de dar respuesta a situaciones no previstas. La incentivación a los Estados miembros para la adopción de este instrumento es una necesidad que debe contemplar el documento definitivo.

4.11 Desde el CESE no pretendemos la construcción de un sistema uniforme de educación y formación en el ámbito de la Unión Europea, ni pretendemos decir a los Estados miembros cuáles son las cualificaciones que deben impartir sus centros de enseñanza. Lo que el Comité desea transmitir es la necesidad de consolidar los pasos que se den en la búsqueda de la transparencia, el reconocimiento y la transferencia de cualificaciones entre los diversos Estados miembros. Esto también requiere mecanismos perfeccionados para garantizar la calidad -en particular, de los emisores de las certificaciones- a nivel de los Estados miembros. Sin ese marco de actuación no tiene mucho sentido *la movilidad de estudiantes y personas en formación, y se dificulta la movilidad de los trabajadores*.

A nivel nacional y regional, las decisiones relacionadas con el Marco Nacional de Cualificaciones deberían ser adoptadas conjuntamente con los interlocutores sociales. Dichos interlocutores, con las autoridades responsables, deberían definir y aplicar principios, normas y objetivos para el diseño del Marco nacional de cualificaciones. Igualmente debe tenerse en cuenta el papel de las organizaciones de la sociedad civil relacionadas con la materia.

<sup>(6)</sup> COM(2006) 479 final.

<sup>(6)</sup> SEC(2005) 957.  
<sup>(7)</sup> DO C 163/1 de 9.7.2002.

4.12 La propuesta de recomendación prevé la creación de un grupo consultivo para el Marco Europeo de Cualificaciones con funciones de supervisión, coordinación y aseguramiento de la calidad y la cohesión del proceso de correlación de los sistemas de cualificación y el Marco Europeo. Con respecto al mismo y con objeto de garantizar la homogeneidad de criterios al correlacionar los sistemas nacionales con el Marco Europeo, el Comité considera que el citado grupo, dada la cualificación de los miembros que se proponen, debería contar entre sus funciones la de validar la correlación que se establezca entre los niveles nacionales y el Marco de referencia, antes de que quede establecida dicha correlación de niveles.

## 5. Observaciones específicas

5.1 Al final de la página 10 de la versión española de la Propuesta de Recomendación, se hace una referencia a los veinticinco Estados miembros de la Unión. Esa referencia debe modificarse para incluir a los veintisiete Estados, después de la última ampliación.

5.2 El Comité estima que las referencias de fechas que se efectúan en la Recomendación a los Estados miembros, y más concretamente la que figura con el número 2, son precipitadas a la vista de la situación en la que se encuentran los diferentes Estados en lo que respecta a sus marcos nacionales de cualificaciones. Entendemos la fecha señalada como voluntarista, pero observamos que la realidad nos hace intuir que el plazo va a ser más prolongado.

5.3 Dentro de las misiones que la Propuesta de Recomendación reserva a la Comisión, figura con el número 3 la de supervisar las medidas adoptadas e informar al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la experiencia adquirida, incluyendo un eventual reexamen de la Recomendación. El Comité considera que para dar sentido al espíritu de los artículos 149.4 y 150.4 del Tratado Constitutivo de la CE, debería incluirse entre los destinatarios del informe al Comité Económico y Social Europeo.

5.4 En relación con los descriptores establecidos en el anexo I de la propuesta de Recomendación, y al tratarse de criterios sobre los que establecer la correlación de niveles, el Comité considera que debería simplificarse su redacción para hacerlos más comprensibles, claros y concretos, expresándolos en un lenguaje menos académico y más cercano a la formación profesional. Ese anexo de descriptores podría ir acompañado de un segundo anexo explicativo, que permitiera acomodar las cualificaciones a los niveles, facilitando así la transposición posterior de los mismos a efectos comparativos entre los Estados miembros.

5.5 La claridad en las definiciones permite entender con mayor facilidad los significados de los términos que se emplean en la configuración del documento que analizamos. En ese sentido el Comité considera que algunas de las definiciones contenidas en el documento de la Comisión «Hacia un Marco Europeo de Cualificaciones para el aprendizaje permanente»<sup>(8)</sup> son más claras que las que contiene la Propuesta de Recomendación que debatimos. En concreto y como muestra de ello, proponemos que la definición de «competencias» sea cambiada por la que figura en la página 47 del documento antes citado.

5.6 El Comité comparte la correspondencia establecida de los tres últimos niveles del Marco Europeo de Cualificaciones con los grados académicos del marco de titulación de Bolonia (licenciado, master y doctor). En estos estadios formativos, los conocimientos, las destrezas y las competencias adquiridas deben clasificarse en función del aprendizaje alcanzado a través de la formación universitaria recibida.

5.7 El Comité comparte la idea de que es necesario seguir aplicando criterios de calidad en todos los niveles educativos y formativos de los Estados miembros. En ese sentido el Comité se ha pronunciado reiteradamente, tanto en su dictamen sobre la «Propuesta de Recomendación del Consejo relativa a la cooperación europea en materia de garantía de la calidad en la enseñanza superior»<sup>(9)</sup>, como en el dictamen sobre la «Propuesta de Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo sobre una mayor cooperación europea en la garantía de calidad en la enseñanza superior»<sup>(10)</sup>. En concreto en el segundo de estos dictámenes el Comité manifestaba que «la exigencia de una alta calidad de la educación y formación constituye un elemento central para alcanzar los objetivos de la estrategia de Lisboa».

5.8 El Comité comparte en su conjunto el contenido del anexo II de la propuesta de Recomendación. No obstante, y para adaptarse a las tendencias que actualmente se siguen, en todos los ámbitos, en materia de calidad, el Comité considera que el anexo II debería denominarse «Principios relativos a la mejora continua de la calidad en la educación y formación», adaptando el texto del anexo a dicha nomenclatura.

5.9 El Comité recomienda a los Estados miembros y a los centros educativos y formativos de los mismos y a los interlocutores sociales, trabajar con el modelo de la Fundación Europea para la Gestión de la Calidad (EFQM). Este acreditado modelo, apoyado por la Unión Europea, podría ser el referente sobre el que los centros de enseñanza establecieran su proceso de mejora continua de la calidad.

Bruselas, 30 de mayo de 2007.

El Presidente  
del Comité Económico y Social Europeo  
Dimitris DIMITRIADIS

<sup>(8)</sup> SEC(2005) 957.

<sup>(9)</sup> Cf. el dictamen del CESE de 29.10.1997 sobre cooperación europea en materia de garantía de la calidad en la enseñanza superior, ponente: Sr. Rodríguez García-Caro, DO C 19 de 21.1.1998.

<sup>(10)</sup> Cf. el dictamen del CESE de 6.4.2005 sobre la garantía de la calidad de la enseñanza superior, ponente: Sr. Soares, DO C 255 de 14.10.2005.

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Una estrategia de la Unión Europea para ayudar a los Estados miembros a reducir los daños relacionados con el alcohol»**

COM(2006) 625 final

(2007/C 175/19)

El 24 de octubre de 2006, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Comisión decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta mencionada.

La Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 2 de mayo de 2007 (ponente: Sra. VAN TURNHOUT, coponente: Sr. JANSON).

En su 436º Pleno de los días 30 y 31 de mayo de 2007 (sesión del 30 de mayo de 2007), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 96 votos a favor, 14 en contra y 6 abstenciones el presente Dictamen.

## 1. Resumen

1.1 El Comité Económico y Social Europeo (CESE) valora positivamente la Comunicación de la Comisión sobre «Una estrategia de la Unión Europea para ayudar a los Estados miembros a reducir los daños relacionados con el alcohol». No obstante, el CESE lamenta que esta Comunicación diste mucho de la «estrategia global» que se solicitó en las conclusiones del Consejo de 5 de junio de 2001.

1.2 En el presente dictamen se examina una cuestión de salud pública: la reducción de los daños relacionados con el alcohol. El consumo nocivo y peligroso de alcohol y el consumo de alcohol por parte de menores contribuyen a los daños relacionados con el alcohol.

1.3 El CESE esperaba que la Comisión hubiera proporcionado un análisis más exhaustivo y transparente de todos los ámbitos políticos relevantes en la UE -tal como se recoge en la evaluación de impacto- y de las dificultades que las normas del mercado comunitario han planteado a algunos Estados miembros a la hora de mantener unas políticas de calidad en materia de salud pública por lo que respecta al alcohol.

1.4 El CESE insta a la Comisión a que, en cumplimiento de las obligaciones que le impone el Tratado, dé muestras de firme liderazgo y apoye activamente a los Estados miembros en sus esfuerzos por proporcionar un elevado nivel de protección de la salud, reduciendo los daños relacionados con el alcohol, y garantizar que la acción comunitaria complemente las políticas nacionales.

1.5 El CESE reconoce que los hábitos culturales difieren entre los distintos países de Europa. Estas diferencias deberían ser tenidas en cuenta por las diversas iniciativas y medidas propuestas.

1.6 El CESE acoge con satisfacción la creación de una base de datos común con una normalización de las definiciones para

la recopilación de la información, que aportará un gran valor añadido de dimensión comunitaria. El CESE lamenta que, en su mayor parte, los ámbitos prioritarios identificados no incluyan objetivos específicos con un calendario y unas metas claras.

1.7 El CESE lamenta que la Comisión no reconozca en ningún punto de su Comunicación que una de las razones que subyacen a tantos daños relacionados con el alcohol es que se trata de una droga psicoactiva, una sustancia tóxica cuando se consume en exceso y, para algunos, una sustancia adictiva.

1.8 El CESE respalda energicamente los derechos de la infancia y considera que los niños, debido a su vulnerabilidad y a sus necesidades especiales, requieren igualmente unas salvaguardias y un cuidado especiales, incluida una protección jurídica adecuada. El CESE recomienda que, a efectos de esta estrategia, se defina a los niños como aquellas personas menores de dieciocho años, en línea con la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño.

1.9 El CESE pide que los niños se vean menos expuestos a los productos, la publicidad y las promociones del alcohol, y que ello pase a ser un objetivo específico al objeto de proporcionar una mayor protección a la infancia.

1.10 El CESE insta a la Comisión a que aborde las consecuencias económicas de los daños relacionados con el alcohol. Sus efectos negativos contravienen los objetivos de la Estrategia de Lisboa y tienen implicaciones para la vida laboral, social y económica.

1.11 El CESE acoge con agrado la creación de un Foro sobre el alcohol y la salud, que podría convertirse en una plataforma útil de diálogo entre todos los sectores interesados y conducir a acciones concretas encaminadas a reducir los daños relacionados con el alcohol. El CESE acogería con agrado la oportunidad de participar en calidad de observador en el Foro sobre el alcohol y la salud.

1.12 El CESE solicita que las iniciativas en materia de educación y sensibilización formen parte de una estrategia integrada global encaminada a reducir los daños relacionados con el alcohol.

1.13 El CESE señala la preocupante incoherencia que se aprecia entre la base de datos científicos para la aplicación de unas medidas eficaces encaminadas a reducir los daños relacionados con el alcohol y las propuestas que se formulan como acciones comunitarias. En toda la Comunicación se mencionan frecuentemente la educación y la información como las medidas previstas. Sin embargo, los resultados de la investigación apuntan a que estas medidas son muy poco eficaces a la hora de disminuir los daños relacionados con el alcohol.

