

Diario Oficial

de la Unión Europea

C 10

51° año

Edición
en lengua española

Comunicaciones e informaciones

15 de enero de 2008

<u>Número de información</u>	Sumario	Página
	I <i>Resoluciones, recomendaciones y dictámenes</i>	
	RESOLUCIONES	
	Comité Económico y Social Europeo	
	438° Pleno de los días 26 y 27 de septiembre de 2007	
2008/C 10/01	Resolución del Comité Económico y Social Europeo sobre «Las catástrofes naturales»	1
	III <i>Actos preparatorios</i>	
	COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO	
	438° Pleno de los días 26 y 27 de septiembre de 2007	
2008/C 10/02	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el «Libro Verde sobre una mayor eficacia en la ejecución de las resoluciones judiciales en la Unión Europea: embargo de activos bancarios» COM(2006) 618 final	2
2008/C 10/03	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Simplificación del marco regulador del sector de las máquinas»	8
2008/C 10/04	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo — Marco reglamentario para un sector del automóvil competitivo en el siglo XXI — Posición de la Comisión sobre el informe final del Grupo de alto nivel CARS 21 — Una contribución a la estrategia de crecimiento y empleo de la UE» COM(2007) 22 final	15
2008/C 10/05	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a los dispositivos de protección en caso de vuelco de los tractores agrícolas o forestales de ruedas» (Versión codificada) COM(2007) 310 final — 2007/0107 (COD)	21

ES

Precio:
22 EUR

(continúa al dorso)

<u>Número de información</u>	Sumario (<i>continuación</i>)	<i>Página</i>
2008/C 10/06	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a los dispositivos de remolque y de marcha atrás de los tractores agrícolas o forestales de ruedas» (Versión codificada) COM(2007) 319 <i>final</i> — 2007/0117 (COD)	21
2008/C 10/07	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a las placas e inscripciones reglamentarias, así como a su emplazamiento y modo de colocación, en lo que se refiere a los vehículos a motor y a sus remolques» COM(2007) 344 <i>final</i> — 2007/0119 (COD)	22
2008/C 10/08	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión — Plan de acción para la eficiencia energética: realizar el potencial» COM(2006) 545 <i>final</i>	22
2008/C 10/09	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a las tasas aeroportuarias» COM(2006) 820 <i>final</i> — 2007/0013 (COD)	35
2008/C 10/10	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo — Producción sostenible de electricidad a partir de combustibles fósiles: Conseguir centrales eléctricas de carbón con emisiones próximas a cero después de 2020» COM(2006) 843 <i>final</i>	39
2008/C 10/11	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen normas comunes de acceso al mercado de los servicios de autocares y autobuses (refundición)» COM(2007) 264 <i>final</i> — 2007/0097 (COD)	44
2008/C 10/12	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la protección del medio ambiente mediante el Derecho penal» COM(2007) 51 <i>final</i> — 2007/0022 (COD)	47
2008/C 10/13	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen procedimientos comunitarios para la fijación de los límites de residuos de las sustancias farmacológicamente activas en los alimentos de origen animal y se deroga el Reglamento (CEE) n° 2377/90» COM(2007) 194 <i>final</i> — 2007/0064 (COD)	51
2008/C 10/14	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Consejo relativo al establecimiento de un marco comunitario para la recopilación, gestión y uso de los datos del sector pesquero y el apoyo al asesoramiento científico en relación con la política pesquera común» COM(2007) 196 <i>final</i> — 2007/0070 (CNS)	53
2008/C 10/15	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica la Directiva 96/22/CE del Consejo, por la que se prohíbe utilizar determinadas sustancias de efecto hormonal y tireostático y sustancias β -agonistas en la cría de ganado» COM(2007) 292 <i>final</i> — 2007/0102 (COD)	57
2008/C 10/16	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° 1924/2006, relativo a las declaraciones nutricionales y de propiedades saludables en los alimentos» COM(2007) 368 <i>final</i> — 2007/0128 (COD)	58
2008/C 10/17	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Integración del comercio mundial y externalización: cómo afrontar los nuevos desafíos»	59
2008/C 10/18	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Los derechos del paciente»	67
2008/C 10/19	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Fomentar una productividad sostenible en la vida laboral europea»	72



2008/C 10/20	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «La armonización de los indicadores de discapacidad como instrumento para el seguimiento de las políticas europeas»	80
2008/C 10/21	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo, el Parlamento Europeo y el Comité Económico y Social Europeo — Hacia una utilización más eficaz de los incentivos fiscales a la I+D» COM(2006) 728 <i>final</i>	83
2008/C 10/22	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «La economía de la UE: Informe 2006 — Reforzamiento de la zona del euro: principales prioridades» COM(2006) 714 <i>final</i> — SEC(2006) 1490	88
2008/C 10/23	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Las consecuencias económicas y sociales de la evolución de los mercados financieros»	96
2008/C 10/24	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre las «Políticas económicas que favorecen la estrategia industrial europea»	106
2008/C 10/25	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 — La coordinación de los sistemas de imposición directa de los Estados miembros en el mercado interior» sobre la — «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social Europeo — Consideración fiscal de las pérdidas en un contexto transfronterizo» y sobre la — «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social Europeo — Imposición de salida y necesidad de coordinación de las políticas tributarias de los Estados miembros» COM(2006) 823 <i>final</i> — COM(2006) 824 <i>final</i> — {SEC(2006) 1690} — COM(2006) 825 <i>final</i>	113

I

(Resoluciones, recomendaciones y dictámenes)

RESOLUCIONES

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

438º PLENO DE LOS DÍAS 26 Y 27 DE SEPTIEMBRE DE 2007

Resolución del Comité Económico y Social Europeo sobre «Las catástrofes naturales»

(2008/C 10/01)

En la reunión de su Mesa del 25 de septiembre de 2007, el Comité Económico y Social Europeo decidió expresar su consternación ante los graves incendios ocurridos durante el pasado mes de agosto en Grecia, así como su solidaridad con los afectados y la sociedad civil.

En su Pleno de los días 26 y 27 de septiembre (sesión del 26 de septiembre de 2007), el Comité Económico y Social Europeo aprobó la presente Resolución por 192 votos a favor, ninguno en contra y 1 abstención.

Tras las diferentes catástrofes naturales que han afectado a varios Estados miembros, el Comité había debatido sobre la necesidad de que el mecanismo de protección civil europeo existente esté dotado de medios suficientes para llevar a cabo la coordinación de las intervenciones en las catástrofes acaecidas dentro y fuera de Europa.

A la vista de lo ocurrido, el Comité quiere reiterar la posición adoptada en el Dictamen CESE 1491/2005 (NAT/283), e insta especialmente a la Comisión a que garantice una efectiva intervención del Mecanismo Comunitario de Protección Civil, concretada en las actuaciones siguientes:

1. Exigir el cumplimiento de las normas comunitarias de protección civil a todos los países miembros, mediante un instrumento legislativo adecuado.

2. Dotar al Mecanismo Comunitario de los siguientes instrumentos:

- un sistema de comunicación por satélite,
- equipos de asistencia propios,
- medios de identificación del personal y el material disponible en la Unión,
- una regionalización de las bases operativas y una plena coordinación entre ellas,
- una adecuada formación técnica de los equipos.

3. Adoptar unas normas europeas de responsabilidad civil y penal que permitan perseguir y castigar a los causantes de tales catástrofes.

Bruselas, 26 de septiembre de 2007.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

III

(Actos preparatorios)

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

438º PLENO DE LOS DÍAS 26 Y 27 DE SEPTIEMBRE DE 2007

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el «Libro Verde sobre una mayor eficacia en la ejecución de las resoluciones judiciales en la Unión Europea: embargo de activos bancarios»

COM(2006) 618 final

(2008/C 10/02)

El 24 de octubre de 2006, de conformidad con lo dispuesto en 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 18 de julio de 2007 (ponente: Sr. PEGADO LIZ).

En su 438º Pleno de los días 26 y 27 de septiembre de 2007 (sesión del 26 de septiembre de 2007), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 131 votos a favor, 1 en contra y 6 abstenciones el presente Dictamen.

1. Síntesis

1.1 Con este Libro Verde, y como continuación de diversas iniciativas encaminadas a la creación de un espacio judicial europeo, la Comisión abre una consulta sobre la posibilidad de crear un instrumento legislativo comunitario que aumente la eficacia de la ejecución de los créditos pecuniarios mediante la congelación previa de las cantidades de dinero depositadas en cuentas bancarias del deudor en cualquier Estado miembro.

1.2 De este Libro Verde, que no podría abordarse sin la lectura y el análisis del documento de trabajo anexo ⁽¹⁾ y del estudio encargado por la Comisión que le sirve de base, se deduce que, pese a algunas incoherencias conceptuales en la definición de los ámbitos objetivos y subjetivos de la medida y una traducción particularmente deficiente de varias versiones lingüísticas, el objetivo que se fija la Comisión será avanzar hacia una propuesta de Reglamento que tenga carácter opcional y establezca una disposición europea de tipo cautelar con la naturaleza de un embargo preventivo de cuentas bancarias, independientemente de la naturaleza de la deuda y de la calidad de las partes.

1.3 Al no existir un estudio de impacto de una medida de estas características y dado que los estudios de derecho comparado en los que se basa sólo han tomado en consideración a quince de los 27 Estados miembros de la UE, el Comité, aunque comparte las preocupaciones de la Comisión, no considera demostrada la necesidad de esta medida, por lo que respecta a la subsidiariedad y la proporcionalidad, ni cree que pueda obtenerse un resultado satisfactorio de efectos similares mediante una modificación sucinta de dos disposiciones del Reglamento Bruselas I.

⁽¹⁾ SEC(2006) 1341.

1.4 El Comité tampoco ve una justificación lógica para limitar el objeto de una iniciativa como la que va a adoptarse exclusivamente al embargo preventivo de las cantidades de dinero depositadas en cuentas bancarias, y sugiere que se amplíe a otros bienes muebles del deudor y se extienda, con las adaptaciones necesarias, al embargo posterior a la obtención de un título ejecutivo; además, considera imprescindible que vaya acompañada simultáneamente de una iniciativa que aborde la transparencia de las cuentas bancarias, las obligaciones de información y las normas del secreto bancario y la protección de datos, aspectos que se presuponen en las medidas a examen.

1.5 En caso de que se juzgara de todo punto imprescindible la introducción de una medida de este tipo, el Comité coincide con la Comisión en que el instrumento adecuado sería un reglamento de carácter opcional que regulase la congelación de las cuentas bancarias que el deudor posea en Estados miembros distintos al de residencia o a aquel en que esté radicado el acreedor.

1.6 Si ello sucediera, y a fin de dar cumplida satisfacción a la solicitud de dictamen de la Comisión, el Comité formula una serie detallada de recomendaciones de carácter técnico-jurídico relativas a la definición de lo que considera el régimen más adecuado para la iniciativa, por lo que se refiere, en concreto, a la competencia de los tribunales, las condiciones para dictar la medida, los límites de los importes que deben embargarse y las exenciones, las garantías de defensa del deudor y de terceros titulares de cuentas conjuntas o solidarias, los recursos y plazos, el régimen de costas procesales, las obligaciones y responsabilidades de los bancos en los que estén abiertas las cuentas embargadas y las normas de derecho nacional o internacional privado aplicables subsidiariamente.

2. Resumen del Libro Verde

2.1 Con el Libro Verde objeto de examen la Comisión inicia un proceso de consultas entre las partes interesadas sobre la manera de mejorar la ejecución de los créditos pecuniarios y propone la creación de un sistema europeo de «embargo de activos bancarios».

2.2 En primer lugar, la Comisión expone las dificultades en materia de ejecución en el procedimiento civil que existen en el «espacio judicial europeo» debido a la fragmentación actual de las normativas nacionales de ejecución y reconoce que el Reglamento (CE) n° 44/2001 (Bruselas I) ⁽²⁾ «no garantiza que una medida precautoria como el embargo bancario concedido a instancia de parte sea reconocida y ejecutada en un Estado miembro distinto del Estado miembro en que se dictó».

2.3 La Comisión considera que esta laguna puede falsear la competencia entre las empresas en función de los distintos grados de eficacia de los sistemas judiciales de los países en que ejerzan su actividad y obstaculizar, por lo tanto, el correcto funcionamiento del mercado interior, que requiere una armonización de la eficacia y rapidez en el cobro de deudas, en concreto las de naturaleza pecuniaria.

2.4 Por consiguiente, la Comisión menciona la posibilidad de crear «una orden europea de embargo de activos bancarios que permitiera garantizar al acreedor la cantidad que se le adeuda o que él reclama impidiendo la retirada o transferencia de fondos en poder del deudor a una o más cuentas bancarias en el territorio de la Unión Europea» y examina en detalle las características de su posible régimen jurídico, cuyas características describe en 23 preguntas.

3. Marco de la iniciativa

3.1 Esta iniciativa se inscribe, con toda razón, en un conjunto amplio de medidas que la Comisión ha ido adoptando con el muy loable propósito de crear un espacio judicial europeo que contribuya, por lo que

⁽²⁾ Reglamento (CE) n° 44/2001 del Consejo, de 22 de diciembre de 2000, relativo a la competencia judicial, al reconocimiento y a la ejecución de resoluciones en materia civil y mercantil (Bruselas I), DO L 12 de 16.1.2001. El Dictamen del CESE sobre este asunto fue elaborado por el Sr. Malosse (CES 233/2000 de 1.3.2000, DO C 117 de 26.4.2000).

respecta a los aspectos judiciales, a la realización del mercado único ⁽³⁾, especialmente tras la transformación del Convenio de Bruselas en reglamento comunitario ⁽⁴⁾ y del Reglamento relativo al título ejecutivo europeo ⁽⁵⁾.

3.2 Aunque son ciertas las observaciones concretas de la Comisión sobre las dificultades de la ejecución de las decisiones judiciales en los diferentes países de Europa y las diferencias de régimen a las que están sujetas debido a la falta de armonización del proceso ejecutivo en el nivel de la Unión, y las consecuencias que destaca ⁽⁶⁾ (que no han hecho sino agravarse con la reciente adhesión de doce nuevos países miembros), está claro que en el Libro Verde objeto de examen la Comisión no somete su iniciativa al indispensable escrutinio desde la perspectiva de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

3.3 De hecho, no está demostrado que el mismo resultado o un resultado de efectos similares no pudiera obtenerse mediante la modificación de una o dos disposiciones del Reglamento Bruselas I (en concreto los artículos 31 y 47 ⁽⁷⁾) con objeto de ampliar su ámbito de aplicación y mantener el sistema establecido, con la evidente simplificación que ello representa.