## 2. Contexto

2.1 La Unión Europea asume competencias y responsabilidades para hacer frente a los problemas de salud pública relacionados con el consumo nocivo y peligroso del alcohol. El apartado 1 del artículo 152 del Tratado CE <sup>(1)</sup> establece que «al definirse y ejecutarse todas las políticas y acciones de la Comunidad se garantizará un alto nivel de protección de la salud humana». Además, estipula que «la acción de la Comunidad, que complementará las políticas nacionales, se encaminará a mejorar la salud pública, prevenir las enfermedades humanas y evitar las fuentes de peligro para la salud humana».

2.2 En 2001, el Consejo adoptó una Recomendación sobre el consumo de alcohol por parte de los jóvenes y, en particular, de los niños y adolescentes <sup>(2)</sup> e invitó a la Comisión a hacer un seguimiento de los cambios y las medidas que se adopten y evaluar y controlar dichos cambios y medidas e informar sobre la necesidad de nuevas medidas.

2.3 En sus conclusiones de 5 de junio de 2001, el Consejo instó a la Comisión a presentar propuestas para una estrategia comunitaria global destinada a reducir los daños relacionados con el alcohol y que sirviera de complemento de las políticas nacionales. El Consejo reiteró su invitación en junio de 2004 <sup>(3)</sup>.

## 3. Observaciones generales

3.1 El Comité Económico y Social Europeo (CESE) valora positivamente la Comunicación de la Comisión sobre «Una estrategia de la Unión Europea para ayudar a los Estados miembros a reducir los daños relacionados con el alcohol» <sup>(4)</sup>.

<sup>(1)</sup> Tratado constitutivo de la Comunidad Europea:  
<http://eur-lex.europa.eu/es/treaties/dat/12002E/htm/12002E.html>.

<sup>(2)</sup> Recomendación del Consejo n.º 2001/458/CE de 5 de junio de 2001. Informe completo publicado en <http://ec.europa.eu/comm/health>.

<sup>(3)</sup> Conclusiones del Consejo de 2001 y 2004:  
[http://ue.eu.int/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/lsa/80729.pdf](http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/lsa/80729.pdf).

<sup>(4)</sup> Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Una estrategia de la Unión Europea para ayudar a los Estados miembros a reducir los daños relacionados con el alcohol (COM(2006) 625 final). Esta Comunicación va acompañada por dos exhaustivos informes encargados por la Comisión Europea: P. Anderson y A. Baumberg, *Alcohol in Europe: A Public Health Perspective*, St. Ives: Cambridgeshire: Institute of Alcohol Studies, 2006. ([http://ec.europa.eu/health-eu/news\\_alcoholineurope\\_en.htm](http://ec.europa.eu/health-eu/news_alcoholineurope_en.htm)), y un minucioso análisis económico, incluido en el procedimiento de evaluación de impacto, sobre la repercusión del alcohol en el desarrollo económico de la UE ([http://ec.europa.eu/health/ph\\_determinants/life\\_style/alcohol/documents/alcohol\\_com\\_625\\_a1\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/health/ph_determinants/life_style/alcohol/documents/alcohol_com_625_a1_en.pdf)). — «RAND Report».

3.1.1 Existen diferencias profundas entre los países en cuanto a consumo y daños relacionados con el alcohol, tanto en términos cuantitativos como en lo que se refiere a las modalidades de este fenómeno, y también en términos de peligrosidad sanitaria y social. Teniendo esto en cuenta, el CESE señala que las «actividades comunitarias» que se lleven a cabo «respetando siempre las competencias de los Estados miembros» deberían entenderse como «orientaciones comunes» basadas en conceptos compartidos en lo que se refiere al objetivo de reducir los daños relacionados con el alcohol en todas sus formas. En el ámbito de dichas orientaciones comunes, los distintos Estados miembros determinarán la forma, la técnica y la intensidad de cada acción que se lleve a cabo.

3.2 El CESE, sin embargo, lamenta que la Comunicación diste mucho de la «estrategia global» que se solicitó en las *conclusiones del Consejo*, a pesar del largo proceso de desarrollo, la evidencia de que el consumo de alcohol ocasiona problemas en toda la UE y sus repercusiones para la salud, el bienestar social y la prosperidad económica de los ciudadanos europeos.

3.3 El Consejo instó a la Comisión a que presentara diversas actividades comunitarias en todos los ámbitos políticos relevantes a fin de garantizar un elevado nivel de protección de la salud. Entre estos ámbitos políticos figuraban los impuestos especiales, el transporte, la publicidad, la comercialización, el patrocinio, la protección de los consumidores y la investigación, respetando siempre las competencias de los Estados miembros.

3.4 El CESE valora positivamente que se reconozca que el consumo nocivo y peligroso de alcohol es un factor determinante para la salud y una de las principales causas de enfermedad y muerte prematura en la UE. Para muchos problemas de salud relacionados con el alcohol no existe un límite de alcohol «seguro» <sup>(5)</sup>.

3.5 El CESE lamenta que la Comisión no reconozca en ningún punto de su Comunicación que una de las razones que subyacen a tantos daños relacionados con el alcohol es que se trata de una droga psicoactiva, una sustancia tóxica cuando se consume en exceso y, para algunos, una sustancia adictiva. Esto resulta decepcionante si se tiene en cuenta que la estrategia ha sido dirigida por la Dirección de Salud Pública de la Comisión, que cuenta con amplios conocimientos especializados en el campo de la medicina.

3.6 El CESE estima positivo que se reconozca que el consumo nocivo y peligroso de alcohol repercute negativamente no sólo en el bebedor, sino también en otras personas, especialmente en caso de accidentes, lesiones y violencia. El CESE admite que el grupo de riesgo más vulnerable son los niños y que existen también otros grupos vulnerables, como las personas con discapacidades para el aprendizaje o con problemas de salud mental y los adictos al alcohol o a otras drogas.

<sup>(5)</sup> Alcohol in Europe: A Public Health Perspective.

3.7 La violencia doméstica representa un grave problema en numerosos países <sup>(6)</sup>. El CESE pide que se preste especial atención a esta cuestión, habida cuenta de la estrecha relación que existe entre la violencia doméstica y el consumo elevado de alcohol <sup>(7)</sup>. Aunque pueden producirse casos de violencia doméstica sin presencia del alcohol, su consumo elevado contribuye a la violencia en determinadas personas y en determinadas circunstancias. El consumo elevado de alcohol puede implicar más actos violentos y una violencia más extrema. Se ha demostrado que el tratamiento de la dependencia del alcohol reduce la violencia doméstica. Una reducción del consumo masivo no sólo es beneficiosa para las víctimas y para los autores de la violencia, sino también para los niños que viven en esas familias.

3.8 El destino de Europa depende de la buena salud y la productividad de su población. Por todo ello, el CESE muestra una gran preocupación por el hecho de que es la juventud la que, en mayor medida, sufre los perjuicios para la salud que ocasiona el consumo nocivo y peligroso de alcohol <sup>(8)</sup>.

3.9 Aunque en Europa siguen existiendo distintos hábitos culturales en relación con el alcohol, se ha registrado una convergencia de los modelos de consumo entre los jóvenes y los niños. El CESE manifiesta su inquietud ante el aumento en los últimos diez años del consumo nocivo y peligroso entre los jóvenes y los niños de numerosos Estados miembros, especialmente por lo que se refiere al consumo masivo ocasional. Estos modelos nocivos de consumo se ven favorecidos por la aceptación social de un estilo de vida donde el alcohol está omnipresente.

3.10 El CESE insta a la Comisión a que reconozca que aquellos bebedores de consumo regular y moderado que, ocasionalmente, beben de manera nociva contribuyen a los daños graves relacionados con el alcohol, por ejemplo en casos de conducción bajo los efectos del alcohol, violencia desencadenada por el alcohol en lugares públicos o el consumo excesivo con motivo de acontecimientos deportivos o celebraciones de otra índole. Estos actos de consumo ocasional y nocivo que se dan entre la mayor parte de los bebedores moderados pueden ocasionar importantes problemas de salud pública y de seguridad ciudadana <sup>(9)</sup>.

3.11 La estrategia destaca de manera explícita la competencia que, en virtud del Tratado, asume la UE para complementar las políticas nacionales orientadas a salvaguardar la salud pública. Además, en ella se señala que el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas ha confirmado en reiteradas ocasiones que la reducción de los daños relacionados con el alcohol constituye un objetivo importante y válido en materia de salud pública que hay que perseguir con las medidas que se consi-

deren oportunas y de conformidad con el principio de subsidiariedad.

3.12 A la luz de todo ello, el CESE esperaba que la Comisión hubiera proporcionado un análisis más exhaustivo y transparente de todos los ámbitos políticos relevantes de la UE.

3.13 La evaluación de impacto elaborada por la Comisión ha identificado todos los ámbitos políticos relevantes y las dificultades que, como consecuencia de la actividad transfronteriza, algunos Estados miembros han experimentado para mantener unas políticas de calidad en materia de salud pública por lo que respecta al alcohol, como, por ejemplo, la exposición a las importaciones de carácter privado entre distintos países o la publicidad de carácter internacional. No obstante, la estrategia sobre el alcohol no plantea ninguna propuesta para responder a este problema.

#### 4. Resumen de los efectos nocivos

4.1 La Unión Europea es la región del mundo donde se consume más alcohol, con once litros de alcohol puro por persona y año <sup>(10)</sup>. Aunque se registra una evolución general a la baja, también se tiende hacia modelos de consumo más nocivos.

4.2 Sin olvidar que los consumidores beben en su mayoría de manera responsable la mayor parte del tiempo, el CESE muestra su preocupación por el hecho de que, según las estimaciones, 55 millones de adultos de la UE (el 15 % de su población adulta) beben regularmente en cantidades que resultan nocivas <sup>(11)</sup>. Se calcula que el consumo nocivo de alcohol es responsable de cerca de 195 000 muertes al año en la UE como consecuencia de accidentes, enfermedades hepáticas, cánceres, etc. El uso nocivo del alcohol es la tercera causa de muerte prematura y enfermedad en la UE <sup>(12)</sup>.

4.3 El consumo nocivo de alcohol también afecta a la economía por el incremento de los costes sociales y de la asistencia sanitaria, y por la pérdida de productividad. Según los cálculos, el coste que generan los daños relacionados con el alcohol a la economía de la UE se elevó en 2003 a 125 000 millones de euros, que equivale al 1,3 % del PIB. En estos datos se incluyen la delincuencia, los accidentes de tráfico, la salud, las muertes prematuras y el tratamiento y la prevención de enfermedades <sup>(13)</sup>.

#### 5. Cuestiones prioritarias

5.1 El CESE lamenta que, en relación con **cuatro** de los cinco ámbitos prioritarios, la Comunicación no incluya objetivos específicos con un calendario y unas metas claras y mensurables.

<sup>(6)</sup> Dictamen del CESE de 16.3.2006 sobre *La violencia doméstica contra las mujeres* (DO C 110 de 9.5.2006) y Dictamen del CESE de 14.12.2006 sobre *Los niños: víctimas indirectas de la violencia doméstica* (DO C 325 de 30.12.2006). (Ponente: Sra. Heinesch).