⁽³⁾ Cabe citar, entre otros:

- Comunicación de la Comisión «Plan de Acción sobre el acceso de los consumidores a la justicia y la solución de litigios en materia de consumo en el mercado interior» de 14 de febrero de 1996 (COM(96) 13 final).
- Comunicación de la Comisión «Hacia una mayor eficacia en la obtención y la ejecución de las resoluciones judiciales en la Unión Europea» (COM(1997) 609 final, DO C 33 de 31.1.1998).
- Libro Verde sobre el acceso de los consumidores a la justicia y solución de litigios de consumo en el mercado único (COM(1993) 576 final).
- Libro Verde sobre las modalidades alternativas de solución de conflictos en el ámbito del derecho civil y mercantil (COM(2002) 196 final de 19.4.2002).
- Recomendación de la Comisión, de 12 de mayo de 1995, relativa a los plazos de pago en las transacciones comerciales, y la Comunicación de la Comisión correspondiente (DO L 127 de 10.6.1995 y DO C 144 de 10.6.1995).
- Directiva 98/27/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de mayo de 1998, relativa a las acciones de cesación en materia de protección de los intereses de los consumidores (DO L 166 de 11.6.1998).
- Directiva 2000/35/CE, de 29 de junio de 2000, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las transacciones comerciales (DO L 200 de 8.8.2000).
- Reglamento (CE) n° 44/2001 del Consejo, de 22 de diciembre de 2000, relativo a la competencia judicial, al reconocimiento y a la ejecución de resoluciones en materia civil y mercantil (Bruselas I) en el DO L 12 de 16.1.2001. El Dictamen del CESE sobre este asunto fue elaborado por el Sr. Malosse (CES 233/2000 de 1 de marzo de 2000, DO C 117 de 26.4.2000).
- Reglamento CE/805/2004, de 21 de abril de 2004, por el que se establece un Título Ejecutivo Europeo para créditos no impugnados, en DO L 143 de 30.4.2004. El Dictamen del CESE a este respecto fue elaborado por el Sr. Ravoet (CES 1348/2002, de 11 de diciembre de 2002 en DO C 85 de 8.4.2003).
- Reglamento (CE) n° 1206/2001 del Consejo, de 28 de mayo de 2001, relativo a la cooperación entre los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros en el ámbito de la obtención de pruebas en materia civil o mercantil, en DO L 174 de 27.6.2001. El Dictamen del CESE a este respecto fue elaborado por el Sr. Hernández Bataller (CES 228/2001 de 28 de febrero de 2001 en el DO C 139 de 11.5.2001).
- Programas de medidas destinadas a la aplicación del principio de reconocimiento mutuo en materia civil y mercantil (en el DO C 12 de 15.1.2001).
- Reglamento (CE) n° 1346/2000 del Consejo, de 29 de mayo de 2000, relativo a los procesos de insolvencia, en el DO L 160 de 30.6.2000. El Dictamen del CESE a este respecto fue elaborado por el Sr. Ravoet (CES 79/2001, de 26 de enero de 2001, en el DO C 75 de 15.3.2000).
- Propuesta de Reglamento (CE) n° 1347/2000 del Consejo relativo a la competencia, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia matrimonial y de responsabilidad parental sobre los hijos comunes, *ídem*. El Dictamen del CESE a este respecto fue elaborado por el Sr. Braghin (CES 940/1999 de 20 de octubre de 1999, en el DO C 368 de 20.12.1999).
- Reglamento (CE) n° 1348/2000 del Consejo, de 29 de mayo de 2000, relativo a la notificación y al traslado en los Estados miembros de documentos judiciales y extrajudiciales en materia civil o mercantil, *ídem*. El dictamen del CESE a este respecto fue elaborado por el Sr. Hernández Bataller (CES 947/1999 de 21 de octubre de 1999, en DO C 368 de 20.12.1999).
- Decisión del Consejo, de 28 de mayo de 2001, por la que se crea una Red Judicial Europea en materia civil y mercantil (DO L 174 de 27.6.2001). El dictamen del CESE a este respecto fue elaborado por el Sr. Retureau (CES 227/2001 de 28 de febrero de 2001, en DO C 139 de 11.5.2001).
- Reglamento (CE) n° 1896/2006 del Consejo, de 12 de diciembre de 2006 (DO L 399 de 30.12.2006), relativo a los procesos de insolvencia. El dictamen del CESE sobre la Propuesta de Reglamento (COM(2004) 173 final, de 19.3.2004) fue elaborado por el Sr. Pegado Liz (CES 133/2005 de 22.2.2005, DO C 221 de 8.9.2005).
- Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un proceso europeo de escasa cuantía (COM(2005) 87 final de 15.3.2005). El dictamen del CESE sobre el asunto fue elaborado por el Sr. Pegado Liz (CES 243/2006, de 14 de febrero de 2006).

⁽⁴⁾ Reglamento (CE) n° 44/2001 de 22.12.2000 sobre cuya propuesta el CESE emitió un dictamen del que fue ponente el Sr. Malosse (en DO C 117 de 26.4.2000).

⁽⁵⁾ Reglamento (CE) n° 805/2004 de 21.4.2004 sobre cuya propuesta (COM(2002) 159 final de 27.8.2002) el CESE emitió un dictamen (CES 1348/2002 de 11.12.2002) del que fue ponente el Sr. Ravoet (DO C 85 de 8.4.2003).

⁽⁶⁾ En concreto, en su Comunicación «Hacia una mayor eficacia en la obtención y la ejecución de las resoluciones judiciales en la Unión Europea» (DO C 33 de 31.1.1998).

⁽⁷⁾ El texto de los dos artículos es muy amplio, de ahí que sea necesario adoptar una interpretación derivada de la doctrina jurisprudencial, en concreto, del asunto Denilauer (sentencia C-125/79 del TJE, de 21.5.1980, Rec. p. 1553) que se refiere al artículo 31. Las cuestiones relacionadas con la caducidad, los mecanismos del exequátur, las condiciones del procedimiento (verificación del *fumus boni iuris* y del *periculum in mora*), los medios y las garantías de defensa y los importes/exenciones de los embargos podrían ser objeto de los dos artículos mencionados; de este modo se ampliaría su alcance y se cumplirían los objetivos de la propuesta de la Comisión.

3.4 Por otro lado, la evaluación de impacto previo, que la Comisión tampoco ha realizado todavía, deberá tener en cuenta no sólo a los quince Estados miembros cuya situación fue analizada en el estudio que sirve de base al Libro Verde ⁽⁸⁾, sino a todos los Estados que componen en la actualidad la Unión Europea, y deberá ir acompañada de un análisis apropiado sobre las medidas destinadas a aumentar la transparencia de los bienes del deudor y del indispensable acceso a la información relativa a las cuentas bancarias, sin perjuicio de la debida protección del secreto bancario, porque sólo una valoración de conjunto permitirá hacerse una idea correcta sobre la necesidad, la extensión y la justificación de esta iniciativa.

4. Observaciones generales

4.1 En sus observaciones sobre la iniciativa propuesta, el CESE establece una distinción entre los siguientes aspectos:

- a) con carácter general, las cuestiones de fondo relativas a la naturaleza y al alcance de la disposición; y
- b) en particular, las cuestiones relacionadas con la forma procedimental.

4.2 Cuestión previa: términos y conceptos

4.2.1 Dado que se trata de un Libro Verde, previo a la adopción definitiva de un instrumento jurídico, muy probablemente un reglamento comunitario, los términos utilizados para definir los conceptos que se utilizarán a su vez para describir la naturaleza de la disposición de carácter procedimental que se establece finalmente deben responder a criterios muy rigurosos de precisión técnico-jurídica en todas las lenguas comunitarias.

4.2.2 Sin embargo, la realidad es que por lo menos en cinco versiones lingüísticas ⁽⁹⁾ el término que utiliza la Comisión para describir la disposición cautelar que sería deseable no es unívoco ni equivalente y puede dar lugar a incertidumbres de carácter técnico-jurídico en cuanto a su naturaleza jurídica. Dado el carácter jurídico de la medida, la Comisión debe emprender inmediatamente la corrección de las traducciones a fin de evitar incertidumbres basadas únicamente en la inadecuada terminología utilizada ⁽¹⁰⁾.

⁽⁸⁾ Para una completa comprensión del contenido del Libro Verde objeto de examen es fundamental tener en cuenta no sólo el documento de trabajo de la Comisión (SEC(2006) 1341) de 24.10.2006, sino también el estudio JAI/A3/2002/02, en su versión actualizada de 18.2.2004, del Profesor Dr. Burkhard HESS, Director del Instituto de Derecho internacional privado comparado de la Universidad de Heidelberg:
http://europa.eu.int.comm/justice_home/doc_central/civil/studies/doc_civil_studies_en.htm.

⁽⁹⁾ Las versiones que el ponente conoce mejor; lamenta no tener acceso a las otras 15.

⁽¹⁰⁾ En efecto, el término «attachment», incluso en su sentido técnico-jurídico, es ambiguo y puede designar el concepto que en portugués se denomina «penhora» o «arresto». Incluso en inglés, dada la naturaleza jurídica de la medida prevista, hubiera sido mejor utilizar el término «arrestment» o «freezing order», para distinguirlo bien de la figura del «garnishment». Por otro lado, sólo la versión italiana «sequestro conservativo» traduce correctamente el carácter preventivo y conservador de la medida; el término «saisie» francés, y su explicación adicional «déli-vrée par un tribunal siégeant en référé», cumple el objetivo; el término español «embargo» es insuficiente para describir la finalidad de la medida. **De cualquier modo, la traducción portuguesa «penhora» es errónea y debe ser sustituida por «arresto».**

4.2.3 Del análisis del régimen jurídico que parece sugerirse, la necesidad del *fumus boni iuris* y del *periculum in mora*, y de su finalidad, congelar o bloquear las cantidades depositadas en cuentas bancarias hasta la decisión final y ejecución en procedimiento civil del cobro de créditos pecuniarios (obviamente los de carácter civil y comercial y no los derivados de procedimientos penales), parece poder concluirse sin lugar a dudas que se trata de una **disposición de tipo cautelar con la naturaleza de un embargo preventivo.**

4.3 Ámbito de la disposición ⁽¹¹⁾

4.3.1 Por otro lado, el Comité manifiesta sus dudas sobre la limitación del ámbito de la medida cautelar a los «activos bancarios».

4.3.2 En una ejecución de créditos pecuniarios, de carácter obligatoriamente universal, el deudor responde con todos sus bienes hasta el límite de la cantidad de dinero adeudada. Una disposición cautelar como la anunciada podría tener por objeto otros bienes del deudor susceptibles de embargo, incluidos los títulos de crédito, las acciones, las obligaciones y otros derechos y créditos sobre terceros, y no solo el dinero depositado en determinadas cuentas bancarias u otras instituciones financieras, puesto que se considera que no sería demasiado complicado ampliar su ámbito de aplicación por lo menos a los bienes muebles no inscritos y a los derechos de crédito del deudor (incluidas acciones, obligaciones, rentas, créditos sobre terceros, etc.), es decir, a los bienes muebles directamente vinculados a una cuenta bancaria.

4.3.3 Cabe añadir que tampoco parece estar justificada la limitación del ámbito del instrumento comunitario al embargo preventivo de cuentas bancarias exclusivamente y que éste puede ampliarse, de forma ventajosa y con las necesarias adaptaciones, al embargo de los mismos activos una vez obtenido un título ejecutivo, dado que también en este caso puede plantearse el mismo tipo de dificultades de embargo y desaparición de los bienes que justifican la medida propuesta.

4.3.4 Por consiguiente, la Comisión deberá sopesar adecuadamente y justificar la utilidad y el coste de una medida de estas características, limitada exclusivamente a un embargo preventivo del dinero depositado en las cuentas bancarias del deudor.

4.4 Momento de presentación de la solicitud de la medida

4.4.1 Dada la naturaleza de esta disposición, tal y como se ha expuesto anteriormente, queda resuelta de inmediato la cuestión del momento de presentación de la solicitud de la medida cautelar. Conforme a la mejor técnica jurídica, una disposición cautelar de este tipo debe poder solicitarse en cualquier momento del procedimiento judicial del que forma parte, incluso antes del inicio de la acción principal, como procedimiento preparatorio y preventivo, etapa ésta en la que su utilidad práctica es mayor.

⁽¹¹⁾ Se entiende que ésta deberá limitarse a las deudas civiles y comerciales.

4.4.2 Es evidente que deberán tenerse en cuenta las particularidades obvias del régimen, según que el procedimiento cautelar tenga lugar antes de que la acción principal haya sido decidida o después de haber sido obtenida, ya sea antes o en el transcurso de un procedimiento ejecutivo, o en función de si se han presentado o no recursos de la sentencia en primera instancia ante un tribunal superior, o finalmente cuando el título ejecutivo no tenga naturaleza de sentencia (letra, libranza, cheque u otro título ejecutivo).

4.5 La competencia del tribunal

4.5.1 En cierto modo se considera que la cuestión de la competencia del tribunal para evaluar y decretar la adopción de la medida cautelar también está resuelta por las mismas razones que se mencionan antes. Obviamente será competente el tribunal competente para conocer el fondo del asunto a partir del momento en que se considere interpuesta la acción o ejecución.

4.5.2 Sin embargo, **también** deberá ser competente el tribunal del lugar donde están las cuentas bancarias si la medida fuera solicitada **antes** de la interposición de la acción/ejecución. No obstante, en este caso habrá que establecer que, una vez interpuesta la acción/ejecución principal, el procedimiento cautelar dictado deberá ser transferido al tribunal competente para el fondo, el cual, incluso aunque pertenezca a otra jurisdicción nacional, lo deberá aceptar como tal, sin ningún tipo de procedimiento de reconocimiento ⁽¹²⁾.

4.6 Condiciones de la adopción de la medida cautelar

4.6.1 De su propia naturaleza se deriva la necesidad de garantizar las **condiciones** que la Comisión, con toda razón, menciona en el punto 3.2 del Libro Verde, el *fumus boni iuris* y el *periculum in mora*. No obstante, si existiera una decisión judicial u otro título ejecutivo, sólo habrá que demostrar el «*periculum in mora*», o sea la necesidad urgente de adoptar la medida de embargo.

4.6.2 A juicio del Comité, es recomendable que, como condición previa para la admisión de la solicitud de que se dicte la medida, se exija la prueba de que el acreedor ha realizado esfuerzos razonables para cobrar la deuda, incluso por medios extrajudiciales.

4.6.3 El hecho de que no sea necesaria la **audición previa** del deudor es una condición fundamental para la eficacia de la disposición que, no obstante, podrá ir acompañada del **depósito de una fianza que tendrá que fijar el juez**, suficiente para resarcir los perjuicios derivados de una posible anulación de la medida en el procedimiento principal o en recurso, si no tuviera efectos suspensivos, siempre que la medida sea decretada antes de la existencia o la obtención de una sentencia definitiva.

4.7 Importe que deberá garantizarse y exenciones

4.7.1 El importe que deberá garantizarse por medio de este tipo de medida deberá limitarse al crédito vencido alegado y no

pagado y a los intereses de demora (contractuales o legales) devengados hasta el momento de la presentación de la solicitud de la medida.

4.7.2 En el ámbito de un procedimiento cautelar, de carácter necesariamente provisional, y dado el carácter gravoso que tiene la congelación de las cantidades depositadas en las cuentas bancarias, no se considera legítimo incluir otro tipo de importes, por ejemplo los necesarios para hacer frente a intereses devengables, honorarios de abogados, costas judiciales, gastos bancarios y otros.

4.7.3 El CESE es consciente de que la aplicación de un sistema de estas características puede acarrear costes adicionales para los bancos. No obstante, no se considera legítimo imputar dichos costes a las cantidades que deben congelarse en las posibles cuentas bancarias del supuesto deudor. Será competencia de las legislaciones nacionales definir el régimen de costes bancarios y su cobro a los acreedores que recurran a este procedimiento, costes que se incluirán en la normativa sobre las costas procesales, que deberá definirse posteriormente.

4.7.4 En el instrumento comunitario habrá que establecer además los parámetros para determinar los límites de exención de los importes que deben embargarse, a fin de hacer frente, si se trata de personas físicas, a las necesidades básicas del deudor y de su núcleo familiar, cuya satisfacción pudiera ser puesta en entredicho por la adopción de la medida.

4.7.5 Será responsabilidad del banco informar al tribunal, una vez que se haya ejecutado la medida, de los límites aplicables al cumplimiento de la orden de embargo en función de la naturaleza de la cuenta bancaria del deudor (cuenta corriente, cuenta de ahorros, cuenta vivienda), la clase de ingresos o cobros que la alimentan (salarios, vencimientos, honorarios de profesiones liberales, ingresos de trabajo por cuenta ajena, rentas, pensiones, participaciones sociales, etc.) o la naturaleza de los gastos a las que está asociada (crédito vivienda, leasing financiero de vehículos, alquileres, créditos al consumo, pensiones alimenticias a familiares, etc.), de conformidad con la legislación del país donde esté abierta la cuenta bancaria y en la medida en que tenga conocimiento de la naturaleza de tales ingresos y gastos.

4.8 Cuentas de terceros

4.8.1 Del mismo modo, no se considera legítimo ampliar el ámbito de la disposición cautelar a cuentas de terceros. Cuando no sea posible identificar con certeza la parte propia del deudor, es de suponer que las partes de los titulares sean iguales.

4.8.2 También se considera inaceptable que varias cuentas tengan que responder por el mismo importe, aunque se reconoce que es difícil resolver la cuestión cuando, si existen cuentas en varios países, cada uno de los tribunales competentes recibe una solicitud para adoptar la medida y no tiene conocimiento de que esa misma disposición ha sido solicitada en otro lugar hasta el momento en que todos los procedimientos se hayan centralizado en el tribunal competente para el fondo del asunto.

⁽¹²⁾ Véase la sentencia Van Uden Maritime B.V. del Tribunal de Justicia de 17.11.1998, en el asunto C-391/95, Recopilación de Jurisprudencia 2000, p. I-07091.

4.8.3 Por esta razón, será perfectamente razonable que esta iniciativa vaya acompañada al mismo tiempo del establecimiento de **obligaciones de información** claras para el demandante y los bancos ante los que se presenta la solicitud, así como la imposición de deberes de cooperación y colaboración entre los bancos y los tribunales de los distintos Estados miembros, teniendo siempre en cuenta el respeto de la privacidad, la protección de datos y el secreto bancario, tal y como se señala correctamente en el estudio mencionado más arriba en el que se basa el Libro Verde objeto de examen.

4.8.4 De este modo, una vez obtenida la información de los distintos bancos, si hubiera más de uno, podrá por ejemplo llevarse a cabo la reducción «*ex-post*» de los importes embargados en un plazo breve que deberá determinarse.

4.9 *Garantías de defensa del deudor*

4.9.1 Es fundamental garantizar la protección del deudor suministrándole los medios para impugnar la **decisión cautelar, en un plazo razonable**, el cual se recomienda que no sea inferior a veinte días de calendario, con el propósito de demostrar:

- a) la inexistencia, total o parcial, de la deuda;
- b) la inexistencia del «*periculum in mora*»;
- c) que el importe embargado es incorrecto;
- d) que la medida pone en peligro sus necesidades vitales o las de su núcleo familiar (cuando se trate de un deudor individual).

4.9.2 A tal efecto, debe establecerse que el tribunal competente lo notifique al deudor inmediatamente después de comprobar que han sido embargadas cantidades suficientes, una vez transmitida al banco la orden de proceder al embargo de la cuenta bancaria, para hacer frente al importe que supuestamente se adeuda o hasta que se reúna dicho importe. El banco en cuestión deberá transmitir al deudor la misma información, inmediatamente después de haber procedido a la congelación de la cuenta en las condiciones determinadas por el tribunal.

4.9.3 Asimismo, en el instrumento comunitario deberán preverse los **medios de defensa y los fundamentos o motivos de la impugnación o de recurso**, que deberán estar armonizados a nivel comunitario a fin de garantizar la igualdad de apreciación de las situaciones en todas las jurisdicciones competentes y la identidad de los medios de defensa. Cuestiones importantes serán la definición del efecto del recurso (suspensivo o no) y el tribunal competente para evaluarlo cuando no sea una misma jurisdicción nacional la competente para dictar la medida y para emitir una decisión sobre el fondo del asunto.

4.9.4 También es importante determinar un **plazo de caducidad**, que empezará a correr a partir del día en que se comunique al acreedor la ejecución de la medida, para incoar la acción principal o para solicitar el *exequatur*; como plazo razonable se propone un plazo de 60 días de calendario, independientemente de la decisión de la medida cautelar.

4.10 *Instrumento comunitario y naturaleza del mismo*

4.10.1 En su Libro Verde la Comisión no se pronuncia claramente sobre la cuestión del instrumento legal que tiene previsto para llevar a cabo su iniciativa. Teniendo en cuenta los objetivos que se pretenden alcanzar y a fin de garantizar la igualdad de trato en los distintos Estados miembros, y a semejanza además de lo que ocurre con otros instrumentos de este tipo en el ámbito del espacio judicial europeo, el CESE considera que el instrumento deberá adoptar la **forma de reglamento**.

4.10.2 Un asunto diferente, pero estrechamente relacionado con éste, es el de su ámbito de aplicación. Si se estima que la medida es necesaria, el Comité considera que la Comisión debería decidir que, a semejanza de otros instrumentos del mismo tipo, el procedimiento en causa se aplique exclusivamente a los asuntos transfronterizos y tenga un **carácter opcional** («régimen 28»), dejando a los acreedores la elección del instrumento comunitario armonizado, o como alternativa, la vía existente y posible que ofrecen las disposiciones del derecho internacional privado aplicables en estos casos.

4.11 *Costas*

El CESE propone que el régimen de costas aplicables a este procedimiento sea conforme a las normas ya consagradas en el artículo 7 del Reglamento (CE) n° 805/2004, con las adaptaciones que sean necesarias ⁽¹³⁾.

5. **Observaciones específicas**

5.1 Por lo que respecta a cuestiones de naturaleza meramente formal, el CESE considera que el procedimiento de «*exequatur*» debe suprimirse en la decisión que decreta la medida cautelar, independientemente del tribunal competente de que se trate.

5.2 Considera también que en el sistema de notificación del tribunal al banco y al supuesto deudor deberían eliminarse los trámites que no sean necesarios, siempre que se garantice la autenticidad del acto y la identidad del deudor, y estima que el régimen que ya existe en el Reglamento (CE) n° 1348/2000 es suficiente para este propósito ⁽¹⁴⁾. La identificación de las cuentas que deben embargarse tendrá que ser lo más completa posible para evitar una orden de embargo genérica.

5.3 El CESE considera asimismo que la orden del tribunal competente deberá ser ejecutada por el banco en los términos en que ha sido emitida, sin perjuicio, no obstante, de las transacciones legítimas que se hallen en curso, en concreto compromisos anteriores garantizados por letras, libranzas o cheques, así como las obligaciones para con acreedores privilegiados como el Estado, la Seguridad Social o trabajadores. De todas formas, el banco debe responder del saldo existente en la fecha de recepción de la orden de embargo y debe organizarse de manera que cuando llegue la orden, incluso fuera de las horas de apertura comercial, se proceda por vía electrónica a la congelación *ipso facto*, so pena de tener que asumir la responsabilidad en caso de negligencia por la desaparición de los importes que hubieran sido transferidos posteriormente.

⁽¹³⁾ El artículo 7 estipula lo siguiente: «Cuando una resolución incluya una decisión ejecutiva relativa al importe de las costas procesales, con inclusión de los tipos de interés aplicables, se certificará como título ejecutivo europeo también por lo que se refiere a las costas, a no ser que el deudor de forma expresa se haya opuesto en el curso de un procedimiento judicial a soportar dichas costas con arreglo al derecho del Estado miembro de origen».

⁽¹⁴⁾ Reglamento (CE) n° 1348/2000 de 29.5.2000, DO L 160 de 30.6.2000.

5.4 El CESE considera también que los bancos deben informar inmediatamente al tribunal por cualquier medio de comunicación, incluso electrónico, del modo en que la decisión ha sido cumplida.

5.5 La norma comunitaria no deberá definir normas específicas en caso de concurso de acreedores para la misma cuenta bancaria y, a este respecto, el CESE es partidario de que se aplique la legislación nacional.

5.6 Por lo que se refiere a la cuestión de la conversión de la medida cautelar en ejecutiva, el CESE considera que deberá

regirse por el derecho del país que sea competente para su ejecución, de acuerdo con las normas generales sobre conflictos aplicables en cada caso.

5.7 Para terminar, el CESE llama en particular la atención de la Comisión sobre la necesidad de establecer un mecanismo de traducción de los documentos inherentes a la aplicación de esta medida, semejante al establecido en el artículo 21, apartado 2, letra b) del Reglamento (CE) nº 1896/2006 de 12 de diciembre de 2006.

Bruselas, 26 de septiembre de 2007.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Simplificación del marco regulador del sector de las máquinas»

(2008/C 10/03)

El 8 de enero de 2007, la Sra. WALLSTRÖM y el Sr. VERHEUGEN, Vicepresidentes de la Comisión Europea, solicitaron al Comité Económico y Social Europeo la elaboración de un Dictamen exploratorio sobre la «Simplificación del marco regulador del sector de las máquinas».

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 18 de julio de 2007 (ponente: Sr. IOZIA).

En su 438º Pleno de los días 26 y 27 de septiembre de 2007 (sesión del 26 de septiembre de 2007), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 138 votos a favor, 2 en contra y 3 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 La industria mecánica europea constituye un sector estratégico y de vanguardia para la economía de Europa. En 2006 el volumen de ventas generado por más de 130 000 empresas que exportan un tercio de su producción ascendió a varios cientos de millones de euros. La industria mecánica y electromecánica da empleo a más de cuatro millones de trabajadores en la Unión y tiene un importante valor añadido, así como altos niveles de conocimiento.

1.2 La industria mecánica y electromecánica puede, más que otras, permitir que se alcancen los objetivos de la Agenda de Lisboa a través del desarrollo de la formación continua, el intercambio de experiencias y buenas prácticas, el mantenimiento de su capacidad competitiva al más alto nivel y su capacidad de penetración en los mercados internacionales.

1.3 El Comité respalda la iniciativa de la Comisión dirigida a reforzar la competitividad del sector y a mejorar el marco jurídico de referencia mediante una mejor y más eficaz reglamentación, teniendo en cuenta la realidad del sector, caracterizado por decenas de millares de PYME. Legislar mejor, al menos en lo

que se refiere a este sector, no significa abstenerse de legislar, sino ofrecer un marco estable, claro y fácil de aplicación de normas con los mínimos costes administrativos.

1.4 El Comité se muestra satisfecho de que la Comisión le haya asignado esta delicada tarea de determinar, con el máximo consenso posible, los ámbitos de simplificación de la normativa comunitaria vigente, sobre la base de las actividades que han alentado a los órganos legislativos a elaborar una legislación mejor y más simple.

1.5 El Comité observa que hay varias iniciativas legislativas en curso que afectan al sector, por lo que deben conciliarse los diversos intereses en juego: económicos, sociales y medioambientales. La realización del mercado interior no puede perjudicar a otros aspectos que merecen una gran atención, como la salud y la seguridad de los trabajadores, la protección de los consumidores y la salvaguardia del medio ambiente, todo ello en el marco de los objetivos de la Agenda de Lisboa. Por consiguiente, el Comité considera necesario elaborar una estrategia integrada y coordinada con las diferentes iniciativas.

1.6 El Comité acoge con satisfacción las propuestas de la Comisión incluidas en la Comunicación de 17 de febrero de 2007 destinadas a modificar el nuevo enfoque y a reforzar el papel de las actividades de vigilancia del mercado por parte de los Estados miembros, que no siempre asignan los recursos adecuados para ello. Por otro lado, el Comité espera que se refuercen los órganos de la Comisión dedicados a coordinar, supervisar y, en cualquier caso, controlar la gestión de las modalidades de acreditación, la actividad de los agentes encargados de la notificación y la calidad de su certificación. Ha de respaldarse el establecimiento de una «plataforma de comunicación» entre los operadores y los Estados miembros, que deben actuar de forma proporcionada y coherente con los objetivos de las directivas y las políticas comunitarias, haciendo que progresivamente converjan los sistemas y modelos de control de los mercados.

1.7 El Comité pide que, en el ámbito de la normalización, todas las partes interesadas tengan la posibilidad de intervenir ex ante en la definición de las normas, reforzando así la participación en los comités técnicos, sobre todo a nivel local, y la evaluación de impacto, sin abusar de la consulta telemática, que resulta útil, pero que, especialmente en este campo, no puede constituir el único instrumento de consulta de las partes interesadas.

1.8 Por lo que se refiere a la normalización «armonizada», el Comité considera que debe ponerse a disposición gratuitamente o a un precio simbólico, en particular para las PYME, y señala la desigualdad de trato entre las empresas que no pertenecen a países en cuyas lenguas se redactan las normas (inglés, francés y, en ocasiones, alemán) y las otras, que no deben soportar costes de traducción a veces ingentes.

1.9 El Comité subraya que han de suprimirse todos los costes administrativos no justificados, lo que reduciría significativamente los gastos del sistema productivo.

1.10 El Comité espera que la Comisión tome seriamente en consideración la exigencia de fomentar la estabilidad de la normalización, aceptando también las sugerencias formuladas por los operadores y las principales partes interesadas. En lo que se refiere al marco y al fundamento jurídico de referencia, el Comité recomienda a la Comisión que, antes de promulgar la normativa, compruebe si pueden conseguirse los mismos objetivos por otros medios, como la autorregulación o la corrección, siempre que estén garantizados los máximos niveles de transparencia y participación de todas las partes interesadas, y que tenga presente en todo momento el objeto principal y el contenido de la norma, como referencia indispensable para la utilización de los diversos artículos del Tratado como fundamento jurídico.

1.11 El Comité pide que se eliminen las barreras técnicas a la realización del mercado interior, ya que los reglamentos nacionales y locales no justificados suponen un verdadero e insuperable obstáculo para la libre circulación de mercancías.

1.12 El Comité recomienda que la futura legislación venga siempre adecuadamente precedida de una rigurosa evaluación de impacto que tenga en cuenta el nivel de proporcionalidad, y que posteriormente se proceda a un control muy estricto a fin de subsanar los daños que podrían resultar irreparables para el futuro de las empresas del sector.

1.13 El diálogo social sectorial europeo desempeñará un papel esencial en la determinación de todas aquellas iniciativas comunes dirigidas a apoyar el desarrollo del empleo y de la competitividad del sector, en el respeto de los principios ineludibles de la seguridad de los trabajadores, de los ciudadanos y del medio ambiente. Las prácticas de responsabilidad social de la empresa pueden agilizar este diálogo continuo entre las empresas y las partes interesadas a fin de evitar usos inadecuados, aumentar la toma de conciencia y la formación continua, y relacionarse positivamente con el territorio de referencia y los consumidores finales.

2. Contenido de la consulta de la Comisión

2.1 A iniciativa de los Vicepresidentes WALLSTRÖM y VERHEUGEN, la Comisión Europea ha solicitado al Comité Económico y Social Europeo un dictamen exploratorio para analizar la coherencia general del marco regulador aplicable a un sector industrial, en concreto el de las máquinas, al objeto de determinar el margen de simplificación posible. El análisis deberá abarcar, además de la legislación específica sectorial, todo el conjunto del marco reglamentario que afecta al sector de las máquinas.

2.2 Con vistas a la intervención de las partes interesadas en el proceso de simplificación, en concreto cuando se trate de determinar las normas que causan problemas particulares de gestión, la Comisión reconoce que, gracias a su notable y amplia experiencia, así como a una composición realmente pluralista, el Comité se encuentra en una situación privilegiada para reflejar y sintetizar los puntos de vista de los operadores económicos, los trabajadores y la sociedad civil de Europa.

2.3 Teniendo en cuenta la experiencia adquirida por el Comité a través de sus numerosos dictámenes sobre el tema «legislar mejor» y sobre la simplificación⁽¹⁾, así como el artículo 8 del Protocolo de cooperación entre la Comisión Europea y el CESE, la Comisión le confía esta importante responsabilidad. En caso de que este trabajo del Comité resulte fructífero y positivo, la Comisión plantea la posibilidad de repetir esta solicitud en muchos otros ámbitos de importancia para la agenda de «Legislar mejor» de la Comisión y del propio Comité.

2.4 La Comisión ha explicado posteriormente su punto de vista, declarando que legislar mejor no significa reducir la normativa y que, más bien, ha de mantenerse el mismo nivel de protección para los trabajadores, los consumidores y el medio ambiente si se quiere asegurar un marco reglamentario que permita mejorar la competitividad.

⁽¹⁾ DO C 24 de 31.1.2006 (ponente: Sr. Retureau) y DO C 309 de 16.12.2006 (ponente: Sr. Cassidy).

3. Observaciones generales

3.1 En primer lugar, el Comité se muestra extremadamente interesado en desempeñar la función de encontrar una síntesis entre los diversos intereses en juego para presentar una propuesta de mejora y simplificación del marco reglamentario y legislativo vigente. La mejor característica del Comité es su capacidad de incidir en los procesos de toma de decisiones buscando el máximo consenso posible entre los representantes de la sociedad civil, que tienen intereses diversos. La clara fidelidad a los principios y los valores comunitarios, así como el equilibrio, la calidad y la innovación de sus dictámenes, convierten al Comité en un interlocutor importante y fuerte de las instituciones europeas. El incentivo y, por así decirlo, el reto que plantea esta solicitud de la Comisión a todos los miembros del Comité de aprovechar positivamente esta oportunidad pueden destacar la función de foro de encuentro y diálogo que los Tratados han reconocido a la sociedad civil organizada.