<sup>(7)</sup> *Alcohol in Europe: A Public Health Perspective*.

<sup>(8)</sup> *Alcohol-related harm in Europe — Key data* (Daños relacionados con el alcohol en Europa: datos básicos), octubre de 2006, Bruselas, MEMO/06/397, 24 de octubre de 2006. Fuente: *Global Burden of Disease Project* (Rehm et al, 2004).

<sup>(9)</sup> *Alcohol in Europe: A Public Health Perspective*.

<sup>(10)</sup> *Ibidem*.

<sup>(11)</sup> Más de 40 g de alcohol, esto es, cuatro bebidas al día en el caso de los hombres y 20 g, o dos bebidas diarias, en el caso de las mujeres.

<sup>(12)</sup> *Alcohol-related harm in Europe — Key data*, octubre de 2006, Bruselas, MEMO/06/397, 24 de octubre de 2006. Fuente: *Global Burden of Disease Project* (Rehm et al, 2004).

<sup>(13)</sup> *Ibidem*.

*Proteger a los niños*

5.2 Los niños son especialmente vulnerables a los daños provocados por el alcohol. Se calcula que entre cinco y nueve millones de niños están afectados negativamente por el alcohol, que es un factor causante del 16 % de los casos de maltrato y abandono infantil, y que cada año nacen alrededor de 60 000 niños con peso insuficiente a causa del alcohol <sup>(14)</sup>.

5.3 La Comisión ha reconocido ya los derechos del niño y apoya las acciones necesarias para cubrir sus necesidades básicas. La Comisión ha establecido como cuestión prioritaria los derechos de la infancia y ha señalado que los niños tienen derecho a una protección eficaz contra la explotación económica y toda forma de abuso <sup>(15)</sup>.

5.4 El CESE respalda enérgicamente los derechos de la infancia y considera que los niños, debido a su vulnerabilidad y a sus necesidades especiales, requieren igualmente una salvaguardia y un cuidado especiales, incluida la protección jurídica más adecuada. El CESE ha reconocido igualmente el importante papel de la familia y la responsabilidad de los Estados miembros, que han de ayudar a los padres en su responsabilidad de criar a sus hijos <sup>(16)</sup>.

5.5 El CESE reconoce que exponer a los niños a los daños que provoca el alcohol puede tener graves consecuencias negativas para ellos, como el abandono, la pobreza, la exclusión social, el abuso y la violencia, que pueden afectar a su salud, educación y bienestar actuales y futuros.

5.6 El CESE insta a que la protección de los niños de los daños relacionados con el alcohol se incluya en los objetivos específicos de la propuesta de *Estrategia de la UE sobre los derechos de la infancia* a la hora de establecer prioridades y en el proceso de consulta.

5.7 El CESE recomienda que en la estrategia de la UE relativa al alcohol se defina a los niños como personas menores de dieciocho años, en línea con la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño y como se reconoce en la Comunicación *Hacia una Estrategia de la Unión Europea sobre los Derechos de la Infancia*.

5.8 El CESE insta a la Comisión a fomentar acciones en las comunidades locales, pues existen pruebas científicas que confirman que tales acciones contribuyen a reducir el consumo de alcohol y los daños relacionados entre los menores de edad. Las acciones eficaces en las comunidades combinan el establecimiento de políticas y prácticas locales complementadas con información y educación, y supone la participación de todas las partes interesadas relevantes <sup>(17)</sup>.

<sup>(14)</sup> *Alcohol in Europe: A Public Health Perspective*.

<sup>(15)</sup> Comunicación de la Comisión: *Hacia una Estrategia de la Unión Europea sobre los Derechos de la Infancia*, COM(2006) 367 final.

<sup>(16)</sup> Dictamen del CESE de 13.12.2006 sobre la «Estrategia de la UE sobre los derechos de la infancia» (DO C 325 de 30.12.2006) (ponente: Sra. van Turnhout).

<sup>(17)</sup> *Alcohol in Europe: A Public Health Perspective*.

5.9 El CESE pide a la Comisión que reconozca la Carta Europea sobre el Alcohol de la OMS <sup>(18)</sup>, aprobada por todos los Estados miembros de la UE en 1995 y, en particular, el principio ético de que *todos los niños y adolescentes tienen derecho a crecer en un medio ambiente protegido de las consecuencias negativas asociadas al consumo de alcohol y, en la medida de lo posible, de la promoción de bebidas alcohólicas*.

5.10 La recomendación del Consejo de la UE instaba a los Estados miembros a establecer mecanismos eficaces en el ámbito de la promoción, la comercialización y la venta, así como a garantizar que los productos alcohólicos no se diseñaran ni promocionaran con formas atractivas para niños y adolescentes. A este respecto el CESE subraya la actual tendencia de los adolescentes en Europa a beber «alcopops» <sup>(19)</sup>.

5.11 La creciente tendencia al consumo masivo ocasional y la temprana edad de inicio en el consumo de alcohol entre los niños de muchos Estados miembros parecen sugerir que las políticas actuales no están dando los frutos apetecidos. En su Comunicación, la Comisión reconoce la necesidad de estudiar otras medidas para reducir el consumo de alcohol entre menores de edad y el consumo nocivo entre la juventud.

5.12 El CESE pide que los niños se vean menos expuestos a los productos, la publicidad y las promociones de alcohol, y que ello pase a ser un objetivo específico a fin de proporcionar una mayor protección a la infancia.

5.13 El CESE acoge con satisfacción la declaración de los agentes de la cadena de bebidas alcohólicas incluida en la Comunicación: han manifestado su voluntad de ser más dinámicos a la hora de hacer cumplir las medidas reguladoras y autorreguladoras. Corresponde a la industria alcohólica el importante papel de garantizar que sus productos se producen, distribuyen y comercializan de forma responsable. Con estas acciones contribuyen a reducir los daños relacionados con el alcohol.

5.14 El CESE pide que, a fin de proteger a los jóvenes, los Estados miembros puedan mantener la flexibilidad que les permite utilizar los impuestos para resolver los problemas que pudieran derivarse de bebidas alcohólicas concretas especialmente atractivas para los jóvenes, como los «alcopops».

*Reducir los accidentes de tráfico relacionados con el alcohol*

5.15 El CESE acoge con satisfacción el objetivo específico marcado de reducir los accidentes de tráfico y lograr que el número de personas muertas en las carreteras europeas se reduzca a la mitad -de 50 000 a 25 000- en un plazo de diez años (2000-2010) <sup>(20)</sup>. Los accidentes de tráfico relacionados con el alcohol también pueden provocar discapacidades de largo plazo.

<sup>(18)</sup> Organización Mundial de la Salud: *Carta Europea sobre el Alcohol*. Copenhague: Organización Mundial de la Salud, Oficina Regional para Europa, 1995.

<sup>(19)</sup> «Alcopop» es un término acuñado por los medios de comunicación populares para describir las bebidas alcohólicas embotelladas que parecen refrescos o gaseosa. (<http://es.wikipedia.org/wiki/Alcopop>).

<sup>(20)</sup> Dictamen del CESE sobre *La política europea de seguridad vial y los conductores profesionales* (TEN/290), (ponente: Sr. Etty).

5.16 El CESE coincide en que la realización de controles de alcoholemia aleatorios, frecuentes y sistemáticos es mucho más eficaz para reducir los accidentes de tráfico relacionados con el alcohol, y que las campañas de educación y sensibilización sirven de estrategia de apoyo, pero no se ha demostrado que ninguna haya logrado reducir el número de muertes en accidentes de tráfico relacionados con el alcohol <sup>(21)</sup>. El CESE recomienda un límite máximo de alcohol en sangre de 0,5 mg/ml o menos, y límites más bajos para los conductores noveles y comerciales, en línea con la Recomendación sobre seguridad vial en la UE <sup>(22)</sup>. Una legislación más estricta en cuanto a los niveles de alcohol en sangre ha de ir acompañada por un control y una aplicación eficaces.

*Prevenir los daños relacionados con el alcohol entre los adultos y reducir el impacto negativo en el lugar de trabajo*

5.17 El CESE insta a la Comisión a que aborde las consecuencias económicas de los daños relacionados con el alcohol. Sus efectos negativos contravienen los objetivos de la Estrategia de Lisboa y tienen implicaciones para la vida laboral, social y económica.

5.18 El CESE reconoce que es necesaria una regulación eficaz de la disponibilidad, distribución y promoción del alcohol, como, por ejemplo, horarios de apertura, ofertas de dos bebidas por el precio de una y límites de edad. El CESE cree que la autorregulación no resulta apropiada en este ámbito.

5.19 El lugar de trabajo es un entorno en el que el alcohol puede dañar no sólo al individuo, sino también a terceras personas. Asimismo es preciso ocuparse de los daños relacionados con el alcohol en el lugar de trabajo, en el marco de las regulaciones en materia de salud y seguridad, que es responsabilidad sobre todo del empresario. Las políticas sobre el alcohol en el lugar de trabajo podrían contribuir a reducir los accidentes relacionados con el alcohol y el absentismo laboral y a aumentar la capacidad de trabajo <sup>(23)</sup>.

5.20 El CESE pide a empresarios, sindicatos, entes locales y otras organizaciones pertinentes que se tomen más en serio este problema y trabajen juntos para reducir los daños relacionados con el alcohol en los lugares de trabajo. En los Estados miembros existen ejemplos de una estrecha y prolongada cooperación entre los interlocutores sociales con el objetivo de crear lugares de trabajo sin alcohol <sup>(24)</sup>.

*Información, educación y sensibilización*

5.21 El CESE acoge positivamente que la Comisión haya reconocido que uno de los principales cometidos de la educación y la información es movilizar el apoyo público para llevar

a cabo intervenciones eficaces. Otro cometido importante, reconocido en la Comunicación, es ofrecer información fiable y relevante sobre los riesgos y consecuencias para la salud de un consumo nocivo y peligroso de alcohol.

5.22 El CESE pide que las iniciativas en materia de educación y sensibilización formen parte de una estrategia integrada global. La educación no debe dirigirse exclusivamente a los jóvenes, sino que debe estar basada en el reconocimiento de que el consumo nocivo de alcohol se produce en todos los grupos de edad. Tales iniciativas deberían animar a los jóvenes a optar por una vida sana e intentar acabar con la imagen atractiva del alcohol y de un consumo excesivo como algo habitual, que frecuentemente se refleja en los medios de comunicación.

*Base común de datos*

5.23 El CESE acoge con agrado el desarrollo de una base común de datos y el apoyo a ésta por parte de la Comisión con vistas a establecer definiciones normalizadas para los datos relativos al consumo de alcohol y los daños relacionados con éste, teniendo en cuenta las diferencias de sexo, edad y clase social. El CESE apoya igualmente la evaluación del impacto de la política sobre el alcohol y de las iniciativas de la Comunicación. El CESE aboga por el desarrollo de una serie de indicadores mensurables para seguir los avances en la reducción de los daños relacionados con el alcohol en Europa. Las acciones propuestas en este sentido representan una clara dimensión de valor añadido para la UE.

**6. Presentación de las medidas que deben aplicar los Estados miembros**

6.1 Dado que la Comisión, dentro de los preparativos para el desarrollo de esta estrategia de la UE, encargó un exhaustivo informe que incluía pruebas científicas de lo que sí sirve para reducir los daños relacionados con el alcohol, es llamativo comprobar que tales pruebas son ignoradas en la estrategia <sup>(25)</sup>.