3.2 La oportunidad de que el Comité indique previamente los ámbitos de intervención en los que actuar para mejorar el marco normativo de referencia abre un nuevo ámbito metódico y de cooperación entre las instituciones europeas. Obviamente, cada una de las partes interesadas ya se ha encargado de señalar sus exigencias y deseos a la Comisión. Empresas productoras, usuarios, trabajadores, consumidores, organismos de normalización y autoridades públicas ya han expresado cómo desearían que «mejorase» la normativa vigente. No obstante, los métodos de consulta adoptados hasta ahora no han permitido obtener una síntesis ecuatoriana de las diversas instancias, lo que da la sensación a una u otra parte de que no se le escucha lo suficiente.

3.3 El Comité puede llevar a cabo esta síntesis a través de su variada y especializada experiencia interna y de las relaciones ramificadas y relevantes a las que normalmente pueden recurrir sus miembros para obtener importantes contribuciones en términos de experiencia. El Comité ya se pronunció parcialmente al respecto en su Dictamen de iniciativa sobre el tema «Transformaciones industriales en el sector de la ingeniería mecánica»⁽²⁾.

3.4 El Comité constata que están en curso o se han anunciado diversas iniciativas en lo que respecta a la reglamentación comunitaria en materia de producción industrial y, en particular, en el subsector de las máquinas. Estas iniciativas plantean problemas complejos y de diferente naturaleza. Parece útil examinar tales problemas de modo que se tengan en cuenta los diversos intereses que salvaguarda la reglamentación comunitaria: la libre circulación de mercancías, la salud y la seguridad de los trabajadores, la protección de los consumidores, la protección del medio ambiente y los objetivos de la Estrategia de Lisboa, tanto económicos como sociales. Este marco reglamentario se deriva de diversos instrumentos legislativos y nunca se ha elaborado un estudio semejante. El Comité considera que ha llegado el momento de afrontar la complejidad del tema de forma global y estructural.

3.5 En el ámbito de la producción y de la comercialización de materiales industriales, la reglamentación comunitaria se ha ido elaborando de forma progresiva. En términos generales, esto ha permitido una armonización legislativa que ha simplificado considerablemente el ámbito reglamentario en el que operan las empresas. Sin embargo, conviene señalar que aún no se ha completado dicho proceso.

3.6 La reglamentación comunitaria, adoptada a partir de la segunda mitad de los años ochenta, se basa en dos grandes cuerpos reglamentarios: unas normas se refieren al mercado y otras al lugar de trabajo. La aplicación eficaz de esta reglamentación supone la participación de un gran número de agentes diferentes: organismos de normalización y de notificación, diseñadores y fabricantes, importadores y responsables de la comercialización, montadores e instaladores, organismos públicos de control y sanción (incluidos las aduanas y los poderes judiciales), empresarios, trabajadores y representantes de los trabajadores, etc. Las organizaciones de consumidores han expresado su particular interés en una participación efectiva y activa, que hasta ahora se consideraba insuficiente. La cooperación entre todos estos agentes es tan esencial como la cooperación entre las autoridades públicas a nivel nacional y europeo.

3.7 Aunque la aplicación de estas normas no parece suponer grandes dificultades, ciertos problemas prácticos subyacen a esta evaluación globalmente positiva.

4. Una seguridad mejorada, pero aún insuficiente

4.1 Cada año los accidentes laborales provocan entre 6 000 y 8 000 muertes (un 40 % corresponde a personas con edades inferiores a los 35 años) y dejan discapacitadas a centenares de miles de personas en la UE. Los instrumentos de trabajo son causantes de parte de los accidentes. En algunos casos se deben a la ineficacia de los materiales de protección individual o a una formación inadecuada. En torno a un cuarto de los trabajadores de la UE declara que debe utilizar materiales de protección individual para su seguridad y su salud. Los principales agentes físicos que constituyen factores de riesgo en el ámbito laboral están generalmente vinculados a los instrumentos de trabajo: ruido, vibración, radiación ionizante y no ionizante. Los factores ergonómicos desempeñan un papel fundamental en materia de salud y seguridad en el trabajo. En ciertos casos, los instrumentos de trabajo pueden tener un papel importante en la exposición a sustancias químicas, por lo que, a veces, la eficacia del material de protección individual puede resultar crucial.

4.2 Han de tenerse especialmente en cuenta los productos destinados al consumo masivo de un público indiferenciado que no está al tanto de los posibles riesgos que entrañan las máquinas que adquiere o alquila. Desgraciadamente, los consumidores sufren muchos accidentes por hacer un uso inadecuado del producto, accidentes que no se tienen en consideración en las estadísticas.

⁽²⁾ DO C 267 de 27.10.2005 (ponente: Sr. VAN IERSEL).

5. Una cooperación en ocasiones difícil entre los diversos agentes

5.1 Se observa que la cooperación entre los agentes que trabajan en el mercado único afronta verdaderas dificultades y también fuertes reticencias a la hora de proceder de un modo transparente: los agentes privados, por querer protegerse de la competencia o de posibles sanciones, y los agentes públicos, por inercia burocrática, a menudo muy tenaz. Por ejemplo, resulta evidente la necesidad de intensificar la cooperación entre las empresas constructoras y las usuarias o de aumentar la transparencia en la interpretación de los requisitos de las directivas de «nuevo enfoque» que hacen los órganos de normalización, las autoridades de control y de notificación y los asesores encargados de la asistencia técnica a los empresarios.

5.2 Este problema se sitúa en el centro de atención de la Comisión en su reciente iniciativa de revisión del «nuevo enfoque», anunciada el pasado 14 de febrero de 2007 bajo el título *Nuevo paquete para la circulación de productos en el mercado interior*. Éste consta de un reglamento (Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen los requisitos de acreditación y vigilancia del mercado relativos a la comercialización de los productos [COM(2007) 37 ⁽³⁾] y de una decisión (Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo sobre un marco común para la comercialización de los productos [COM(2007) 53 final ⁽⁴⁾]). Dicho paquete propone reforzar las estructuras de control comercial para excluir los productos que no sean seguros, eliminándolos del mercado de la Comunidad, y luchar contra las empresas fraudulentas. Los órganos de comprobación, certificación e inspección que intervienen en el examen de los productos se someterán a controles más estrictos sobre su forma de acreditación a fin de asegurar un nivel reglamentario común tanto para las empresas como para los órganos de control (actualmente intervienen en la UE cerca de 1 800 órganos de notificación; es decir, laboratorios y centros de inspección y de certificación, instituciones privadas que reciben acreditación de la administración pública para poder llevar a cabo su trabajo). Cabe señalar que entre estos organismos «independientes» se hallan agentes que proceden directamente de las asociaciones de empresas constructoras, donde el conflicto de intereses podría resultar realmente problemático. En un Estado miembro, por ejemplo, sólo en el sector de los ascensores se han acreditado más de 80 órganos de notificación.

5.2.1 Veintidós años después de la aprobación de la Resolución del Consejo de 7 de mayo de 1985, que incluye los principios del nuevo enfoque, la Comisión propone una actualización y refuerzo del control de los mercados en aras de una mayor fiabilidad del distintivo de homologación CE. El Comité opina que el método de nuevo enfoque — que ha afectado a 25 directivas, de las que 21 presentaban las especificaciones para la fiabilidad del distintivo y 4 no — ha aportado buenos resultados al favorecer el desarrollo del mercado interior, pero, al mismo tiempo, considera conveniente que se proceda a la revisión propuesta. Deberán aumentarse los poderes y las

responsabilidades de los Estados miembros, aunque también los de la Comisión, que tendrá que reforzar sus órganos para poder efectuar una supervisión continua del control al que se someten los mercados, de las modalidades de acreditación de los organismos de notificación y, en algunos casos, de las actividades de dichos organismos. En el ámbito del estudio de la Comisión, las organizaciones sectoriales se han declarado en su mayoría a favor de dicho refuerzo de las autoridades nacionales y, por consiguiente, europeas.

5.3 El Comité acoge con satisfacción esta iniciativa, que limita la discrecionalidad y la heterogeneidad de la evaluación que obstaculizan el desarrollo del mercado interior, generando, además, desventajas competitivas para los operadores que respetan las normativas. La distorsión de la competencia causada por un control descuidado es un problema de primer orden, que pone en evidencia una de las limitaciones de la aplicación del nuevo enfoque. Por otro lado, resultan fundamentales la sencillez y la claridad del marco normativo, en particular para las PYME, al igual que la intensificación de la cooperación entre las autoridades de control de los mercados, tanto en el ámbito de la UE/AEMA como a nivel internacional. Ha de apoyarse el establecimiento de una «plataforma de comunicación» entre los operadores y los Estados miembros, que deben actuar de forma proporcionada y coherente con los objetivos de las directivas y las políticas comunitarias, haciendo converger progresivamente los sistemas y modelos de control de los mercados. La intervención de las aduanas en esta actividad reviste una importancia fundamental.

5.4 Convendría que a nivel europeo se estableciera una mayor cooperación entre todas las direcciones pertinentes (por ejemplo, las DG ENTR, ENV, EMPL y SANCO) al objeto de elaborar «guías» sobre el uso de las directivas vigentes, que, obviamente, no sustituyen a las normas, pero pueden representar una valiosa contribución y ahorrar grandes sumas de dinero eludiendo asesoramientos inútiles.

5.5 En el caso de los productos estacionales, como las máquinas para la jardinería, se deben prever procedimientos simplificados y rápidos para no perder oportunidades de mercado. Con este fin, el Comité sugiere la creación de un «Instituto de mediación» al que recurrir con vistas a satisfacer exigencias especiales y justificadas, garantizando en cualquier caso una rigurosa aplicación de toda la legislación pertinente, en particular de las normas sobre seguridad.

6. Cargas administrativas no necesariamente justificadas

6.1 Otra prioridad anunciada por la Comisión se refiere a la reducción de las cargas administrativas inútiles, que inciden significativamente en la competitividad. El Comité sigue con interés los esfuerzos de la Comisión en este campo, materializados a través del programa de acción presentado el 24 de enero de 2007, con objeto de disminuir un cuarto de las cargas administrativas de las empresas de aquí a 2012.

⁽³⁾ Dictamen INT/352, en proceso de elaboración (ponente: Sr. PEZZINI).

⁽⁴⁾ Dictamen INT/353, ídem 3.

6.2 La Comisión podría ayudar a resolver concretamente algunos problemas de aplicación de las directivas, por ejemplo centralizando en ella todas las comunicaciones que actualmente se prevé enviar a cada Estado miembro, lo que supondría enormes dificultades solamente para localizar la dirección correcta. Es el caso de la Directiva 2000/14/CE sobre emisiones sonoras, conforme a la cual hay que enviar una declaración de conformidad a un Estado miembro y a la Comisión, o de la Directiva 97/68/CE sobre medidas contra la emisión de gases y partículas contaminantes procedentes de los motores de combustión interna, conforme a la cual las empresas deberían notificar, en lo que se refiere a la opción de «flexibilidad», a las autoridades responsables en cada Estado miembro la aprobación recibida e informar al respecto semestralmente.

6.3 Las empresas encuentran muchas dificultades en la aplicación práctica de las directivas sobre la protección de los trabajadores ante los agentes físicos. En particular, con las Directivas 2002/44/CE, sobre las disposiciones mínimas de seguridad y de salud relativas a la exposición de los trabajadores a los riesgos derivados de los agentes físicos (vibraciones), y 2006/25/CE, sobre las disposiciones mínimas de seguridad y de salud relativas a la exposición de los trabajadores a riesgos derivados de los agentes físicos (radiaciones ópticas no ionizantes), que afectan especialmente a las PYME. Problemas similares podrían surgir a la hora de proceder a la aplicación de la próxima Directiva sobre las radiaciones ópticas artificiales. Se requieren guías y aplicaciones prácticas, ya que, de otro modo, estas directivas no conseguirán sus objetivos. Obviamente, ante la verdadera imposibilidad de aplicarlas en la práctica, habrá que idear y preparar rápidamente las modificaciones necesarias para que las empresas puedan respetar sus obligaciones legales.

6.4 En el ámbito de la producción industrial y concretamente de las máquinas, conviene tener en cuenta las diferentes exigencias cuando se aborda el tema de las cargas administrativas. La trazabilidad de las intervenciones de los diversos agentes constituye un elemento esencial tanto para la seguridad física de los usuarios como para la seguridad jurídica de las relaciones contractuales que se entablan en el mercado. Por tanto, han de definirse soluciones equilibradas que mantengan las condiciones de transparencia y trazabilidad sin multiplicar inútilmente los costes administrativos.

7. El papel de la normalización

7.1 La normalización técnica desempeña un importante papel en el funcionamiento de las normas comunitarias y permite materializar las exigencias fundamentales de seguridad formuladas en la legislación. El respeto de las normas confiere una presunción de conformidad a las directivas. Cuando es necesaria, la certificación efectuada por los órganos encargados de la notificación va siempre unida a la exigencia de un marco normativo constituido por normas.

7.2 En su conjunto, los organismos europeos de normalización han llevado a cabo un trabajo provechoso sobre la base de los mandatos de la Comisión. De cualquier modo, la elaboración de normas debería exigir un procedimiento en el que pudieran participar más las partes interesadas, con lo que se agilizaría la comparación sucesiva: es un hecho que hoy día se limita a un restringido número de agentes. La mayor parte de las industrias usuarias no disponen ni de medios ni de recursos para realizar un seguimiento regular de esta actividad. La participación de los

trabajadores y consumidores es aún más marginal. Tal situación impide que se tenga fácilmente en cuenta la importancia de la experiencia adquirida. Algunas normas no consiguen responder a todas las preocupaciones observadas sobre el terreno. El Comité recomienda reforzar, especialmente a nivel local, la participación de las partes interesadas en los comités técnicos del sector, en el que pocas personas tienen realmente poder de decisión. Por otro lado, el Comité observa con preocupación que el creciente coste de la normalización puede llegar a frenar no sólo la competitividad, sino también la seguridad (se prefiere, por ejemplo, correr el riesgo de utilizar inadecuadamente las máquinas haciendo un uso contrario a las normas). Algunas PYME del Este de Europa tienden a actuar sin conocimiento o a emplear artimañas.

7.3 El Comité acoge con satisfacción la iniciativa anunciada el 15 de marzo de 2007 en el Plan de acción para una normalización europea, en la que se pide a cada Estado miembro que informe sobre el estado de realización y sobre las medidas adoptadas para apoyar la participación de todas las partes interesadas en la normalización europea e internacional. La Comisión, por su parte, debería integrar las observaciones propuestas en la normalización europea. La participación de las PYME en el procedimiento de normalización resulta fundamental tanto a nivel europeo como nacional, y habrá que procurar que su contribución a los futuros procesos de normalización sea efectiva y concreta.

7.4 En ciertos casos puede resultar difícil para los empresarios respetar las obligaciones derivadas de la legislación sobre salud y seguridad. De hecho, cuando se utiliza una máquina, la evaluación de riesgos implica una complementariedad necesaria entre el productor y la empresa usuaria. Si las normas no prevén la provisión de una información adecuada sobre riesgos residuales que la empresa debe tener en cuenta, pueden surgir problemas. Si no se informa correctamente a los empresarios sobre los riesgos residuales inherentes a la máquina que compran, tendrán dificultades a la hora de cumplir las obligaciones de evaluación de riesgos que se derivan de la Directiva marco 89/391/CEE y de sus 19 directivas específicas complementarias en materia de protección activa y pasiva de los trabajadores.

7.5 La difusión de las normas puede resultar problemática para las PYME por el elevado coste de cumplirlas. Si la normalización da lugar a procedimientos de certificación, los costes administrativos son generalmente más elevados que los que proceden directamente de la legislación.

7.6 Las evaluaciones de riesgo que llevan a cabo los especialistas del CEN son extremadamente importantes para los empresarios, que deben incluirlas en un análisis específico sobre las condiciones laborales en que se utilizará la máquina. El coste de estas medidas armonizadas es elevado, en particular para las PYME. El Comité recomienda estudiar la propuesta de que las medidas «armonizadas», derivadas del mandato que confiere la CE al CEN, se pongan a disposición gratuitamente o a un precio simbólico, a fin de permitir el cumplimiento de las obligaciones legislativas. Además, su difusión gratuita en Internet ya se llevado a cabo con éxito en el sector de las comunicaciones: algunas normas del ETSI (Instituto Europeo de Normas de Telecomunicación — *European Telecommunication Standardisation Institute*) se han difundido directamente en la red.