6.2 El CESE señala la preocupante incoherencia que se aprecia entre la base científica para la aplicación de medidas eficaces encaminadas a reducir los daños relacionados con el alcohol y las propuestas que se formulan como acciones comunitarias. En toda la Comunicación de la Comisión se mencionan frecuentemente la educación y la información como las medidas previstas para reducir los daños relacionados con el alcohol. Sin embargo, los resultados de la investigación prueban que estas medidas son muy poco eficaces a la hora de disminuir los daños relacionados con el alcohol.

6.3 El CESE observa que, en la presentación de las medidas aplicadas por los Estados miembros, la Comisión ha omitido dos de las estrategias eficaces que algunos Estados miembros han aplicado con éxito para reducir los daños relacionados con el alcohol, como son la política de precios, con elevados impuestos sobre el alcohol, y la regulación de la comercialización del alcohol mediante la legislación.

<sup>(21)</sup> *Alcohol in Europe: A Public Health Perspective.*

<sup>(22)</sup> Recomendación de la Comisión 2004/345/CE de 6 de abril de 2004 sobre la aplicación de las normas de seguridad vial, DO L 111 de 17.4.2004.

<sup>(23)</sup> *Alcohol in Europe: A Public Health Perspective.*

<sup>(24)</sup> Véase, por ejemplo, [www.alna.se](http://www.alna.se).

<sup>(25)</sup> *Alcohol in Europe: A Public Health Perspective.*

## 7. Coordinación de acciones a escala de la Unión Europea

7.1 El CESE insta a la Comisión a que, en cumplimiento de las obligaciones que le impone el Tratado, dé muestras de firme liderazgo y apoye activamente a los Estados miembros en sus esfuerzos por proporcionar un elevado nivel de protección de la salud, reduciendo a tal fin los daños relacionados con el alcohol, y garantizar que la acción comunitaria complemente las políticas nacionales.

7.2 El CESE se felicita por el papel de la Comisión a la hora de facilitar que los Estados miembros compartan las mejores prácticas y por el compromiso de aumentar la coherencia entre las políticas comunitarias que repercuten en los daños relacionados con el alcohol.

7.3 El CESE acoge con agrado la creación de un Foro sobre el alcohol y la salud, que, si cumple con el papel que se le fija en la Comunicación de la Comisión, podría convertirse en una plataforma útil de diálogo entre todos los sectores interesados y conducir a acciones concretas encaminadas a reducir los daños

relacionados con el alcohol. El CESE acogería con agrado la oportunidad de participar en calidad de observador en el Foro sobre el alcohol y la salud.

7.4 Si se exceptúa el desarrollo de una base de pruebas más sólida a escala europea, la estrategia de la UE para el alcohol se apoya en que los Estados miembros lleven a aplicar medidas políticas para reducir los daños relacionados con el alcohol. No obstante, las normas del mercado interior de la UE seguirán provocando problemas en algunos Estados miembros y, en consecuencia, podrían frenar el ritmo de reducción de los daños relacionados con el alcohol. El CESE lamenta que la estrategia de la UE para el alcohol no contenga recomendaciones de acción para solventar esta carencia.

7.5 El CESE pide a la Comisión que se comprometa a realizar evaluaciones del impacto sanitario como medida de mejores prácticas, a fin de garantizar un elevado grado de protección en otras áreas políticas comunitarias que reforzarían las obligaciones del Tratado recogidas en el artículo 152.

Bruselas, 30 de mayo de 2007.

El Presidente  
del Comité Económico y Social Europeo  
Dimitris DIMITRIADIS

---

## ANEXO

### al Dictamen del Comité Económico y Social Europeo

Las siguientes enmiendas, que obtuvieron al menos una cuarta parte de los votos emitidos, fueron rechazadas en el transcurso de los debates (artículo 54.3 del Reglamento Interno):

#### Punto 1.1

Modifíquese del modo siguiente:

*«El Comité Económico y Social Europeo (CESE) valora positivamente la Comunicación de la Comisión sobre “Una estrategia de la Unión Europea para ayudar a los Estados miembros a reducir los daños relacionados con el alcohol” y apoya la propuesta establecida por la Comisión de desarrollo de una estrategia común y coherente de reducción de los daños ocasionados por el abuso de alcohol en toda Europa. No obstante, el CESE lamenta que esta Comunicación diste mucho de la “estrategia global” que se solicitó en las conclusiones del Consejo de 5 de junio de 2004.»*

Resultado de la votación:

Votos a favor: 31

Votos en contra: 67

Abstenciones: 6

#### Punto 1.5

Elimínese este punto:

*«El CESE lamenta que la Comisión no reconozca en ningún punto de su Comunicación que una de las razones que subyacen a tantos daños relacionados con el alcohol es que se trata de una droga psicoactiva, una sustancia tóxica cuando se consume en exceso y, para algunos, una sustancia adictiva.»*

Resultado de la votación:

Votos a favor: 29

Votos en contra: 74

Abstenciones: 5

**Punto 1.11:**

Elimínese este punto:

~~«CESE señala la preocupante incoherencia que se aprecia entre la base de datos científicos para la aplicación de unas medidas eficaces encaminadas a reducir los daños relacionados con el alcohol y las propuestas que se formulan como acciones comunitarias. En toda la Comunicación se mencionan frecuentemente la educación y la información como las medidas previstas. Sin embargo, los resultados de la investigación apuntan a que estas medidas son muy poco eficaces a la hora de disminuir los daños relacionados con el alcohol.»~~

Resultado de la votación:

Votos a favor: 27

Votos en contra: 80

Abstenciones: 2

**Punto 3.5**

Elimínese este punto:

~~«El CESE lamenta que la Comisión no reconozca en ningún punto de su Comunicación que una de las razones que subyacen a tantos daños relacionados con el alcohol es que se trata de una droga psicoactiva, una sustancia tóxica cuando se consume en exceso y, para algunos, una sustancia adictiva. Esto resulta decepcionante si se tiene en cuenta que la estrategia ha sido dirigida por la Dirección de Salud Pública de la Comisión, que cuenta con amplios conocimientos especializados en el campo de la medicina.»~~

Resultado de la votación:

Votos a favor: 30

Votos en contra: 82

Abstenciones: 4

**Punto 6.2**

Elimínese este punto:

~~«El CESE señala la preocupante incoherencia que se aprecia entre la base científica para la aplicación de medidas eficaces encaminadas a reducir los daños relacionados con el alcohol y las propuestas que se formulan como acciones comunitarias. En toda la Comunicación de la Comisión se mencionan frecuentemente la educación y la información como las medidas previstas para reducir los daños relacionados con el alcohol. Sin embargo, los resultados de la investigación prueban que estas medidas son muy poco eficaces a la hora de disminuir los daños relacionados con el alcohol.»~~

Resultado de la votación:

Votos a favor: 31

Votos en contra: 81

Abstenciones: 3

**Punto 7.4**

Modifíquese del modo siguiente:

~~«Si se exceptúa el desarrollo de una base de pruebas más sólida a escala europea, la estrategia de la UE para el alcohol se apoya en que los Estados miembros lleven a aplicar medidas políticas para reducir los daños relacionados con el alcohol. No obstante, las normas del mercado interior de la UE seguirán provocando problemas en algunos Estados miembros y, en consecuencia, podrían ralentizar el ritmo de reducción de los daños relacionados con el alcohol. El CESE lamenta que la estrategia de la UE para el alcohol no contenga recomendaciones de acción para solventar esta carencia.»~~

Resultado de la votación:

Votos a favor: 28

Votos en contra: 83

Abstenciones: 4

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre normas comunes para la explotación de servicios aéreos en la Comunidad (refundición)»**

COM(2006) 396 final — 2006/0130 (COD)

(2007/C 175/20)

El 15 de septiembre de 2006, de conformidad con el apartado segundo del artículo 80 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta mencionada.

La Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 7 de mayo de 2007 (ponente: Sr. McDONOGH).

En su 436º Pleno de los días 30 y 31 de mayo de 2007 (sesión del 31 de mayo), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 58 votos a favor, con 4 abstenciones, el presente Dictamen.

**Recomendaciones:**

1. Todas las compañías aéreas sujetas a las OSP deberían comprometerse en materia de resultados.

2. Debería existir un acuerdo sobre el nivel de servicios entre los aeropuertos en los que se efectúan vuelos OSP y el Estado contratante.

3. Se debería conceder a los pasajeros OSP una compensación mayor que la prevista en el Reglamento [CE] 261/2004, dado que no disponen de otro medio alternativo.

4. El procedimiento de licitación para las OSP debería tener un mínimo de dos licitadores.

5. En los vuelos europeos, el tramo de ida debería costar lo mismo que el tramo de vuelta. Si hay una diferencia notable entre ambos, debe justificarse.

6. Los billetes de vuelos OSP deberían ser reembolsables y restituibles como los billetes de cualquier línea aérea, con las condiciones que se consideren necesarias.

7. El desglose del precio debería estar claramente indicado en los billetes: impuestos, tasas de aeropuerto, etc.

8. a) El planteamiento de la intermodalidad debería garantizar condiciones de competencia equitativas para todos los modos de transporte;

b) Los costes de seguridad representan una carga desproporcionada para la aviación, lo que debería subsanarse.

9. La referencia a los trenes de alta velocidad debería mantenerse dado que en algunos Estados miembros no existen.

10. La Comisión debería realizar auditorías para ver si los órganos reguladores nacionales de la aviación están llevando a cabo su cometido correcta y equitativamente y comprobar que ninguna de sus acciones distorsiona la competencia.

11. Se debería introducir un control de seguridad único, como propuso inicialmente la Comisión, para los viajeros en tránsito en los aeropuertos europeos.

12. Esto debería incluir una modificación en los controles de pasajeros en los aeropuertos que incluya un sistema rápido de detección (biometría) para facilitar los servicios regulares de pasajeros.

13. Para los billetes adquiridos con un mes o más de antelación, los clientes deberían disponer de un período de reflexión que les permitiera cancelarlos sin penalización en un plazo de 48 horas. En caso de cancelación del billete, el cliente también debería tener derecho al reembolso de todas las tasas de aeropuerto.

**1. Introducción**

1.1 Transcurridos más de 10 años desde la entrada en vigor del tercer paquete, los objetivos que se fijaron entonces se han alcanzado en gran parte, posibilitándose una expansión sin precedentes del transporte aéreo en Europa. Se han barrido los antiguos monopolios, se ha introducido el cabotaje intracomunitario y se ha intensificado la competencia en todos los mercados, en beneficio de los consumidores.

1.2 Sin embargo, a pesar de estos éxitos, la mayor parte de las aerolíneas de la Comunidad siguen sufriendo las consecuencias de un exceso de capacidad y una excesiva fragmentación del mercado. La heterogénea aplicación del tercer paquete en los distintos Estados miembros y las restricciones que subsisten en los servicios aéreos intracomunitarios producen los siguientes efectos:

1.3 Ausencia de condiciones equitativas: la eficiencia del mercado se ve afectada por distorsiones de la competencia (por ejemplo, diferentes requisitos para la concesión de licencias de explotación; discriminación entre compañías aéreas comunitarias por motivos de nacionalidad; trato discriminatorio en las rutas a terceros países, etc.)