8. Promover la estabilidad de la reglamentación

8.1 El Comité subraya que no siempre es necesario modificar directivas que han dado y dan buen resultado. Efectivamente el trabajo y los resultados que han llevado a mejorar en su conjunto la Directiva base 98/37/CE, es decir, la famosa Directiva sobre máquinas, han sido particularmente complejos y, al final, se ha logrado un óptimo equilibrio entre diversos intereses. En cualquier otro caso, quizá sería mejor no recurrir demasiado a las denominadas «mejoras», por ejemplo, modificando la Directiva sobre el material eléctrico destinado a utilizarse con determinados límites de tensión, 73/23/CE, o, como ha señalado la asociación de fabricantes de máquinas en su nota del 5 de noviembre de 2004, con la inoportuna propuesta de la Comisión de fusionar la Directiva 87/404/CEE con la Directiva sobre los recipientes a presión simples 97/23/CE.

8.2 Se ha hecho patente la necesidad de que el mercado disponga de un marco normativo estable y claro para poder planificar con tranquilidad las inversiones y cumplir normas inteligibles que no se modifiquen cada poco tiempo. Por otro lado, en la práctica existe el riesgo de que la «simplificación» pueda suponer mayores costes tanto administrativos como para realizar evaluaciones de conformidad más complejas.

8.3 Por otra parte, en lo que se refiere a la posibilidad de recurrir al artículo 95 del Tratado, el Comité comprende las exigencias de las empresas constructoras, pero subraya que el marco jurídico de referencia, en el que hay que basarse para emitir las directivas, debe cumplir los principios fundamentales de los tratados, en particular en lo que respecta al fundamento jurídico de las diferentes normas. Es evidente que la supremacía del objetivo y del contenido del acto son las referencias objetivas para la aplicación de las diversas normas. Sobre ello también se ha pronunciado, incluso recientemente, el Tribunal de Justicia Europeo a través de diversas sentencias, excluyendo la posibilidad de que exista un fundamento jurídico mixto cuando las referencias normativas estén en conflicto o su acumulación pueda limitar los derechos del Parlamento. En lo que se refiere al diseño de los productos, cuando prevalece un objetivo distinto, no es factible que las empresas pretendan referirse siempre al párrafo tercero del artículo 95 del Tratado, que, como es sabido, limita en gran medida el poder de los Estados miembros al reforzar la normativa comunitaria, como se prevé, por ejemplo, en los artículos 137 o 175 (5). De hecho, las empresas evidencian los costes añadidos (que recaen en el usuario final) que hay que afrontar al aportar las modificaciones necesarias para el diseño y la fabricación de las máquinas, de acuerdo con las exigencias de cada uno de los Estados miembros. Procede idear modelos legislativos complementarios que no se superpongan, sino que reduzcan a lo esencial las posibilidades de los Estados miembros de adoptar medidas distintas, que deberán referirse al principio de la razón y de la proporcionalidad.

8.4 La reciente Directiva «Reach» marca un giro importante en la protección de los consumidores y de los trabajadores. El Comité ha dado el visto bueno a las soluciones técnicas aprobadas y a la perspectiva de flexibilidad vinculada a la posibilidad de una simplificación. Por otro lado, señala con cierta preocupación que las PYME podrían tener dificultades, especialmente si

los controles de las importaciones no tuvieran que ser tan rigurosos como lo exige la aplicación de esta directiva fundamental. En este sentido, el Comité insta a la Comisión a supervisar atentamente las modalidades de vigilancia de los mercados de los Estados miembros, que precisamente en este sector han mostrado cierta dificultad a la hora de desempeñar eficazmente su función, en particular por la grave escasez de los medios provistos a los órganos de control superiores. Para ello, se podría prever, sobre la base del principio de la primacía de la fabricación en el ámbito nacional, la distribución de las responsabilidades entre las autoridades de control, por ejemplo, por series de producto (sistemas de válvulas, equipos para el levantamiento y la movilización de las mercancías, bombas y compresores, maquinaria para las industrias manufactureras, etc.).

8.5 Sin perjuicio de la contribución fundamental que el sector de la industria mecánica aporta a toda la economía europea, da la impresión de que los Estados miembros invierten muy poco en las actividades institucionales que se les han asignado. La Comisión podría pedir tales datos para compararlos con los resultados prácticos obtenidos. Con frecuencia, la calidad y la cantidad de los controles están vinculadas a la capacidad o voluntad individual, aunque depende en gran medida de los recursos disponibles.

9. Eliminar las barreras técnicas al pleno desarrollo del mercado único

9.1 En el ámbito de las legislaciones nacionales, existe una serie de obstáculos técnicos que causan graves problemas a las empresas. Uno de los sectores afectados es, por ejemplo, el de las máquinas móviles cuyo uso no está destinado a las carreteras, cuando deben desplazarse por las vías públicas. A causa de las diversas reglamentaciones (algunos Estados miembros adoptan medidas más estrictas que otros), se hace necesaria la dotación de diferentes máquinas. También existe confusión en lo que a la terminología se refiere, por ejemplo, entre «sociedad» y «empresa». Las obligaciones de revisión previstas por algunos Estados miembros suponen costes añadidos, que a menudo se duplican para los países que prevén la inspección de un órgano específico, ya sea en la fase de elaboración, de prueba o de transporte. El Comité desea que, en particular por lo que se refiere a las medidas de seguridad, se logre una rápida armonización de las normativas. En cuanto a los tractores, por ejemplo, aparte de las actuales previsiones en materia de espejos retrovisores y de límites de velocidad, se prevén especificaciones técnicas para las luces (anteriores y posteriores) y, sobre todo, para la distancia de frenado. Por las carreteras europeas circulan actualmente tractores cuya fabricación se remonta a hace 40 años. Una renovación progresiva del parque automovilístico garantizaría niveles mucho más altos de seguridad activa y pasiva.

9.2 Para reglamentar el uso de máquinas de trabajo que circulan por vías públicas, el Comité recomienda, en particular:

(5) C-94/03. Sentencia del Tribunal en el proceso de la Comisión Europea contra el Consejo de la Unión Europea — Elección del fundamento jurídico.

— aprobar una propuesta para armonizar las legislaciones nacionales existentes sobre el uso de las máquinas de trabajo que circulan por las vías públicas;

- utilizar la metodología del nuevo enfoque;
- prever normas de referencia que supongan una presunción de conformidad con las obligaciones;
- incluir disposiciones adecuadas en materia de evaluación de conformidad, introduciendo para algunos sistemas (dirección y frenos) una evaluación de conformidad más estricta.

10. La futura legislación: participación y evaluación de impacto

10.1 El Comité pide que en el futuro exista una cooperación más estrecha entre los órganos reguladores y las partes interesadas en cuanto a las futuras políticas de reglamentación a través de un diálogo eficaz, evitando concentrar la consulta por vía electrónica, dada la necesidad de interacción entre las partes interesadas. A juicio del Comité, en algunos temas específicos, una consulta constante y frecuente permite evitar problemas, garantizando de este modo una mayor calidad de la legislación y una eficacia óptima de las normas.

10.2 El Comité considera esencial que se elabore una metodología de evaluaciones de impacto sobre las diversas opciones que sea común a las instituciones europeas (Parlamento, Consejo y Comisión) y que presente un sistema idóneo de control de la calidad.

10.3 La Comisión debería comprobar siempre si los objetivos que se pretende lograr requieren efectivamente un marco reglamentario o si, por el contrario, resulta suficiente con la autorregulación o la corrección. El Comité opina que, entre varias opciones, habrá que optar por aquella que garantice los mismos objetivos al menor coste y con las menores cargas administrativas, y que, además, asegure la mayor transparencia y participación posible a las partes interesadas.

10.4 El diálogo social sectorial entre las partes interesadas asume un papel fundamental. El interés común puede materializarse en iniciativas de desarrollo de formación específica (especialmente en materia de seguridad laboral) y también de formación continua (que hace aumentar no sólo las competencias, sino también la sensibilización sobre diversos problemas de gestión y organización vinculados a un uso óptimo y más seguro de las máquinas). A través de un diálogo ampliado a los representantes de la sociedad civil y de los entes locales, la cuestión de la responsabilidad social de las empresas puede influir positivamente en el desarrollo de una cultura empresarial segura y productiva, en particular en las PYME, donde las dificultades en la gestión de riesgos son evidentemente mayores.

10.5 El Comité considera conveniente emprender una reflexión que permita a todas las partes interesadas hacer un balance de los resultados y los límites de la reglamentación comunitaria. A partir de dicho balance se podría adoptar un enfoque compartido con el fin de que las diversas iniciativas en curso no aporten soluciones parciales o contradictorias. La decisión de la Comisión de verificar con las partes interesadas la nueva Directiva sobre las máquinas va en la correcta dirección. Estas iniciativas han de multiplicarse. En particular, el Comité subraya los vínculos existentes entre las diversas iniciativas, como las relativas a los programas de acción dirigidas a reducir las cargas administrativas inútiles y al nuevo enfoque (el 14 de febrero de 2007 la Comisión aprobó su propuesta de reglamento y de decisión del Consejo y del Parlamento Europeo para un marco de revisión del nuevo enfoque, sobre la base de una consulta pública concerniente al futuro del mercado interior). El Comité está convencido de que una buena articulación y coordinación entre estas iniciativas puede aportar mejoras reales a la reglamentación vigente y a su coherente aplicación en los 27 Estados miembros.

Bruselas, 26 de septiembre 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 Parlamento Europeo y al Consejo — Marco reglamentario para un sector del automóvil competitivo en el siglo XXI — Posición de la Comisión sobre el informe final del Grupo de alto nivel CARS 21 — Una contribución a la estrategia de crecimiento y empleo de la UE»

COM(2007) 22 final

(2008/C 10/04)

El 7 de febrero de 2007, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Comisión Europea decidió consultar el 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 18 de julio de 2007 (ponente: Sr. DAVOUST).

En su 438º Pleno de los días 26 y 27 de septiembre de 2007 (sesión del 26 de septiembre), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 144 votos a favor y 2 abstenciones el presente Dictamen.

1. Resumen y principales recomendaciones

1.1 El CESE se felicita de que la Comisión Europea se proponga la «mejora de la legislación» y de que su objetivo sea «promover una interacción coherente entre los diferentes ámbitos políticos, garantizar la previsibilidad y proteger los intereses públicos (por ejemplo, el medio ambiente y la seguridad), a la vez que pretende reducir las cargas reglamentarias que pesan sobre la industria». El CESE se congratula de la voluntad manifestada de adoptar un planteamiento global y de integrar a la vez las diferentes dimensiones del desarrollo de la industria y de su competitividad y las distintas partes interesadas.

1.2 Más generalmente, el planteamiento conjunto representado por la iniciativa CARS 21 responde a una voluntad de coordinación de los responsables de las políticas públicas — entre sí y con las distintas partes interesadas en la vida de la industria — que merece pleno apoyo por parte del CESE. La Comunicación de la Comisión, que sitúa el trabajo reglamentario ya realizado y define las medidas que en el futuro deberán adoptarse en este marco, ilustra el interés de tal planteamiento y al mismo tiempo las dificultades a las que se enfrenta.

1.3 La ventaja principal del planteamiento consiste en que para el conjunto de las partes interesadas se introduce claridad en las orientaciones de las políticas europeas relativas al automóvil. En cada uno de los principales sectores se mejora la previsibilidad de las políticas de la UE y se reduce en igual medida la carga reglamentaria que pesa sobre la industria.

1.4 Por tanto, la reducción de las cargas administrativas resultante de la sustitución de las 38 directivas comunitarias por los correspondientes reglamentos de la CEPE-NU será uno de los efectos positivos directos del planteamiento. Del mismo modo, el trabajo realizado en los ámbitos de medio ambiente y «seguridad vial» permite poner de manifiesto que un planteamiento integrado es practicable y hace que el entorno reglamentario resulte más legítimo para el conjunto de las partes interesadas y sea más previsible para los industriales. Con tal planteamiento se construye así un consenso sobre el que cada cual podrá basar su acción.

1.5 Las dificultades de aplicación del planteamiento, sin embargo, deben subrayarse también. Son de tres órdenes:

- i) la búsqueda de consenso tiende a dejar para más tarde los diferentes arbitrajes que deben hacerse;
- ii) el contenido del análisis y de las recomendaciones está muy condicionado por la lista de las partes interesadas que se ha elegido;
- iii) la elección de un enfoque integrado puede conducir a un análisis de las cuestiones planteadas que diluya las responsabilidades.

1.6 La lista de las 39 medidas o compromisos contemplados en la Comunicación de la Comisión es muy larga y, considerado aisladamente, cada uno de ellos parece justificable. La integración del conjunto de los 39 puntos es probablemente más problemática y plantea problemas de compatibilidad y calendario que quedan pendientes. Así, por ejemplo, las cuestiones medioambientales y las cuestiones de seguridad se abordan sobre la base de un enfoque integrado, pero las dos cuestiones no se abordan por su parte de manera integrada. Plantear la cuestión del precio de los productos que responden al conjunto de las obligaciones contempladas — como se planteaba en el informe del Grupo de alto nivel — habría permitido seguramente tal integración, pero también habría conducido seguramente a poner de relieve la obligación de hacer elecciones. Por otra parte, el Grupo de alto nivel estaba interesado en que sus conclusiones se acompañaran de una «hoja de ruta» válida para el conjunto de los responsables de las políticas públicas. En dicho documento se recogía el enfoque integrado que la Comisión había deseado que promoviese el Grupo CARS 21. El CESE lamenta que la Comunicación de la Comisión no haya propuesto, incluso enmendándola, dicha «hoja de ruta».

1.7 El grupo de alto nivel basó globalmente una amplia parte del análisis en el punto de vista de los fabricantes de automóviles. El resultado ha sido una representación de las cuestiones que deben regularse ampliamente dominada por las cuestiones de productos y de tecnologías. El CESE observa que si se hubiese sido más sensible a los intereses de los usuarios del automóvil, el mismo ejercicio habría conducido a un punto de vista diferente. Por consiguiente, conviene con vistas al futuro estar en condiciones de revisar, al hilo de las evaluaciones y reevaluaciones, la lista pertinente de las partes interesadas.

1.8 Con un enfoque integrado o global se corre el riesgo de que cada una de las partes interesadas defienda la opinión de que la carga del ajuste incumbe al otro. Así, por ejemplo, en materia de seguridad viaria o de medio ambiente, los industriales podrán considerar que son los responsables de las infraestructuras o los consumidores los que desarrollan comportamientos que no permiten la plena expresión de los esfuerzos — tecnológicos, en particular — que realizan.

1.9 Todos estos elementos indican que la Comunicación de la Comisión no puede agotar la cuestión de las políticas públicas del automóvil y de las elecciones a las cuales éstas se enfrentan. El CESE apoya el planteamiento en esta perspectiva: de lo que se trata — más que de decidir de una vez por todas una lista del conjunto de las vías de progreso que pueden seguirse y de dejar a los expertos y a los industriales la posibilidad de arbitrar entre ellas — es de mantener vivo el debate público sobre las políticas del automóvil, un debate abierto al conjunto de los interlocutores sociales y, más ampliamente, de las partes interesadas, e ilustrar las elecciones que deban hacerse en distintos momentos.

1.10 La Comisión concluye su Comunicación considerando que «existe una oportunidad única de crear una cultura distinta de elaboración de normas de política industrial. La Comisión cree que principios como la calidad de la legislación, la simplificación, las evaluaciones de impacto, las consultas a los interesados, los plazos y la elección de instrumentos deben ser parte central de la elaboración de propuestas legislativas».

El CESE se suma a este planteamiento y desea, por medio del presente dictamen, ayudar a la Comisión a aplicarlo plenamente.