1.4 Aplicación heterogénea de las normas que regulan el arrendamiento con tripulación de aeronaves de terceros países, con las distorsiones de la competencia y las consecuencias sociales que ello acarrea.

1.5 Los pasajeros no disfrutan plenamente de los beneficios del mercado interior debido a la falta de transparencia de los precios y a la persistencia de prácticas discriminatorias en función del lugar de residencia.

## 2. Disposiciones vigentes en el ámbito de la propuesta

2.1 La propuesta tiene por objetivo la revisión y refundición de los reglamentos.

2.2 La propuesta intenta fortalecer el mercado interior favoreciendo un entorno más competitivo que beneficie a las compañías aéreas europeas cuando se enfrenten a sus competidores internacionales.

2.3 Algunos de los cambios que se proponen pueden tener impacto medioambiental, en la medida en que tienden a fomentar la expansión del tráfico aéreo. El CESE es consciente de que el continuo crecimiento del tráfico aéreo contribuye significativamente al aumento de las emisiones de gases de efecto invernadero, y está preparando un dictamen sobre este asunto. No obstante, independientemente de lo que haya que hacer al respecto, el Comité respalda el fortalecimiento de la igualdad de oportunidades en el sector de las aerolíneas como propone la Comisión en su propuesta.

## 3. Evaluación de impacto

3.1 La revisión del tercer paquete no pretende modificar radicalmente el marco legal vigente, sino introducir algunas adaptaciones para abordar los problemas observados.

3.2 La opción del *statu quo* mantiene los tres reglamentos que componen el tercer paquete del mercado interior de la aviación.

3.3 La opción de cambio introduce modificaciones en el tercer paquete a fin de garantizar una aplicación homogénea y eficaz de sus disposiciones. Esto debería incluir una modificación en los controles de pasajeros en los aeropuertos que incluya un sistema rápido de detección (biometría) para facilitar los servicios regulares de pasajeros.

3.4 El reglamento que se propone garantizará una aplicación eficiente y homogénea de la legislación comunitaria que regula el mercado interior de la aviación mediante criterios de aplicación más estrictos y precisos (p.ej., en materia de licencias de explotación, arrendamiento de aeronaves, obligaciones de servicio público y normas de distribución del tráfico). Asimismo fortalece el mercado interior, por una parte, eliminando algunas restricciones derivadas de antiguos acuerdos bilaterales entre los Estados miembros que todavía lastran la prestación de servicios

aéreos y, por otra, confiriendo a la Comunidad el derecho a negociar los derechos de tráfico intracomunitario con terceros países. El reglamento mejora los derechos de los consumidores y favorece la transparencia de precios y la no discriminación.

3.5 La experiencia del tercer paquete del mercado interior de la aviación ha puesto de manifiesto que existen divergencias en la interpretación y aplicación de la legislación entre los distintos Estados miembros. Esta circunstancia va en detrimento de la igualdad de condiciones entre las compañías aéreas comunitarias.

3.6 La propuesta supone una simplificación sustancial del Derecho comunitario en la materia.

## 4. Explicación detallada de la propuesta

4.1 Requisitos más estrictos para la concesión y revocación de licencias de explotación. La solvencia financiera de una aerolínea se evalúa actualmente de manera más o menos estricta en función del Estado miembro que haya expedido su licencia.

4.2 La propuesta obliga a los Estados miembros a reforzar la supervisión de las licencias de explotación y a suspender o revocar estas últimas cuando se incumpla lo preceptuado en el reglamento (artículos 5 a 10).

4.3 La propuesta está redactada de modo que permite una futura extensión de las competencias de la Agencia Europea de Seguridad Aérea en materia de supervisión de la seguridad o licencias para garantizar una supervisión lo más eficiente y coherente posible de las compañías aéreas.

## 5. La propuesta hace más estrictas las prescripciones relativas al arrendamiento de aeronaves

5.1 El arrendamiento con tripulación de aeronaves de terceros países ofrece a las aerolíneas de la UE un grado importante de flexibilidad. No obstante, esta práctica plantea ciertos inconvenientes, incluso riesgos graves para la seguridad, como demuestran diversos accidentes producidos recientemente.

5.2 Las evaluaciones de seguridad de las aeronaves arrendadas en terceros países no se realizan con idéntico rigor en todos los Estados miembros. Por consiguiente, es fundamental que las autoridades de concesión de licencias hagan cumplir íntegramente el Artículo 13 (arrendamiento con o sin tripulación).

## 6. La propuesta aclara las normas aplicables a las obligaciones de servicio público (OSP)

6.1 Se han revisado las normas aplicables a las obligaciones de servicio público a fin de aligerar la carga administrativa, evitar un recurso excesivo a las OSP y atraer a más competidores a los procedimientos de licitación.

6.2 Para evitar un recurso excesivo a las OSP, la Comisión puede exigir en ciertos casos la presentación de un informe económico que explique el contexto de las OSP, y que se ponga especial cuidado en la evaluación de su pertinencia cuando tales obligaciones quieran imponerse en rutas donde ya se prestan servicios ferroviarios de **alta velocidad** con duraciones inferiores a tres horas. Se han modificado los procedimientos de licitación ampliando el período máximo de concesión de tres a cuatro años.

## 7. Competencia

7.1 Para garantizar la coherencia entre el mercado interior y sus aspectos exteriores, incluidos los relacionados con el espacio único europeo, el acceso de las compañías aéreas de terceros países al mercado intracomunitario debe gestionarse de manera coherente, mediante negociaciones a nivel comunitario con terceros países sobre derechos de tráfico.

7.2 Se eliminarán las restricciones que todavía existen como consecuencia de acuerdos bilaterales vigentes entre los Estados miembros, garantizándose un trato no discriminatorio en materia de código compartido y tarifas por parte de las compañías aéreas comunitarias que operen rutas con origen o destino en terceros países que incluyan puntos situados en Estados miembros distintos del propio.

## 8. La propuesta favorece la transparencia de tarifas para los pasajeros y la lealtad en las prácticas de precios

8.1 La publicación de tarifas que no incluyen impuestos, tasas y ni siquiera recargos por carburante se ha convertido en una práctica muy extendida que es contraria a la transparencia de los precios. Una insuficiente transparencia conduce a distorsiones de la competencia, por lo que los consumidores terminan pagando precios más altos en promedio. Además, la Comisión sigue observando casos de discriminación en función del lugar de residencia del pasajero.

8.2 En la propuesta, las tarifas aéreas deben incluir todas las tasas, impuestos y recargos aplicables, y las compañías aéreas deben facilitar al consumidor información exhaustiva sobre sus tarifas y tasas.

8.3 Las tarifas aéreas se fijarán sin discriminación según el lugar de residencia o la nacionalidad del pasajero en el interior de la Comunidad. Tampoco las agencias de viajes podrán ser discriminadas por lo que respecta al acceso a las tarifas de las compañías aéreas en función de su lugar de establecimiento.

8.4 Las tarifas aéreas se deben indicar claramente. En la actualidad, se añaden numerosas tasas adicionales que pueden aumentar de forma significativa la tarifa total; entre éstas, cabe señalar en particular las tasas de aeropuerto que las compañías aéreas tienen tendencia a inflar para mejorar su rendimiento.

En Europa, las tarifas se ven a menudo distorsionadas debido a las diferencias entre monedas, si bien deberían haber disminuido gracias a la introducción del euro. No obstante, es difícil explicar por qué resulta más barato volar a destinos como Londres, Roma, Madrid, y no viceversa.

### **Esta diferencia de precios entre los trayectos de ida y de vuelta se repite en la mayoría de las rutas en Europa.**

8.5 El CESE está plenamente de acuerdo con la propuesta en que la Agencia Europea de Seguridad Aérea debe disponer de los recursos humanos y financieros necesarios y gozar del poder de imponer un reglamento vinculante en todos los Estados miembros. El CESE ya presentó una propuesta en este sentido en un documento anterior <sup>(1)</sup>.

8.6 Las OSP son necesarias y aconsejables para fomentar la prestación de servicios a las zonas aisladas. No obstante, las normas y los reglamentos aplicables a las compañías aéreas sujetas a las OSP no son muy estrictos. **A pesar de que las OSP establecen el número de vuelos y el número de asientos de las aeronaves, no penalizan los incumplimientos de los horarios ni los retrasos de los vuelos.**

Bruselas, 31 de mayo de 2007.

El Presidente  
del Comité Económico y Social Europeo  
Dimitris DIMITRIADIS

<sup>(1)</sup> DO C 309, de 16.12.2006, pp. 51-54.

## Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «La política europea de seguridad vial y los conductores profesionales — Aparcamientos seguros y vigilados»

(2007/C 175/21)

El 16 de febrero de 2007, de conformidad con el apartado 2 del artículo 29 del Reglamento Interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un dictamen sobre «La política europea de seguridad vial y los conductores profesionales — Aparcamientos seguros y vigilados».

La Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 7 de mayo de 2007 (ponente: Sr. ETTY, seguido por el Sr. CHAGAS).

En su 436º Pleno de los días 30 y 31 de mayo de 2007 (sesión del 30 de mayo), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 118 votos a favor, 4 en contra y 2 abstenciones el presente Dictamen.

### 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 En aras de la seguridad viaria, así como la salud y seguridad de los camioneros y para combatir la criminalidad en el transporte de mercancías por carretera, es necesario facilitar en toda la UE aparcamientos más seguros y vigilados para los conductores profesionales.

1.2 La Unión Internacional de Transporte por Carretera (IRU) y la Federación Europea de Trabajadores del Transporte (ETF) han formulado criterios comunes totalmente aceptados y viables y que deben tenerse en cuenta a la hora de construir áreas de descanso en carretera.

1.3 El CESE acoge favorablemente las iniciativas adoptadas por el Parlamento Europeo y apoyadas por la Comisión Europea a fin de establecer un proyecto piloto con miras a verificar la viabilidad y proporcionar una ayuda inicial para crear áreas seguras y vigiladas de aparcamiento para los conductores profesionales.

#### Recomendaciones del Comité

1.4 La Comisión debería incluir el asunto de los aparcamientos seguros y vigilados para los conductores profesionales en la concepción y la cofinanciación de la red de carreteras transeuropea;

1.5 La misma recomendación para la aprobación de proyectos de infraestructura vial cofinanciados en el marco del Fondo Europeo de Desarrollo Regional. El Banco Europeo de Inversiones debería hacer lo mismo a la hora de conceder préstamos para la infraestructura vial;

1.6 Los Estados miembros deberían considerar este asunto en el marco de la puesta en práctica del Programa de acción sobre seguridad vial;

(Nota: En cuanto a estas tres propuestas, se debería prestar especial atención al hecho de que se necesitan más instalaciones de descanso para los conductores profesionales, sobre todo si se tiene en cuenta que el transporte entre los «antiguos» y los «nuevos» Estados miembros de la UE no deja de aumentar);

1.7 La Comisión debería evaluar, en el período que va de ahora a abril de 2009, la función que podría desempeñar la UE en la legislación de los aspectos relevantes de este asunto y el desarrollo de una «legislación blanda» en ámbitos que sean

fundamentalmente competencia de los Estados miembros. Ello permitiría a la Comisión y los Estados miembros tomar medidas coordinadas y rápidas tras la conclusión del proyecto piloto mencionado en los puntos 2.9, 2.10 y 2.11. La evaluación se debería realizar de conformidad con el artículo 71 del Tratado, pero también se debería tener en cuenta el vínculo entre las medidas relativas al tiempo de trabajo y la salud y la seguridad de los trabajadores. Se podrían incluir medidas relativas a los aparcamientos seguros y vigilados para los conductores profesionales;

1.8 La Comisión debería garantizar que los interlocutores sociales participan plenamente en este ejercicio;

1.9 La Comisión examina de qué manera podría reforzar y contribuir a poner en práctica las iniciativas emprendidas por la sociedad civil organizada para abordar el asunto de las áreas de aparcamiento seguras y vigiladas y apoya a las organizaciones concernidas a prestar ayuda a sus miembros para que puedan aprovechar plenamente las instalaciones para el descanso ya existentes y las recientemente construidas. Por ejemplo, la Comisión podría ayudarlas a completar y mejorar la información sobre las áreas de descanso y hacer esta información más accesible para sus miembros, incluso en línea. Otros ejemplos serían un sistema de certificación para las áreas de aparcamiento seguras y vigiladas (recurriendo a los criterios comunes de la IRU y la ETF) y un sistema de información diaria sobre los aparcamientos disponibles. Junto con los Estados miembros y las organizaciones interesadas, la Comisión podría desarrollar métodos para informar a los conductores a tiempo.

### 2. Observaciones generales

2.1 La política europea de seguridad vial, incluidos el «Tercer programa de acción europeo de seguridad vial» (2003) y el «Programa de acción europeo para la seguridad vial — Revisión intermedia» (2006), está orientada a sectores concretos, como los motociclistas, los peatones, los jóvenes y los conductores profesionales. No obstante, la Comisión omite varios aspectos relevantes, uno de ellos crucial en opinión de los interlocutores sociales. Se trata, en el marco de la seguridad de las infraestructuras viales, de las áreas de descanso para los conductores profesionales y, en particular, las áreas de descanso seguras y vigiladas.

2.2 ¿Por qué es un asunto crucial? Se pueden dar, al menos, tres buenas razones en respuesta a esta pregunta.

2.3 La primera es el asunto de la seguridad vial. El nuevo Reglamento 561/2006 relativo a los periodos de conducción y descanso ha entrado en vigor recientemente. En el artículo 12 <sup>(1)</sup> se reconoce implícitamente la importancia de un número suficiente de instalaciones de descanso seguras y protegidas para los conductores profesionales en la red de autopistas de la UE. Además de esta consideración, en relación con la normativa comunitaria, se deberían citar las legislaciones nacionales de ciertos Estados miembros que prohíben la circulación de camiones pesados durante los fines de semana. Esto requiere una mejor difusión de la información por los Estados miembros y una mayor coordinación entre ellos.

2.4 En segundo lugar, el alcance de la delincuencia en el ámbito del transporte de mercancías. A pesar de que los datos estadísticos de los Estados miembros son en varios sentidos insuficientes y difíciles de comparar, parece que los robos (de camiones y su carga) y los ataques contra los conductores están aumentando. Varias fuentes señalan que en el transporte internacional por carretera aproximadamente un 40 % de las agresiones se produce en zonas de aparcamiento junto a las autopistas. La Conferencia Europea de Ministros de Transporte y la Unión Internacional de Transportes por Carretera (IRU) están realizando un estudio que aportará a corto plazo datos recientes sobre los ataques y la violencia que sufren los conductores profesionales en las áreas de descanso.

2.4.1 El Parlamento ha publicado recientemente (mayo de 2007) un estudio sobre el tema «Robo organizado de vehículos comerciales y su carga en la UE» <sup>(2)</sup>, en el que se calcula que la pérdida de valor causada por los robos equivale a más de 8 200 millones de euros o a un valor de 6,72 euros por viaje con carga. Según este estudio, unos 9 000 conductores profesionales son víctimas cada año de esta delincuencia en el transporte en las autopistas de la UE.

2.5 Y en tercer lugar, se debería tener en cuenta la salud y la seguridad de los conductores de camiones. Un conductor cansado es un problema para la seguridad vial. No obstante, la restricción del tiempo de conducción es importante en la política de transporte en particular para la competitividad. En el mejor de los casos, este aspecto por sí mismo ocupa un lugar muy modesto en la legislación actual.

2.6 Pero también se deben señalar otros asuntos. Por ejemplo, los conductores profesionales de vehículos de menos de 3,5 toneladas están exentos de la normativa europea sobre tiempos de conducción y descanso, y también de los limitadores de velocidad. Ello ocurre a pesar de que no deja de aumentar el transporte con este tipo de vehículos, incluido el transporte de mercancías de gran valor, y de que el número de accidentes en los que se ven involucrados sigue creciendo.

<sup>(1)</sup> Artículo 12: «Siempre que no se comprometa la seguridad en carretera, y con objeto de llegar a un punto de parada adecuado, el conductor podrá apartarse de los artículos 6 a 9 en la medida necesaria para garantizar la seguridad de las personas, del vehículo o de su carga. El conductor deberá señalar manualmente el motivo de la excepción en la hoja de registro del aparato de control o en una impresión del aparato de control o en el registro de servicio, a más tardar, al llegar al punto de parada adecuado.»

<sup>(2)</sup> Versión provisional, 3.5.2007, IP/B/TRAN/IC/2006-194. Estudio realizado por NEA *Transport Research and Training* a petición de la Comisión de Transportes y Turismo del Parlamento Europeo.

2.7 Asimismo se plantea la cuestión de facilitar la aplicación de los elementos sociales de la legislación relativa a los conductores de camiones, elementos a los que hasta el momento no se ha prestado suficiente atención.

2.8 Por otra parte, áreas de aparcamiento seguras y vigiladas situadas a suficiente distancia entre unas y otras a lo largo de las autopistas comunitarias también podrían tener un positivo impacto medioambiental y contribuir a mejorar el flujo del tráfico.

2.9 En la actualidad tiene lugar un debate sobre la importancia de disponer de áreas de descanso seguras y vigiladas para los conductores profesionales. Un elemento importante es la reciente solicitud (que data de 2006) de los trabajadores y los sindicatos del sector, la IRU y la Federación Europea de los Trabajadores del Transporte (ETF) a la UE y a los entes nacionales, regionales y locales de los Estados miembros para la creación de un número suficiente de áreas de descanso que cumplan una serie de criterios establecidos por ellos de forma conjunta.

2.10 En el Parlamento Europeo, las deliberaciones sobre el nuevo Reglamento 561/2006 incluyeron la cuestión de las áreas de descanso seguras y protegidas. Se planteó como asunto de especial preocupación la delincuencia en el ámbito del transporte por carretera. Por iniciativa del Parlamento Europeo, respaldado por la Comisión Europea, se ha puesto a disposición un presupuesto de cinco millones y medio de euros para la elaboración de un proyecto piloto. Este proyecto ya está en marcha. Incluye estudios de viabilidad y aporta ayudas iniciales para crear áreas de descanso seguras.

2.11 En el año 2006 la Comisión Europea encargó un «Estudio sobre la viabilidad de una red de áreas de descanso vigiladas para los operadores del transporte por carretera en la red de carreteras transeuropea», estudio concluido a principios de 2007 <sup>(3)</sup>.

2.12 La ayuda inicial se ha asignado a cinco proyectos modelo. Los principales objetivos son establecer requisitos comunes para las zonas de aparcamiento seguras y construir unos cuantos aparcamientos seguros al menos en dos Estados miembros. Entre las cuestiones clave que deben examinarse figuran los modelos de asociación entre el sector público y el privado.

2.13 La Comisión Europea evaluará el proyecto piloto en cuanto concluya su elaboración en abril de 2009. Las partes directamente interesadas participarán en esta evaluación, así como en la puesta en práctica del proyecto. En 2009, la Comisión podrá presentar propuestas políticas (legislación, legislación blanda, coordinación, intercambio de las mejores prácticas, etc.) basadas en la evaluación.

2.14 El Parlamento ha asignado otros 2 millones de euros en el presupuesto de 2007 para desarrollar un sistema de certificación de áreas de aparcamiento seguro y vigilado.

<sup>(3)</sup> NEA *Transport Research Training*, Rijswijk, Países Bajos, enero de 2007.

2.15 El CESE ha abordado recientemente el asunto de las plazas de aparcamiento seguras y vigiladas para los conductores profesionales en sus dictámenes TEN/217 <sup>(4)</sup> y TEN/270 <sup>(5)</sup>.

2.16 La cuestión de la disponibilidad de áreas de aparcamiento también se ha tratado en un informe del Parlamento sobre gestión de la seguridad de las infraestructuras viarias (2006/0182/COD, versión preliminar) de 20 de marzo de 2007.

### 3. Observaciones específicas

3.1 El Comité considera que la Comisión, al establecer normas relativas a los periodos de conducción y descanso, asume también la responsabilidad de hacer posible que los conductores profesionales las cumplan. Ello significa que se debe disponer de zonas de aparcamiento adecuadas en las principales autopistas europeas a una distancia entre sí tal que los conductores puedan realizar los descansos obligatorios cuando así lo precisen.

3.2 Los criterios para estas zonas de aparcamiento adecuadas, establecidos por la Unión Internacional de Transportes por Carretera y la Federación Europea de los Trabajadores del Transporte en marzo de 2006, están bien adoptados y son factibles. Reflejan de forma adecuada algunas de las recomendaciones políticas del estudio de viabilidad mencionado en el punto 2.10. Los criterios se refieren a dos tipos de instalaciones para el descanso, unos para las disposiciones más básicas y otros que exigen más instalaciones obligatorias en los puntos centrales estratégicos. La IRU y la EFT han propuesto, además, otras instalaciones o servicios altamente recomendables u opcionales para los operadores de las áreas de descanso en función de que haya una demanda suficiente. El Comité considera que los criterios consiguen un equilibrio adecuado entre las consideraciones en materia de seguridad vial, la seguridad de los conductores y las mercancías, y la seguridad laboral y la salud de los conductores.

3.3 En la actualidad existen insuficientes aparcamientos que cumplan los criterios establecidos por la IRU y la ETF en la UE, tanto en los «antiguos» como en los «nuevos» Estados miembros. En Europa Central y Oriental, los aparcamientos deberían incluirse en las fases de planificación y construcción de las nuevas autopistas. Y se debería prestar especial atención a los cruces de las fronteras exteriores de la UE, donde los conductores sufren a menudo largos periodos de espera.

3.4 La Comisión Europea y los Estados miembros deberían hacer frente a esta situación de forma urgente en función de sus respectivas responsabilidades y competencias. El Comité observa con interés las iniciativas del Parlamento y la Comisión y espera que impulsen a la Comisión y los Estados miembros a emprender actividades a corto plazo con el fin de preparar las políticas que se deberán desarrollar una vez completados los proyectos piloto a los que se hace referencia en el punto 2.11.