En esta perspectiva, el CESE recomienda que:

- se deje a los industriales el tiempo de poner a punto las tecnologías necesarias para hacer frente a exigencias más estrictas, sin que se traduzcan en un encarecimiento importante de los productos y, en definitiva, en una desaceleración de la velocidad de renovación de los parques de vehículos;
- no se limite el enfoque de las cuestiones medioambientales a la cuestión del CO₂ y no se preste atención únicamente a las soluciones tecnológicas, con vistas a desarrollar un planteamiento global y atento al lugar del automóvil y de los transportes por carretera en las sociedades europeas;
- se organice el foro sobre la reestructuración, el balance previsto para 2009 y los estudios de impacto en los que éste deberá basarse, eligiendo a tal fin el planteamiento integrado recomendado en el marco de CARS 21 y procurando darle mayor legitimidad, tanto en la fase previa (en la elección de la lista de las partes interesadas) como en la posterior (en la integración de las recomendaciones resultantes de los grupos de trabajo);
- se haga participar más directamente y con mayor antelación al CESE, cuya naturaleza y composición son precisamente de tal índole que permiten esa forma de participación de los distintos componentes de las sociedades europeas en las políticas que la Comisión realiza al servicio de estas.

2. La propuesta de la Comisión

2.1 El planteamiento de la Comisión: originalidad y ejemplaridad de CARS 21

2.1.1 En el marco de su política destinada a mejorar la calidad de la actividad legislativa y afrontar los retos de una competencia mundial más generalizada, la Comisión pidió en 2004 al Grupo de alto nivel CARS 21 — que reunía a los principales interesados (Estados miembros, industria, ONG y diputados del Parlamento Europeo) e igualmente a los tres principales comisarios asociados al asunto (empresa e industria, medio ambiente, transporte y energía) — que formularse recomendaciones sobre las políticas que deban seguirse.

2.1.2 Más concretamente, la misión del Grupo de alto nivel que se constituyó entonces era la siguiente: se le encargaba que hiciera recomendaciones para las políticas públicas y el marco reglamentario relativo a la industria europea del automóvil a corto, medio y largo plazo, con el fin de mejorar la competitividad global de aquella, preservar el empleo y garantizar al mismo tiempo la continuación de los progresos en materia de rendimiento de los vehículos en lo relativo a seguridad y medio ambiente a precios que sigan siendo suficientemente poco costosos para que los hogares puedan equiparse con ellos.

2.1.3 La Comisión se proponía así hacer del automóvil un ejemplo de modernización de sus intervenciones en materia de política industrial inscribiéndolas explícitamente en la agenda de Lisboa: para garantizar un desarrollo perdurable de las actividades productivas, sostenible económicamente y al mismo tiempo socialmente responsable y respetuoso del medio ambiente, la Comisión desea que sus intervenciones vayan precedidas de un amplio proceso de concertación entre las partes interesadas que permita a la vez aclarar el presente y el futuro y lograr un amplio consenso sobre lo que convenga hacer. En cuanto a su intervención en el presente asunto, las partes interesadas representadas en el grupo de alto nivel que se constituyó eran los fabricantes de automóviles, los productores de petróleo, los fabricantes de equipos, los distribuidores y reparadores de automóviles, los usuarios del automóvil, los poderes públicos nacionales y las tres principales DG afectadas (medio ambiente, transporte y energía, y empresas e industria). La DG de Empresa e Industria era la que coordinaba el trabajo organizado a lo largo de todo el año 2005. Se había organizado una audiencia pública en abril de 2005. El Grupo de trabajo aprobó el informe en diciembre 2005. Sus conclusiones se sometieron a amplia consulta pública en 2006. La Comunicación de la Comisión se basa en el informe CARS 21 y en las 34 contribuciones recibidas en 2006.

2.1.4 El informe CARS 21 es exponente de un esfuerzo muy encomiable de la Comisión para evitar la proliferación de iniciativas reglamentarias no coordinadas y, por vía de consecuencia, no siempre compatibles entre ellas.

2.1.5 A tal fin, como se dice en el informe en varias ocasiones, el Grupo de trabajo defiende una perspectiva que denomina «holística», consistente en esforzarse por comprender el grado de interacción existente entre las distintas dimensiones. Los miembros del grupo de alto nivel se proponen así hacer que la normativa sea más legible y más previsible y evitar que las distintas DG de la Comisión adopten medidas cuyas consecuencias estén insuficientemente delimitadas y cuya compatibilidad no se controle.

2.1.6 El Grupo de trabajo formuló en su informe final una lista de dieciocho recomendaciones organizadas en siete capítulos: mejora del marco reglamentario, medio ambiente, seguridad vial, comercio, investigación y desarrollo, impuestos e incentivos fiscales, propiedad intelectual. Propuso también en conclusión una «hoja de ruta» a los diseñadores de las políticas públicas y de la reglamentación, cuyo impacto en la industria del automóvil se extenderá a lo largo de los diez próximos años. En plena conformidad con los objetivos que le había asignado la Comisión, la «hoja de ruta» así concebida deseaba dar a las políticas europeas del automóvil la coherencia y la previsibilidad que necesitan los inversores privados para garantizar la competitividad del sector: al delimitar el trayecto reglamentario que se debía seguir para los próximos años, dicha «hoja de ruta» se proponía garantizar tal previsibilidad.

2.1.7 La Comunicación es la respuesta de la Comisión al informe presentado por el grupo CARS 21. Integra a la vez la evaluación de las recomendaciones efectuada por la Comisión y las reacciones que el informe CARS 21 suscitó en el marco de la consulta organizada en 2006. Indica la dirección hacia la cual la Comisión se propone orientar la futura política del automóvil. Las principales líneas de acción son las siguientes:

- **Reducción de las cargas administrativas:** la Comisión propondrá sustituir 38 directivas comunitarias por Reglamentos internacionales de la CEPE/NU ⁽¹⁾ en lo que se refiere, por ejemplo, a neumáticos, vidrio de seguridad, faros antiniebla y cinturones de seguridad. La industria podrá basarse así en un único texto, válido en todo el mundo. Se establecerán también algunos procedimientos de control automático y virtual para 25 directivas comunitarias y Reglamentos de la CEPE/NU, para que los procedimientos administrativos sean menos largos y onerosos, y reducir así el coste que supone para la industria el cumplimiento de la normativa.
- **Reducción de las emisiones de CO₂:** la estrategia de la Comisión se basa en un planteamiento integrado, que incluye no sólo la tecnología de los motores, sino también las mejoras tecnológicas (como, por ejemplo, la fijación de exigencias mínimas de rendimiento energético para los sistemas de climatización, la fijación de límites máximos de resistencia al rodamiento de los neumáticos y la utilización de indicadores de cambio de velocidad) y un mayor recurso a los biocombustibles. En ella se hace hincapié también en los esfuerzos suplementarios realizados por los Estados miembros en materia de — por ejemplo — gestión del tráfico, mejora del comportamiento de los automovilistas y de la infraestructura, así como una nueva reducción de las emisiones de CO₂.
- **Seguridad vial:** la Comisión considera que una estrategia eficaz de seguridad vial debe basarse en una combinación de mejoras en materia de tecnología de los vehículos, infraestructura de carreteras, comportamiento de los automovilistas y represión. Se propone un total de once nuevas medidas, como, por ejemplo, hacer obligatoria la inclusión de un sistema de control electrónico de estabilidad y de testigos de no fijación del cinturón de seguridad, así como la utilización obligatoria del uso de luces de circulación diurna en los nuevos vehículos.

- **Política comercial:** la Comunicación propone evaluar la posibilidad de recurrir a acuerdos comerciales bilaterales (en particular, en Asia) para mejorar el acceso a los mercados y destaca la necesidad de hacer aplicar a escala mundial los derechos de propiedad intelectual e industrial.
- **Investigación y desarrollo:** se consideran prioridades esenciales los combustibles renovables no contaminantes y los vehículos limpios, así como las carreteras y los vehículos inteligentes. Con aproximadamente 20 000 millones de euros (un 5 % de la facturación del sector) invertidos en investigación y desarrollo de productos, la industria del automóvil es el mayor inversor industrial en I+D de Europa en términos absolutos.

3. Observaciones del Comité

Antes de volver a examinar el método y el interés, así como los límites de esta nueva manera de abordar la cuestión de las políticas del automóvil y de las políticas sectoriales en general, en el presente dictamen se reproducen los cinco grandes ámbitos y las propuestas presentadas para cada uno de ellos por la Comisión.

3.1 Mercado interior, simplificación e internacionalización del marco reglamentario

3.1.1 El CESE suscribe la propuesta de hacer extensiva en adelante la directiva marco relativa a la homologación de los vehículos de motor a todas las categorías de vehículos. El CESE destaca en particular el interés que reviste tal disposición para el mercado de piezas de recambio.

3.1.2 El CESE suscribe la voluntad expresada de simplificar e internacionalizar el marco reglamentario y expresa su deseo de que la voluntad de armonización no sea una prioridad absoluta que se anteponga a cualquier otra consideración.

3.1.3 El CESE, por tanto, no obstante considerar, como la Comisión, que desde el punto de vista de los principios cabe privilegiar los compromisos multilaterales, apoya a ésta plenamente cuando afirma que «es consciente de la necesidad de mantener la posibilidad de que la UE legisle independientemente del sistema de la CEPE cuando resulte necesario para alcanzar los objetivos de la UE en materia de salud y medio ambiente u otros objetivos estratégicos». Dado el carácter potencialmente crítico de tales disposiciones en materia de comercio internacional y acceso a los mercados, tal reserva merece efectivamente mantenerse, para que los industriales europeos puedan disponer de los medios de reaccionar frente a disposiciones que puedan adoptarse en otras regiones del mundo y obstaculizar su competitividad.

3.2 Transporte por carretera sostenible desde el punto de vista medioambiental

3.2.1 El CESE se congratula de la calidad de las medidas adoptadas y previstas para hacer los transportes por carretera sostenibles desde el punto de vista medioambiental. En la línea de los compromisos de la Comisión, que destaca su voluntad de analizar «cuidadosamente las repercusiones de las futuras iniciativas legislativas sobre el empleo y la competitividad», el CESE advierte a la Comisión de la necesidad de dejar a los industriales

⁽¹⁾ Comisión Económica de Naciones Unidas para Europa.

el tiempo de poner a punto las tecnologías necesarias para hacer frente a estas exigencias más estrictas sin que se traduzcan en un encarecimiento importante de los productos y, en último término, en una disminución del ritmo de renovación de los parques de vehículos. Esta cuestión, cuya importancia se destacaba en el informe CARS 21, parece ser objeto de consideración algo más marginal en la Comunicación de la Comisión.

3.2.2 En la misma perspectiva, el CESE toma nota con interés de la voluntad de la Comisión de prestar en el futuro mayor atención al comportamiento real de los vehículos en materia de emisiones (punto 8) y lamenta que la Comisión no saque las consecuencias de esta apertura en materia de control, mantenimiento y reparación de los vehículos.

3.2.3 El CESE destaca que el planteamiento integrado defendido por la Comisión se traduce en una focalización sobre las emisiones contaminantes, y especialmente las emisiones de CO₂ de los vehículos nuevos que se vendan en Europa en los próximos años. De hecho, la Comisión sólo está interesada en las soluciones tecnológicas (biocombustibles, hidrógeno, vehículos y sistemas de transporte inteligentes) o económicas (inclusión posible del sector del transporte por carretera) que se propone promover. El CESE lamenta que la Comisión no explore suficientemente las potencialidades que brinda un planteamiento «holístico» más atento al lugar del automóvil y de los transportes por carretera en las sociedades europeas.

3.2.4 El CESE destaca al respecto que el informe CARS 21 se preocupaba explícitamente, por ejemplo, de la velocidad de renovación de los parques de vehículos y la presentaba como una variable clave. En él se hacía hincapié igualmente en la importancia de los atascos. El CESE desea que estas pistas de fomento de automóviles más respetuosos del medio ambiente se examinen, junto con otras — como la promoción de nuevas formas de acceso al automóvil — en el mismo plano que las soluciones tecnológicas.

3.2.5 El CESE subraya que merecen estimularse la oferta y la demanda de vehículos menos contaminantes. Por tanto, es conveniente que la Comisión se esfuerce en idear incentivos fiscales coordinados, técnicamente neutros y lo más armonizados posible en favor de determinados vehículos y carburantes, por ejemplo en función de las emisiones de CO₂, lo que contribuiría a reducir el volumen de CO₂ emitido por los vehículos y repercutiría directamente en los consumidores y la demanda.

3.3 Mejora de la seguridad en las carreteras europeas

3.3.1 El CESE suscribe el enfoque global de las cuestiones de seguridad vial defendido por la Comisión, basado en «la interacción entre las mejoras en la tecnología de los vehículos, la infraestructura viaria, el comportamiento de los conductores y la aplicación de la normativa».

3.3.2 Las mismas cuestiones que las que se plantean en relación con el tratamiento de la cuestión medioambiental vuelven a plantearse en este contexto. Así, por ejemplo, uno de los conceptos clave del informe CARS 21 que permitía poner de

manifiesto que a veces deberían hacerse arbitrajes en detrimento del impacto medioambiental de los vehículos y de la seguridad era el de «*at a price affordable to the consumer*» (a un precio asequible para el consumidor). En la Comunicación no se reproduce tal concepto.

3.3.3 Así pues, en lo relativo a la seguridad en las carreteras, en la Comunicación de la Comisión la lista de las propuestas es la siguiente ⁽²⁾:

- «hacer obligatoria la inclusión de sistemas Isofix de retención para niños en todos los vehículos M1 nuevos;
- hacer obligatorio el uso de luces de circulación diurna (sobre esta cuestión se puso en marcha una consulta pública el 1 de agosto de 2006);
- hacer obligatoria la inclusión del control electrónico de estabilidad, empezando por los vehículos pesados y siguiendo por los automóviles y vehículos ligeros en cuanto se haya desarrollado un método de ensayo;
- hacer obligatorios los testigos de no fijación del cinturón de seguridad en todos los vehículos nuevos;
- modificar los requisitos de la fase II de la Directiva de protección de los peatones para mejorar las disposiciones de la Directiva 2003/102/CE ⁽³⁾».

3.3.4 El CESE, preocupado por conseguir que estas propuestas se traduzcan en una subida razonable del precio de los nuevos vehículos, recomienda un enfoque más claramente centrado en los precios de los vehículos y en su impacto sobre la velocidad de renovación de los parques de vehículos y — en consecuencia — sobre la seguridad viaria. El CESE llama la atención sobre el retraso que sufre la segunda fase del proyecto de directiva relativa a la protección de los peatones, lo que supone que se acorta el plazo necesario para su aplicación por los fabricantes y complica la planificación de las medidas necesarias. El CESE señala, además, que es necesario aclarar con rapidez el calendario de aplicación de la directiva y los detalles de las exigencias que deberán respetar los fabricantes. El CESE exhorta a la Comisión a considerar que la seguridad viaria implica también que los consumidores velen por el mantenimiento del parque de vehículos aunque este sea antiguo. El CESE recomienda una evaluación y una clasificación de las medidas previstas en función de la relación coste/ventajas resultante de cada una de ellas cuando se compare lo que cuestan al usuario con los efectos que puedan tener en el número de accidentes y sus consecuencias desde el punto de vista de la morbilidad o de las secuelas para los usuarios de la carretera. En la misma perspectiva, el CESE pide a la Comisión que no considere únicamente las tecnologías a bordo de los vehículos, sino que también integre más explícitamente el conjunto de las disposiciones con las que se puede actuar en los comportamientos de los usuarios de la carretera (educación, prevención, señalización, etc.). En este contexto, el CESE subraya que en adelante convendrá prestar particular atención a los efectos que en estas cuestiones tendrán la evolución demográfica y el hecho de que conductores de edad avanzada o muy avanzada constituyen una parte creciente de los usuarios de los automóviles y de las carreteras.

⁽²⁾ COM(2007) 22 final, p. 15.

⁽³⁾ Directiva 2003/102/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de noviembre de 2003, relativa a la protección de los peatones y otros usuarios vulnerables de la vía pública antes y en caso de colisión con un vehículo de motor y por la que se modifica la Directiva 70/156/CEE del Consejo (DO L 321 de 6.12.2003, pp. 15-25) — Dictamen del CESE: DO C 234 de 30.9.2003, p. 10.