3.5 El Comité acoge con satisfacción que la sociedad civil organizada, en particular los interlocutores sociales del sector del transporte por carretera, haya abordado el asunto de las plazas de aparcamiento seguras y vigiladas de un modo constructivo y concreto. Por otra parte, insta a la Comisión a que examine de qué manera podría reforzar y contribuir a poner en práctica esta iniciativa y ayudar a las organizaciones concernidas a prestar ayuda a sus miembros para que puedan aprovechar plenamente las instalaciones para el descanso ya existentes y las recientemente construidas. Por ejemplo, la Comisión podría ayudarles a completar y mejorar la información sobre las áreas de descanso y hacer esta información más accesible para sus miembros, incluso en línea. Otro ejemplo sería un sistema de información diaria sobre los aparcamientos disponibles. Junto con los Estados miembros y las organizaciones interesadas, la Comisión podría desarrollar métodos para informar a los conductores a tiempo.

Bruselas, 30 de mayo de 2007.

El Presidente  
del Comité Económico y Social Europeo  
Dimitris DIMITRIADIS

<sup>(4)</sup> Dictamen sobre la seguridad de los modos de transporte, CESE 1488/2005 de 14.12.2005, punto 3.10, DO C 65 de 17.3.2006

<sup>(5)</sup> Dictamen sobre la gestión de la seguridad de las infraestructuras viarias, CESE 613/2007 de 26.4.2007, punto 4.8.

## Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «La futura legislación sobre la accesibilidad electrónica»

(2007/C 175/22)

El 26 de febrero de 2007, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Comisión Europea solicitó al Comité Económico y Social Europeo la elaboración de un Dictamen sobre «La futura legislación sobre la accesibilidad electrónica».

La Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 7 de mayo de 2007 (ponente: Sr. HERNÁNDEZ BATALLER).

En su 436º Pleno de los días 30 y 31 de mayo de 2007 (sesión del 30 de mayo de 2007), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 136 votos a favor y 3 abstenciones el presente Dictamen.

### 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE apoya la acción llevada a cabo por la Comisión sobre la accesibilidad digital, y le insta a que prosiga en el camino emprendido, si bien, dado el vivo interés que suscita este tema, se reserva la posibilidad de adoptar un dictamen complementario.

1.2 El CESE considera que la Comisión debe adoptar una serie de acciones, a nivel comunitario, consistentes en:

- reforzar la legislación vigente para que resulte coherente y vinculante, con el fin de evitar la disparidad y los desfases existentes en la actualidad entre los Estados miembros, sobre todo en el ámbito de las comunicaciones electrónicas (especialmente el servicio universal) y de los contratos públicos. Y potenciar a su vez el acervo normativo mediante la adopción de nuevas medidas supranacionales con base en los artículos 13 y 95 del TCE, que salvaguarden las obligaciones de accesibilidad como obligaciones de servicio público.
- Completar, con carácter horizontal, la accesibilidad digital al resto de políticas comunitarias.
- Adoptar medidas no vinculantes sobre la accesibilidad digital que mejoren la calidad de vida de los discapacitados y de las personas mayores.

1.3 La participación de las organizaciones de la sociedad civil organizada resulta relevante para la ejecución de una política adecuada de accesibilidad digital, por el impulso en las medidas de acompañamiento, por ejemplo, en aspectos relativos a los códigos de conducta o la coregulación.

1.4 Las acciones de apoyo deberían centrarse en ámbitos que faciliten el acceso de las personas con discapacidad y de las personas mayores a la sociedad de la información y les introduzca en el uso de las nuevas tecnologías como medio idóneo para conseguir su integración social, evitar la exclusión digital y mejorar su calidad de vida.

1.5 Los poderes públicos de los Estados miembros, siguiendo pautas indicativas supranacionales, deberían adoptar cualesquiera medidas de apoyo para financiar que las organizaciones de discapacitados y de las personas de la tercera edad se involucren en el entorno digital y faciliten su accesibilidad.

### 2. Introducción

2.1 Mediante carta remitida por la Comisión al CESE se le invita a elaborar un Dictamen exploratorio relativo al «futuro marco normativo sobre la accesibilidad electrónica», con especial atención a las personas mayores.

La superación de las barreras y dificultades técnicas con las que se encuentran y sufren las personas con discapacidad y otros grupos cuando intentan igualdad de condiciones en la sociedad de la información se conoce como «accesibilidad electrónica». Esta noción forma parte del concepto más amplio de «inclusión electrónica», que trata también otros tipos de barreras de carácter económico, geográfico o educativo.

2.2 Se pretende, esencialmente, identificar la tipología normativa del Derecho derivado con base a la cual se desarrollará el objetivo de la UE para configurar una sociedad plenamente incluyente, en el actual contexto de rápida reestructuración económica y social.

2.3 Es incuestionable el firme anclaje de este proyecto normativo en los fundamentos jurídicos que encarnan los valores y principios europeos, tales como el artículo 13 del TCE, o las específicas referencias a la participación de «*todos sus habitantes*» en la vida democrática y en el progreso social contenidas en los párrafos segundo y cuarto del Tratado Constitucional Europeo, y de sus artículos I-3-3, II-81 y II-86, entre otras disposiciones.

2.4 Asimismo, relevantes posicionamientos y decisiones de las Instituciones y Órganos de la UE configuran ya un abundante acervo que, no obstante su carácter disperso, contribuye a la progresiva configuración de políticas comunitarias comprometidas con la no discriminación de forma proactiva y la accesibilidad digital; y así tenemos:

- Resolución del Consejo de 2.12.2002 sobre «accesibilidad electrónica para personas con discapacidades»; se invitó a la Comisión a aprovechar las posibilidades de la sociedad de la información para las personas con discapacidad y, en particular, emprender la supresión de todo tipo de barreras.

— Por su parte, el Consejo de Telecomunicaciones expresó la necesidad de mejorar la accesibilidad electrónica en Europa <sup>(1)</sup>, y el Consejo de Asuntos Sociales, en su Resolución sobre la accesibilidad electrónica de 2003 <sup>(2)</sup> instó a los Estados miembros a que se tomaran todas las medidas necesarias que pudieran conducir a una sociedad basada en el conocimiento abierta, incluyente y accesible a todos los ciudadanos.

2.4.1 La Comisión publicó en 2005 la Comunicación «i-2010» <sup>(3)</sup> con la finalidad de establecer un nuevo marco estratégico para una sociedad de la información europea, y posteriormente la Comunicación de la Comisión sobre la accesibilidad electrónica <sup>(4)</sup> proponiendo un conjunto de iniciativas políticas para el fomento de la accesibilidad electrónica.

2.4.2 En concreto, esta Comunicación sobre accesibilidad electrónica o digital exponía tres enfoques distintos para abordar el problema:

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

A los dos años de la publicación de la Comunicación de la Comisión estaba previsto realizar un seguimiento para considerar la posibilidad de adoptar medidas suplementarias si las considerase necesarias.

2.4.3 El Comité aprobó su dictamen sobre dicha Comunicación <sup>(5)</sup>, abordando aspectos relativos a las normas e interoperabilidad armonizadas; la contratación pública, certificación y prueba por terceros frente a la autodeclaración, uso de la legislación, integración, accesibilidad a la Web, legislación y nuevo marco estratégico para la sociedad de la información.

2.5 Y, más recientemente, la Resolución del Consejo de 22 de marzo de 2007 relativa a «una estrategia para una sociedad de la información segura en Europa» destaca en su Punto Sexto la necesidad de «prestar especial atención a los usuarios de las TIC con necesidades específicas o escasamente concienciados con respecto a la seguridad de las redes y de la información», dentro de los cuales se encuentran las personas mayores y los discapacitados.

<sup>(1)</sup> Resolución del Consejo sobre el Plan de Acción «e-Europe 2002»: Accesibilidad de los sitios Web públicos y de su contenido, DO C 86 de 10.4.2002.

<sup>(2)</sup> Resolución 14892/02 del Consejo.

<sup>(3)</sup> COM(2005) 229 final. Dictamen del CESE sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones- i-2010- Una sociedad de la información europea para el crecimiento y el empleo», DO C 110 de 9.5.2006, p. 83.

<sup>(4)</sup> COM(2005) 425 final.

<sup>(5)</sup> Dictamen CESE 404/2006, aprobado por el Pleno del 15.3.2006. Ponente: Sr. Cabra de Luna, DO C 110 de 9.5.2006.

### 3. Observaciones generales

3.1 El CESE acoge con gran interés la invitación de la Comisión para elaborar este dictamen exploratorio, y manifiesta que, si bien el enfoque de las acciones comunitarias que persiguen la inclusión en el ámbito de la sociedad de la información debe ser, con carácter general, global, existen determinados colectivos que necesitan una especial atención para su inclusión adecuada dentro de la sociedad de la información, tales como el de las personas de edad o las personas con discapacidad <sup>(6)</sup>.

Además, el CESE, dado el vivo interés que presenta el tema objeto de la consulta, se reserva la posibilidad de realizar un dictamen complementario o adicional al presente

3.1.1 Ello resulta, además, plenamente coherente con el punto octavo de la Declaración ministerial de Riga <sup>(7)</sup> que afirma: «Para afrontar la inclusión electrónica con rigor, las diferencias entre los usuarios medios de Internet de la población de la UE y su utilización por las personas de edad, los discapacitados, las mujeres, los grupos con un nivel bajo de educación, los desempleados y las regiones menos desarrolladas, deberían reducirse a la mitad hasta 2010».

El CESE considera que resulta prioritaria una acción comunitaria sobre la accesibilidad electrónica, por los cambios relevantes de los últimos años, de índole política y social, y consagrar el acceso a las TIC como un derecho cívico en los servicios públicos.

Esta acción comunitaria debe combinar un instrumento legal que refuerce la legislación vigente acompañado de otras medidas no vinculantes en diversas políticas, dado el valor añadido que comporta la intervención comunitaria.

CESE apoya esta intervención comunitaria, ya que:

- en aspectos sociales mejora los derechos de los ciudadanos, y en aspectos económicos mejora las economías de escala, el funcionamiento del mercado interior, la competitividad en un sector clave y la innovación,
- subraya que la diversidad y fragmentación de los enfoques de los Estados miembros causa determinados problemas, especialmente derivados de la diferente transposición de las Directivas existentes que resulta necesario clarificar, en especial en los ámbitos de los contratos públicos o del servicio universal,
- todo ello, sin perjuicio de la mejor aplicación de las medidas de apoyo que se adopten.

<sup>(6)</sup> Según el Dictamen CESE 404/2006, punto 3.4, las personas con discapacidad constituyen un grupo heterogéneo. Asimismo, cabe señalar que los principales grupos con desventajas que experimentan dificultades de acceso a las TIC son: personas con discapacidades cognitivas y de aprendizaje, personas con discapacidades sensoriales (personas sordas o con dificultades auditivas, personas ciegas o con deficiencias visuales; personas ciegas y sordas, personas con discapacidades del habla) y personas con discapacidades físicas, DO C 110 de 9.5.2006.

<sup>(7)</sup> La declaración ministerial de la UE sobre la inclusión electrónica, adoptada en Riga el 11.6.2006 en el marco de la iniciativa i2010, reafirmó el compromiso político de mejorar la accesibilidad electrónica. <http://ec.europa.eu/information-society/events/ict-riga-2006/index6en.htm>.