3.3.5 En la misma perspectiva y de acuerdo con lo que el informe CARS 21 defendía, el CESE destaca la importancia de los incentivos fiscales destinados a favorecer la demanda de vehículos más seguros. Merecen estimularse la oferta y la demanda de vehículos más seguros.

3.4 Comercio y mercados exteriores

El CESE suscribe el planteamiento de las cuestiones de comercio internacional desarrollado por la Comisión y, en particular, la atención que pone en los acuerdos internacionales bilaterales, los obstáculos no arancelarios al comercio y la cuestión de los derechos de propiedad intelectual e industrial, tal como se plantea en Asia especialmente. Sería conveniente, al seleccionar los países con los que se prevé celebrar acuerdos de libre comercio, tomar en mayor consideración criterios económicos, en particular las dimensiones del mercado potencial y las perspectivas que este ofrece, la reciprocidad de la supresión de los obstáculos al comercio por ambas partes, etc. Al margen de las cuestiones previas, el CESE llama la atención de la Comisión sobre la necesidad de integrar más explícitamente la cuestión del mercado de la pieza de recambio, tanto para armonizar los tratamientos que se le reserva en las distintas naciones europeas como para concebir una estrategia frente a China, la India o Rusia.

3.5 Investigación y desarrollo

El CESE suscribe plenamente el apoyo a la investigación y el desarrollo y la convicción de la Comisión de que los tres pilares del desarrollo sostenible no podrán resistir juntos sino con la condición de que los esfuerzos privados y públicos de investigación se mantengan y se profundicen. En la misma perspectiva que la expresada en el punto 3.4, el CESE, no obstante, llama la atención sobre la necesidad de integrar al conjunto del sector, incluidos los sectores siguientes de la cadena, en tales esfuerzos. Así, por ejemplo, las cuestiones de los costes de los progresos tecnológicos, de la reparación de los productos que se benefician de tales progresos y de las formaciones necesarias para que la reparación y las infraestructuras se adapten deben plantearse muy pronto y la Comisión debe adoptar una política voluntarista para que así se haga. Convendría que la Comisión orientase una parte adecuada del Séptimo programa marco de I+D hacia otras acciones en favor de un planteamiento integrado de la seguridad vial que incluya también las infraestructuras, como, por ejemplo, los sistemas de comunicación electrónica y otros.

3.6 Impuestos e incentivos fiscales

El CESE expresa su apoyo a la Comisión, que «insta al Parlamento y al Consejo a adoptar cuanto antes la Directiva propuesta (4)». En cuanto el Parlamento apruebe dicha propuesta de Directiva, que incita a la armonización fiscal, faltará por convencer al Consejo de la oportunidad de hacer converger las disposiciones que actualmente crean distorsiones entre los mercados de vehículos y de servicios automóbiles en la Unión.

(4) Propuesta de Directiva del Consejo sobre los impuestos aplicables a los automóviles de turismo (COM(2005) 261 final); Dictamen del CESE: DO C 195 de 18.8.2006, p. 80.

3.7 Mercado de piezas de recambio

El CESE, si bien lamenta que en las reflexiones de la Comisión no se haya concedido una importancia mayor a los problemas que plantean estas cuestiones, suscribe la defensa del Reglamento (CE) n° 1400/2002 (5) por parte de la Comisión y su intención de velar por que se garantice su aplicación de manera homogénea en el conjunto de la Unión. El CESE suscribe el apoyo de la Comisión a las disposiciones que garantizan el libre acceso a la información técnica. El CESE subraya a este respecto la importancia de que se apliquen las disposiciones que imponen la adopción del formato OASIS.

3.8 El método CARS 21 y su aplicación por la Comisión

3.8.1 El CESE se felicita de que la Comisión Europea se proponga en adelante la «mejora de la legislación» con el objetivo de «promover una interacción coherente entre los diferentes ámbitos políticos, garantizar la previsibilidad y proteger los intereses públicos (por ejemplo, el medio ambiente y la seguridad), a la vez que pretende reducir las cargas reglamentarias que pesan sobre la industria». El CESE se congratula de la voluntad manifestada de desarrollar un enfoque global y de integrar a la vez las distintas dimensiones del desarrollo de la industria y de su competitividad y las diferentes partes interesadas.

3.8.2 En cuanto a los ámbitos social e industrial, tal como se abordan en las primeras páginas del informe, el CESE, al igual que la Comisión, desea interrelacionarlos, habida cuenta de que el empleo está directamente vinculado a la competitividad de, por una parte, la industria europea y, por otra, los distintos lugares de implantación. Desde este punto de vista, el CESE se adhiere globalmente al análisis propuesto de la situación de la industria en Europa.

3.8.3 El CESE se felicita de que la Comisión considere que «parece probable que el montaje [de] los vehículos destinados al mercado europeo se realice principalmente en Europa», pero también estima, al igual que la Comisión, que eso no es probablemente sinónimo de estabilidad del empleo.

3.8.4 El CESE pide a la Comisión que propicie el diálogo entre agentes sociales, con el fin de que se puedan anticipar y gestionar los movimientos de deslocalización y relocalización del empleo dentro de la Unión y fuera de ella, tal como se describen en el informe CARS 21. En la misma perspectiva, el CESE exhorta a la Comisión a iniciar una reflexión sobre las consecuencias que la evolución del sector tiene para los subcontratistas de nivel 2 y niveles ulteriores y cuya posición es particularmente frágil a raíz de las evoluciones en curso.

3.8.5 En la misma perspectiva, los dispositivos de ayuda previstos en la Comunicación y la idea de organizar un foro sobre la reestructuración en la industria del automóvil, «para poder abordar mejor los retos, anticipar mejor los cambios y adaptarse a ellos», merecen pleno apoyo del CESE. El CESE pide a la Comisión que aproveche la ocasión que se le brinda para que el conjunto del sector y, en particular, los protagonistas de

(5) Reglamento (CE) n° 1400/2002 de la Comisión, de 31 de julio de 2002, relativo a la aplicación del apartado 3 del artículo 81 del Tratado CE a determinadas categorías de acuerdos verticales y prácticas concertadas en el sector de los vehículos de motor (DO L 203 de 1.8.2002, pp. 30-41).

los sectores siguientes de la cadena sean tenidos en cuenta en tales trabajos y se les incluya en los dispositivos de ayuda que pudieran acompañarlos. Tales iniciativas, en efecto, se adoptan dentro de un sistema de concertaciones o de reflexiones estratégicas conjuntas dentro del sector, que los distintos protagonistas necesitan. El CESE subraya que está en condiciones de desempeñar en tales trabajos y debates un papel principal haciendo lo necesario para que, en particular, en ellos esté representado de modo más claro el conjunto de los interlocutores sociales y — más ampliamente — de las partes interesadas.

3.8.6 Por ejemplo, las necesidades de formación son más fuertes y están a menudo peor cubiertas en las PYME o en las microempresas, y estos protagonistas del sector merecen beneficiarse también de los Fondos Estructurales y de otros instrumentos de apoyo a las reestructuraciones.

3.8.7 La Comisión concluye su Comunicación considerando que:

*«existe una oportunidad única de crear una **cultura distinta de elaboración de normas de política industrial**. La Comisión cree que principios como la calidad de la legislación, la simplificación, las evaluaciones de impacto, las consultas a los interesados, los plazos y la elección de instrumentos deben ser parte central de la elaboración de propuestas legislativas».*

3.8.8 El CESE se suma a este planteamiento y desea por medio del presente dictamen ayudar a la Comisión a aplicarlo plenamente. A tal fin llama la atención de la Comisión sobre el carácter a veces parcial del enfoque desarrollado. Más concretamente, los consumidores y los protagonistas de los sectores

siguientes de la cadena no parecen haber tenido en el debate — aunque no se les haya olvidado — un índice de representación muy elevado, a juzgar por los análisis desarrollados en el informe CARS 21 y las conclusiones que de ellos extrae la Comisión. El resultado es un tratamiento del automóvil en general y de las cuestiones de medio ambiente y seguridad que el CESE considera insuficientemente «holístico»: hace pensar en una representación de la industria demasiado centrada en el producto y las tecnologías e insuficientemente integradora de la cuestión de los parques y usos del automóvil.

3.8.9 El CESE, por consiguiente, considera que en el balance que habrá de efectuarse en 2009 se deberá tener en cuenta el presente dictamen e integrarse en él de mejor manera que en el informe el punto de vista de los sectores siguientes de la cadena y de los usuarios. Será necesario a tal fin mantener abierta «la consulta de las partes interesadas» y organizarla mejor, para que el sector del automóvil que se considere no sea únicamente el de los fabricantes y para que, cumplida esta condición, las «evaluaciones de impacto» puedan preverse sobre nuevas bases. En cuanto a los estudios de impacto, sería conveniente mejorar su calidad. Han de ser objetivos y neutrales e inscribirse en un planteamiento global, basado en datos reales y verificados. No es razonable que un servicio de la Comisión responsable de emitir un dictamen político sobre una problemática determinada elabore él mismo el análisis de impacto sobre dicha cuestión. El CESE suscribe la propuesta consistente en crear un comité de análisis de impacto y pide a la Comisión que convoque a las partes interesadas que de buena gana fueron olvidadas por los «arquitectos» privados del sector del automóvil que se pretende reglamentar.

Bruselas, 26 de septiembre 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 los dispositivos de protección en caso de vuelco de los tractores agrícolas o forestales de ruedas» (Versión codificada)

COM(2007) 310 *final* — 2007/0107 (COD)

(2008/C 10/05)

El 2 de julio 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 plenamente satisfactorio y no es objeto de observación alguna por su parte, el Comité, en su 438º Pleno de los días 26 y 27 de septiembre de 2007 (sesión del 26 de septiembre de 2007), ha decidido por 172 votos a favor y 4 abstenciones emitir un dictamen favorable sobre el texto propuesto.

Bruselas, 26 de septiembre 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 los dispositivos de remolque y de marcha atrás de los tractores agrícolas o forestales de ruedas» (Versión codificada)

COM(2007) 319 *final* — 2007/0117 (COD)

(2008/C 10/06)

El 2 de julio 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 plenamente satisfactorio y no es objeto de observación alguna por su parte, el Comité, en su 438º Pleno de los días 26 y 27 de septiembre de 2007 (sesión del 26 de septiembre de 2007), ha decidido por 163 votos a favor, 1 en contra y 5 abstenciones emitir un dictamen favorable sobre el texto propuesto.

Bruselas, 26 de septiembre 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 las placas e inscripciones reglamentarias, así como a su emplazamiento y modo de colocación, en lo que se refiere a los vehículos a motor y a sus remolques»

COM(2007) 344 final — 2007/0119 (COD)

(2008/C 10/07)

El 13 de julio 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 plenamente satisfactorio y no es objeto de observación alguna por su parte, el Comité, en su 438º Pleno de los días 26 y 27 de septiembre de 2007 (sesión del 26 de septiembre de 2007), ha decidido por 165 votos a favor, ningún voto en contra y 8 abstenciones emitir un dictamen favorable sobre el texto propuesto.

Bruselas, 26 de septiembre 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 — Plan de acción para la eficiencia energética: realizar el potencial»

COM(2006) 545 final

(2008/C 10/08)

El 19 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 comunicación 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 5 de septiembre de 2007 (ponente: Sr. IOZIA).

En su 438º Pleno de los días 26 y 27 de septiembre de 2007 (sesión del 27 de septiembre de 2007), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 145 votos a favor, 1 en contra y 3 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El Comité Económico y Social Europeo acoge favorablemente y apoya los objetivos y las medidas propuestas por la Comisión Europea. La eficiencia energética es el primer ámbito de acción, y el más importante, para lograr los objetivos previstos en el marco del plan de acción europeo en el ámbito de la energía. Estos objetivos consisten en reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, con el fin de luchar contra el calentamiento anormal del planeta, reducir la dependencia energética frente al extranjero y defender la competitividad de la Unión Europea, manteniendo el acceso a la energía a precios razonables.

1.2 El Comité opina que este objetivo es realista, en particular a la luz del reciente informe del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre la Evolución del Clima (GIEC), y considera

necesario hacer todo lo posible por reducir el consumo energético y realizar ahorros de energía superiores al 20 %, lo cual es técnicamente factible. Para lograr este objetivo, deberá acompañarse de planes nacionales diferentes, en función de las condiciones financieras y tecnológicas de partida, que permitan garantizar un reparto equitativo de los objetivos entre los Estados miembros, según el potencial de cada uno. Convendrá, asimismo, fijar objetivos intermedios, por ejemplo para 2012 y 2016, con el fin de poder reforzar las medidas en caso de que se observen divergencias significativas.

1.3 El Comité considera oportuno sugerir a la Comisión la apertura de un debate específico sobre los «estilos de vida» y lo que se entiende por «calidad de vida». El Comité pregunta a la Comisión si considera que es realista mantener en el futuro, para

las próximas generaciones, el mismo estilo de vida, con un aumento cada vez mayor tanto del consumo como de las emisiones. Concienciarnos de que eso no es posible implica un reto que sólo podemos superar con una acción decidida, valiente y a su debido tiempo. Se trata también de admitir que el ahorro de energía, en caso de estar asociado a un aumento inmediato del poder adquisitivo de la población, no debe servir para financiar un consumo posterior por el efecto «rebote».

1.4 El Comité propone añadir una acción prioritaria suplementaria: elaborar redes de distritos de calefacción y refrigeración, que permitirían evitar una pérdida del 33 % debida a la transformación de la energía primaria.

1.5 El Comité recomienda que se adopten acciones prioritarias positivas, que favorezcan la aparición y el desarrollo de nuevas profesiones vinculadas al sector de la eficiencia energética, la difusión de nuevos servicios integrados para la energía, la valorización de la I+D, el desarrollo del reciclaje y el tratamiento de los residuos sólidos urbanos, que también brindan numerosas oportunidades de empleo, así como la promoción de acciones en materia de responsabilidad social de las empresas. Es de suma importancia que se incentive la elaboración de estudios de energética en el ámbito de la educación superior y universitaria.

1.6 La realización de las 75 iniciativas previstas en el plan de acción, así como el control y la evaluación de la eficacia del conjunto de los instrumentos propuestos, hacen necesario reforzar el personal de la Comisión que se encargue de llevar a cabo estas actividades. El Comité recomienda realizar un análisis preciso de las necesidades y adaptar consiguientemente los recursos humanos y financieros.

1.7 El Comité considera necesario reforzar la capacidad de la Unión para hablar con una sola voz en sus relaciones internacionales en lo que se refiere a la eficiencia energética. A tal fin, recomienda que la Comisión examine si es necesario modificar los Tratados para disponer de una representación común exterior más fuerte, sin menoscabar la autonomía de los Estados miembros a la hora de optar por la combinación energética más adaptada a sus exigencias.

1.8 Por lo que se refiere a las políticas fiscales destinadas a apoyar las inversiones que permitirán realizar los objetivos contenidos en el plan de acción, el Comité recomienda que tengan en cuenta las capas sociales más débiles, los desempleados, los jubilados y los trabajadores. Estos grupos sociales deberán ser protegidos, tanto en el caso de las «tasas energéticas» como de los incentivos fiscales.

1.9 El Comité lamenta la insuficiente coordinación entre las políticas de transporte y energía, que responden a una lógica y a problemáticas técnicas e industriales necesariamente complementarias, junto a las políticas medioambiental e industrial, y teme que, a falta de esta coordinación, el documento de la Comisión pierda gran parte de su eficacia potencial.

1.10 La vivienda constituye el ámbito de intervención más importante. Los ahorros que se pueden realizar en este campo son muy importantes, siempre y cuando se traten con claridad determinados aspectos fundamentales, como la drástica reducción de las cargas fiscales aplicables a las intervenciones destinadas a mejorar la eficiencia energética, la suspensión de las cargas administrativas (licencias, permisos) y la mejora de los conocimientos y de la formación de los operadores, recurriendo, en particular, al apoyo público. Las viviendas que reciban un certificado energético deberían poder beneficiarse de un tratamiento fiscal privilegiado o, a falta de ingresos imposables del propietario, se les debería conceder una prima energética para la compra de electricidad. Se deberían prever tarifas preferentes aplicables hasta un determinado nivel de consumo anual. Es necesario ofrecer a todos los trabajadores del sector de la construcción formación encaminada a alcanzar unos niveles mucho más elevados de eficiencia energética en esta actividad y establecer nuevos incentivos a tal fin.