3.2 En lo concerniente a la base jurídica de las normas que regulen las cuestiones relativas a la accesibilidad electrónica, es recomendable que se utilice

- por una parte, el artículo 13 del TCE, que faculta con carácter general al Consejo para adoptar cualquier tipo de actos comunitarios que luchen contra la discriminación;
- por otra, también debe utilizarse el artículo 95 del TCE, pues se trata de cuestiones que tienen por objeto el establecimiento y funcionamiento del mercado interior, en las que las propuestas se deberán basar en un nivel de protección elevado.

Todo ello, sin perjuicio del efecto horizontal que deben tener las cuestiones relativas a la accesibilidad electrónica.

3.2.1 Lamentablemente, al no estar en vigor el Tratado Constitucional Europeo, dichos actos no podrán adoptarse de conformidad con el artículo III-124-1<sup>o</sup>, que establece la unanimidad del Consejo «previa aprobación del Parlamento Europeo». Dado que el vigente artículo 13 del TCE sólo prevé la adopción de los mismos por unanimidad del Consejo «previa consulta al Parlamento Europeo», se les privará de un amplio debate democrático y de la mayor legitimidad de la que disponen los actos de la UE aprobados mediante el procedimiento de codecisión.

3.2.2 No obstante, la previsión expresa de su adopción por unanimidad del Consejo resulta especialmente conveniente, habida cuenta de que todos los actos normativos en cuestión deberán respetar el principio de subsidiariedad. Lógicamente, el apoyo unánime de los gobiernos de la UE implicará más eficazmente a sus respectivas administraciones nacionales en su implementación y desarrollo internos. Ello significará, igualmente, que los objetivos de las medidas que se apliquen no se limitarán a remover los obstáculos existentes en este ámbito, sino que aportarán, además, verdaderos elementos para la inclusión, de conformidad con el carácter proactivo que deben tener las actuaciones comunitarias fundadas en los artículos 13 y 95 del TCE.

3.2.3 En este sentido, la tipología normativa adecuada sería la de las Directivas, dado el amplio margen de discrecionalidad que suelen dejar a los Estados miembros a la hora de elegir los medios para la consecución de los objetivos fijados a nivel supranacional.

3.3 En cuanto al contenido concreto del futuro marco normativo comunitario resulta imprescindible que se integren, entre otros, los siguientes objetivos, diferenciando entre los que habrán de tener un alcance general y los de carácter específico.

3.4 Como objetivos de alcance general, deberían contemplarse las acciones siguientes:

- a) la promoción de la interoperabilidad de los servicios que prestan las TIC mediante estándares y especificaciones comunes, de forma que las organizaciones europeas de normalización tengan en cuenta la accesibilidad a la hora de adoptar y desarrollar las normas en cuestión;

- fortalecer las disposiciones sobre accesibilidad digital en las Directivas sobre comunicaciones electrónicas, en línea con las recomendaciones de INCOM (Grupo de Comunicaciones Incluyentes) <sup>(8)</sup>, y a la vez promover la accesibilidad digital en ámbitos tales como la reforma de la Directiva sobre los servicios audiovisuales (TV sin fronteras), como ya indicó el Comité <sup>(9)</sup>, o la Directiva sobre los derechos de autor en la sociedad de la información, por ejemplo;

- b) facilitar el acceso a las redes de las TIC mediante la dotación de equipos e infraestructuras de terminales en las zonas y regiones europeas que padecen la brecha digital. Los Fondos Estructurales y el Fondo de Desarrollo Rural, así como el recientemente creado Fondo de I + D deberán contemplar partidas específicas sobre inclusión de forma que, para 2010, el 90 % del territorio de la UE disponga de acceso a las TIC;

- c) que todos los productos y servicios que proveen las TIC puedan beneficiar a todos los miembros de la sociedad, exigiendo, por lo tanto, un diseño y funcionamiento de los mismos pensado también para los colectivos más desfavorecidos de la sociedad, y, en especial, los discapacitados y las personas mayores. Con tal finalidad, se deberá establecer un doble nivel de responsabilidad que involucrará tanto a los poderes públicos como a los particulares.

3.4.1 Por un lado, en función de su respectivo ámbito competencial, las autoridades comunitarias y las de los Estados miembros fijarán unos parámetros de actuación de las empresas que operan en el ámbito de las TIC dentro del mercado interior, especialmente en ámbitos como la normalización, y velarán por el correcto cumplimiento de los mismos.

3.4.2 En la medida de lo posible, estos requisitos se aplicarán a la Política Comercial Común de forma que los beneficios de la accesibilidad tengan una dimensión no sólo europea, sino también universal; por otro lado, se fomentarán los códigos de conducta que resulten pertinentes en función de las necesidades de cada colectivo desfavorecido, a efectos de engendrar una cultura de responsabilidad social corporativa en este ámbito.

3.4.3 Por otra parte, resulta preciso involucrar a los actores relevantes de la sociedad civil en el ámbito de la innovación tecnológica y la difusión de buenas prácticas de acceso y utilización de las TIC, mediante la creación de redes transnacionales que conecten los centros universitarios de investigación y los propios centros de investigación de las empresas del sector. Entre otras medidas, deberían convocarse proyectos anuales cofinanciados con dicha finalidad por la UE y las administraciones nacionales y fomentar una cultura de excelencia investigadora que incluya la creación del premio europeo a la calidad de las nuevas tecnologías que faciliten la inclusión electrónica.

<sup>(8)</sup> El Grupo de Comunicaciones Incluyentes (INCOM) fue creado en 2003 y está constituido por representantes de los Estados miembros, operadores de telecomunicación, asociaciones de usuarios y organismos de normalización.

<sup>(9)</sup> Dictamen CESE 486/2006, DO C 185 de 8.8.2006.

3.5 Como objetivos de carácter específico deberían contemplarse las acciones siguientes:

- a) la ampliación del ámbito de la Directiva sobre el servicio universal, que cubre el acceso a los teléfonos públicos de pago y a los servicios de urgencia y de información sobre números de abonados, para que cubra también las tecnologías de banda ancha y los teléfonos móviles, como ha solicitado en reiteradas ocasiones el CESE;
- b) que se prohíba a las administraciones públicas utilizar productos y servicios de las TIC que no sean conformes a las vigentes normas sobre accesibilidad, así como que en la futura normativa comunitaria sobre contratos públicos se incluyan disposiciones obligatorias sobre la accesibilidad;
- c) que se armonicen los requisitos de accesibilidad a efectos de la utilización de las redes IP que incluyan servicios de urgencia y de la televisión digital interactiva;
- d) reitera <sup>(10)</sup> que los Estados miembros adopten íntegramente la versión 2 de las Pautas de Iniciativa de Accesibilidad a la Web, incorporándola a los sitios web públicos;
- e) que se generalice el uso de las «herramientas de autor» siempre que sean conformes a la versión 2 de las mencionadas Pautas de accesibilidad a la web.

#### 4. Observaciones específicas

4.1 El grupo de población de personas mayores de 65 años está creciendo en la pirámide de población o distribución por edades en la estructura de la población. La baja tasa de natalidad y la mejora de la calidad de vida y la esperanza de vida son las causas principales que producen este hecho. A tal efecto, las Presidencias del Consejo han incluido el envejecimiento de la población como punto que abordar en los Programas Conjuntos de la Presidencia.

4.2 En la nueva sociedad de las personas mayores, existen elementos que derivan hacia tendencia a la soledad, tales como la pérdida de la familia extensa y el advenimiento de la familia monoparental. La sociedad de la información brinda nuevas oportunidades para romper el asilamiento social que deben ser aprovechadas por las personas mayores, promoviendo acciones que disminuyan la brecha digital existente en la actualidad.

Ello resulta particularmente evidente en el ámbito de la accesibilidad electrónica. Según constató la Declaración Ministerial de Riga, adoptada por unanimidad, sólo el 10 % de las personas mayores de 65 residentes en Europa utilizan Internet.

<sup>(10)</sup> Dictamen CESE 404/2006, punto 7.5.1: «El CESE pide a todos los Estados miembros que adopten, sin ningún cambio, la versión 2 de las Pautas de la Iniciativa de Accesibilidad a la Web (Web Accessibility Initiative Guidelines) y que incorporen plenamente esta versión 2 a todos los sitios web públicos», DO C 110 de 9.5.2006.

4.3 Además de la universalización del acceso a Internet, para promover la inclusión social de las personas mayores y los discapacitados en la sociedad de la información, se deben proponer, con respeto del principio de subsidiariedad, políticas sociales transversales en busca de la igualdad y el mejoramiento de la calidad de vida, optimizando los servicios y promoviendo la participación de las personas mayores en la sociedad de la información, suprimiendo los obstáculos para la formación digital y el software libre.

La facilitación de la accesibilidad de las personas mayores y de los discapacitados a la sociedad de la información puede estimular el ejercicio intelectual y hacerles la vida más cómoda, con la prestación de servicios, entre otros, como los siguientes:

- asesoramiento gratuito;
- entrega de documentación a domicilio;
- asesoramiento legal individual o a centros de jubilados o discapacitados;
- actividades recreativas y de ocio;
- asistencia gerontológica y conexión con servicios sociales zonales;
- Formación a través de aulas virtuales;
- Programas de vacaciones, y
- servicios de telemedicina facultativos.

El CESE resalta la relevancia de las TIC para fomentar la participación económica y social de las personas mayores y discapacitadas, a través de sus organizaciones representativas para mejorar la situación existente en la UE. La participación de los actores de la sociedad civil organizada puede resultar relevante para ámbitos tales como la corregulación, la elaboración de códigos de conducta o la responsabilidad social corporativa.

4.4 El CESE considera que deben adoptarse acciones de apoyo a los proyectos y actuaciones que faciliten el acceso de las personas con discapacidad y de las personas mayores a la sociedad de la información y les introduzca en el uso de las nuevas tecnologías como medio idóneo para conseguir su integración social, evitar la exclusión digital y mejorar su calidad de vida, en concreto para:

- la creación y potenciación de redes digitales que promuevan la profesionalización y eficiencia de los sistemas de gestión de las distintas entidades y asociaciones adecuadamente dotadas y adaptadas a las necesidades de los distintos colectivos de personas mayores y discapacitados, y

— a la realización de experiencias piloto basadas en aplicaciones y herramientas que contribuyan a favorecer la vida activa e independiente de las personas con discapacidad y de las personas mayores mediante su incorporación a la sociedad de la información.

4.5 La cohesión económica, social y territorial puede reforzarse aplicando los Principios de las Naciones Unidas a favor de las personas de la tercera edad, en las políticas que desarrolle la UE, impulsando el acceso a los programas educativos y de formación adecuado.

4.6 En la revisión sobre el «nuevo enfoque» que debe realizar la Comisión se deberán tener en cuenta las necesidades de las

personas mayores para facilitar los servicios a prestar por los productos que se desarrollen, en la normativa que se elabore y, por su parte, los organismos de normalización y la industria deberán tener en cuenta dichas circunstancias en sus respectivos ámbitos de actuación.

4.7 Desde la óptica de prevención del medio ambiente existe un potencial para aumentar la utilización del entorno digital de cara a reducir la utilización de los desplazamientos para recibir ciertos servicios «*in situ*». La Comisión debería explorar este potencial para proponer futuras medidas supranacionales de accesibilidad digital más ambiciosas.

Bruselas, 30 de mayo de 2007.

El Presidente  
del Comité Económico y Social Europeo  
Dimitris DIMITRIADIS

---