1.11 El Comité considera que la financiación de las inversiones necesarias debería repartirse entre los sectores público y privado. Vistos los ejemplos positivos de algunos Estados miembros, se podría generalizar la creación de fondos específicos, constituidos por una pequeña parte de los beneficios realizados por las empresas de ese sector, evitando, sin embargo, que ello se traduzca en un aumento de las tarifas aplicadas a los consumidores finales o en una disminución de las ingentes inversiones necesarias en el ámbito de la producción.

1.12 El Comité considera imprescindible que participen en este enorme desafío la sociedad civil y las organizaciones patronales, sindicales y medioambientales. Teniendo en cuenta que los usuarios finales son los principales consumidores de energía, sólo se podrán lograr resultados apreciables si se adoptan comportamientos colectivos y si se amplían la toma de conciencia y la información. La vivienda, los medios de transporte privados y las actividades laborales requieren la participación directa de los ciudadanos. Es fundamental impartir una educación que fomente un «consumo energético responsable», desde los primeros años de la escolaridad. Toda la sociedad debe comprometerse y sumarse a este esfuerzo, que también representa y debe convertirse para todos en el símbolo de una nueva civilización. Cada ciudadano europeo debe sentirse partícipe de este esfuerzo por ahorrar energía, que permitirá a las futuras generaciones disfrutar de los recursos naturales que hoy en día se encuentran gravemente amenazados por la contaminación y el consiguiente cambio climático.

1.13 El Comité destaca los efectos positivos obtenidos por la industria de los aparatos electrodomésticos gracias al etiquetado. Demuestran la eficacia de este método los ahorros, que pueden alcanzar hasta un 70 % para los frigoríficos y un 60 % para las lavadoras. El Comité pide que el ejemplo del diseño ecológico se extienda al sector de los edificios públicos, la vivienda, el transporte colectivo y privado; es decir, a todos los sectores caracterizados por una tasa de consumo energético muy elevada (más del 70 % del consumo total).

1.14 El Comité recomienda que se preste una gran atención a la ineficiencia en los ámbitos de la producción, la transmisión y la distribución de la energía. Más de un tercio de la energía se pierde, lo que representa 480 Mtep. Con la transmisión de corriente continua y alta tensión, las pérdidas se reducen de más del 10 % al 3 % por cada 1 000 km de red. Además, la transmisión en corriente continua presenta ventajas en términos de exposición de la población a campos eléctricos y magnéticos, y elimina la emisión de ondas electromagnéticas extremadamente bajas (ELF: Extremely Low Frequency), generadas por el transporte en corriente alterna.

1.15 Dados los excelentes resultados que se están obteniendo actualmente en el campo de la energía solar termodinámica, el Comité pide a la Comisión y al Consejo que fomenten y apoyen el desarrollo de esta tecnología.

1.16 El Comité se adhiere al objetivo de la Comisión de reforzar el desarrollo de las instalaciones de cogeneración, aunque considera que es necesario acelerar la aprobación de normas únicas para evaluar la eficacia de estas instalaciones. El Comité considera que sería útil invertir en programas de desarrollo de la trigeneración, que también pueden alimentarse gracias a la biomasa. Convendría favorecer las instalaciones de microgeneración (Directiva 2004/8/CE — Unidades con una potencia instalada inferior a los 50 kWe), permitiéndoles participar en los programas de fomento del ahorro de energía y protección del medio ambiente, e integrándolas en mayor medida en las redes nacionales, en el marco del desarrollo de la producción distribuida. Es necesario, sin embargo, apoyar a las empresas para que puedan sufragar los costes suplementarios que implica este sistema para adaptar las actuales redes de transmisión.

1.17 Los mercados del gas y la electricidad aún no se han liberalizado completamente. Es necesario conseguir que las empresas que gestionan los monopolios técnicos se disocien jurídicamente de las que ejercen sus actividades en régimen de libre competencia.

1.18 El Comité estima interesante que se utilicen contadores electrónicos, que permiten emplear un sistema de telegestión de la distribución de energía y optimizar la gestión de las cargas en las redes. Dichos contadores se consideran instrumentos idóneos conformes con los requisitos previstos por las directivas europeas en materia de eficiencia energética.

1.19 El sector de los transportes ha dedicado muchos esfuerzos a la reducción del consumo y de las emisiones contaminantes. Sin embargo, el continuo aumento de las emisiones de CO₂, debido, en particular, al desarrollo del transporte privado, aunque también de cualquier otro tipo de transporte, requiere realizar un esfuerzo aún más importante (entre 1990 y 2004, las emisiones provocadas por el transporte por carretera aumentaron en un 26 %). La Comisión está procediendo a una cuidadosa evaluación del impacto de la definición por la vía reglamentaria de las modalidades para alcanzar el objetivo de 120 g de CO₂/km. El Comité recomienda que se tomen todas las medidas necesarias para lograr este objetivo, siempre y

cuando dichas medidas sean razonables y viables, desde el punto de vista técnico y de la producción.

1.20 El Comité considera oportuno señalar que con la sustitución masiva de combustibles fósiles por biocombustibles se corre el riesgo de que en la asignación de los terrenos fértiles tengan que competir la producción de combustible y la de productos alimenticios, lo que provocaría un aumento del precio de estos últimos, que se alinearían sobre el precio de los productos energéticos, cuyo precio depende, a su vez, del de los combustibles fósiles. Ello significaría crear una competencia entre la población desfavorecida de los países del sur que pasa hambre y los automovilistas del norte del planeta ⁽¹⁾.

1.21 El Comité apoya sin reservas los incentivos y las estrategias financieras y fiscales propuestas por la Comisión; aprecia, en particular, la participación del BEI y del BERD, así como los esfuerzos de sensibilización del sistema bancario europeo para incitarle a prestar el apoyo financiero necesario para realizar los planes energéticos nacionales. El Comité desea que se organice una conferencia europea dedicada específicamente a la financiación de la eficiencia energética, al objeto de sensibilizar a las partes interesadas y promover la participación del sistema bancario europeo en la realización de un gran proyecto de modernización de la economía europea.

1.22 El Comité respalda la creación de un «Pacto entre alcaldes», pero considera que reunir solamente a las veinte primeras ciudades europeas es un objetivo muy modesto. El objetivo debería ser mucho más ambicioso y convendría valorizar en mayor medida las experiencias locales. La creación de un portal Internet específico o de otras formas de comunicación dedicadas al intercambio de experiencias entre las grandes, medianas y pequeñas ciudades de la Unión, en las que se concentra más del 80 % de la población europea, podría constituir un instrumento muy útil para poner en contacto a los responsables de las administraciones locales encargados de las políticas de transporte urbano con los responsables de las actividades de proximidad, que tienen repercusiones inmediatas en la opinión pública.

1.23 El Comité lamenta que el plan de acción no tenga en cuenta el importante papel que pueden desempeñar los interlocutores sociales y el diálogo social en todos los niveles, con el fin de evaluar, promover y desarrollar políticas de ahorro de energía. El Comité espera que la Comisión se esfuerce por impulsar la inclusión de los temas de sostenibilidad medioambiental en las estructuras existentes de diálogo social en los distintos niveles y, en particular, en los niveles sectoriales y en los comités de empresa europeos. Además, las organizaciones sindicales pueden desempeñar un papel fundamental en el ámbito del conocimiento y la toma de conciencia, tanto a nivel europeo como nacional, contribuyendo así a difundir las buenas prácticas.

1.24 Es importante que el tema del ahorro de energía se asocie a las buenas prácticas en el ámbito de la responsabilidad social de las empresas y, en particular, de las multinacionales, lo que requiere un diálogo social reforzado para tratar todas las cuestiones vinculadas a la eficiencia energética.

⁽¹⁾ L. Brown, www.earthpolicy.org e Informe FAO 2005.

1.25 La Comisión hace especial hincapié en la dimensión internacional de la cuestión de la mejora de la intensidad energética. El Comité es favorable a las propuestas de asociación y a la elaboración de un acuerdo marco internacional. En el marco de la conferencia internacional sobre la eficiencia energética, el Comité recomienda que se aproveche la oportunidad para hacer participar a los países incluidos en los programas ACP, Euromed y PEV. Para afrontar el reto del desarrollo sostenible, la cooperación internacional se hace imprescindible; convendría intensificar los esfuerzos diplomáticos para alcanzar antes de 2009 un nuevo protocolo internacional post-Kioto aprovechando que este año se inaugura una conferencia en Bali.

2. La Comunicación de la Comisión

2.1 La Comisión elaboró la Comunicación titulada *Plan de acción para la eficiencia energética: realizar el potencial* en respuesta al mandato otorgado por el Consejo Europeo en la primavera de 2006, que había aprobado las indicaciones contenidas en el Libro Verde *Estrategia europea para una energía sostenible, competitiva y segura*.

2.2 Resumiendo, el objetivo de las propuestas presentadas en la Comunicación es conseguir de aquí a 2020 un ahorro de energía de más del 20 % respecto a los niveles de consumo previstos, partiendo de una tasa de crecimiento dada del PIB y en ausencia de otras intervenciones. Si se consigue llevar a cabo el plan de acción, habría que ahorrar hasta 390 Mtep al año, y las emisiones de CO₂ deberían reducirse en 780 Mt/año. En términos de consumo absoluto, las medidas propuestas deberían garantizar una contracción del consumo del 1 % al año, frente a un aumento del PIB del 2,3 % lo que, a falta de otras intervenciones, correspondería a un crecimiento anual del consumo del 0,5 %. Las inversiones necesarias se deberían compensar con ahorros en combustible por un valor de unos 100 000 millones de euros al año.

2.3 A raíz del debate suscitado por el «Libro Verde sobre la eficiencia energética o *cómo hacer más con menos*», se elaboró una serie de propuestas que constituyen un «paquete» complejo y articulado de la Comunicación objeto de examen, que consta de 75 medidas en todos los ámbitos en los que se podrían realizar ahorros. Los ámbitos en los que es preciso intervenir con prioridad son los del sector de la construcción y el transporte, que son los que consumen la mayor parte de los productos petrolíferos, aunque es preciso conceder la misma importancia al ahorro que se pueda realizar en la producción, el transporte y la transformación de la energía, así como en la industria.

2.4 El plan elaborado por la Comisión prevé, por una parte, una serie de acciones que habrán de realizarse inmediatamente y, por otra, medidas que deberán ponerse en marcha gradualmente, en un plazo de seis años. Se ha previsto ya que para alcanzar el objetivo del 20 % de ahorro para 2020 será necesario elaborar otro plan de acción.

2.5 El examen del potencial de ahorro pone de manifiesto unos resultados potenciales interesantes en los sectores de usos finales, partiendo del 25 % que podría lograrse en la industria manufacturera, en particular en el ámbito de los equipos perifé-

ricos (motores, ventiladores y alumbrado); pasando por el 26 % que se podría alcanzar en el sector del transporte, potenciando la comodidad y el cambio a otros modos de transporte, de acuerdo con la revisión intermedia del Libro Blanco del transporte, para llegar al 27 % en el sector de la vivienda, gracias, por ejemplo, al aislamiento de paredes y tejados, al alumbrado y a la mayor eficiencia energética de los electrodomésticos; mientras que para los edificios comerciales el ahorro podría alcanzar un 30 %, gracias a la mejora global de los sistemas de gestión de la energía.

2.6 Se espera que la combinación de los cambios estructurales, los efectos de las políticas anteriores y la adopción de nuevas tecnologías permita obtener mejoras en la intensidad energética equivalentes al 1,8 % al año (470 Mtep/año), lo que significa que si se alcanza el 20 % esperado con las nuevas medidas propuestas, que en el período 2005-2020 representa un 1,5 % al año (390 Mtep/año), la reducción energética global debería poder alcanzar un 3,3 % al año. Con un crecimiento esperado del PIB del 2,3 % al año se lograría, pues, un ahorro global de energía del 1 % al año.

2.7 El plan de acción permitirá obtener beneficios en el ámbito de la protección del medio ambiente, la reducción de la importación de combustibles fósiles — con la consiguiente disminución de nuestra dependencia con respecto a terceros países — y la mejora de la rentabilidad y competitividad de la industria europea, en particular mediante la innovación tecnológica, que se verá estimulada por los procesos inducidos, lo cual repercutirá positivamente en el empleo.

2.8 El plan está estructurado en torno a diez acciones prioritarias y urgentes, pero la Comisión pide a los Estados miembros, a los entes locales y regionales y a todas las partes interesadas que adopten nuevas medidas para obtener un resultado aún mayor. Las medidas previstas tienen un carácter sectorial y horizontal.

2.9 Se destaca, en particular, la necesidad de fijar unos requisitos dinámicos de eficiencia energética para diferentes productos y servicios, de promover, en el sector de la transformación de la energía, una mayor eficiencia de la capacidad, tanto actual como futura, una reducción drástica de las pérdidas en las fases de transporte y distribución y, por último, de adoptar en el sector del transporte un enfoque integrado dirigido a todas las partes interesadas.

2.10 El plan estratégico de tecnologías energéticas, que debería adoptarse en 2007, aportará nuevas contribuciones a la mejora de la eficiencia energética.

2.11 Convendrá prestar una gran atención a la fijación de unos precios que contribuyan a aumentar la sensibilización. Por otra parte, es imprescindible prever unos instrumentos de financiación adecuados en todos los niveles y para todas las políticas de estímulo, incluidas las políticas fiscales, tanto para los productores como para los consumidores.

2.12 Hay que tener en cuenta, sin embargo, que el desafío de la eficiencia energética se plantea a nivel mundial, por lo que son imprescindibles acuerdos y asociaciones internacionales.

2.13 La aplicación rigurosa de las directivas y los reglamentos vigentes, como la reciente Directiva sobre la eficiencia del uso final de la energía y los servicios energéticos, la Directiva sobre etiquetado y sus ocho directivas de desarrollo, la Directiva sobre la eficiencia energética de los edificios, la Directiva sobre diseño ecológico y el Reglamento Energy Star, contribuirá al logro de los objetivos esperados.

2.14 Acciones prioritarias

2.14.1 Etiquetado de aparatos y equipos y normas mínimas de eficiencia energética. Actualización de la Directiva marco 92/75/CE mediante la introducción de normas nuevas y dinámicas para los aparatos electrodomésticos. Se prestará una atención especial a la reducción del consumo en modo de espera. Se empezará con catorce categorías de productos. El objetivo consiste en que para 2010 la mayoría de los productos que consumen una parte importante de la energía cumplan las normas mínimas contenidas en la Directiva sobre diseño ecológico o en los sistemas de evaluación del etiquetado.

2.14.2 Establecer requisitos de eficiencia y construir edificios de muy bajo consumo de energía («viviendas pasivas»). Extensión del ámbito de aplicación de la Directiva relativa a la eficiencia energética de los edificios (actualmente prevista para los edificios de una superficie superior a 1 000 m²) y preparación para 2009 de una nueva Directiva con requisitos mínimos de eficiencia a escala de la UE respecto a edificios nuevos y reformados (kWh/m²). Se estudiarán estrategias específicas con el sector de la vivienda para los edificios de muy bajo consumo de energía.

2.14.3 Aumentar la eficiencia de la generación y distribución de electricidad. El sector de la transformación de energía utiliza aproximadamente una tercera parte de toda la energía primaria, lo que sitúa la eficiencia de la transformación en torno al 40 %. Con la nueva capacidad de generación se puede alcanzar una eficiencia del 60 %. Pueden reducirse considerablemente las pérdidas en el transporte y la distribución, que giran en torno al 10 %. Se fijarán requisitos mínimos de eficiencia para las nuevas capacidades de generación de electricidad, calefacción y refrigeración inferiores a 20 MW. Se esperan progresos respecto a la aplicación de la Directiva relativa al fomento de la cogeneración (2004/8/CE). Por último, se establecerán requisitos y normas mínimas de eficiencia para la calefacción urbana.

2.14.4 Consumo eficiente del combustible de los vehículos. Para reducir las emisiones de CO₂, la Comisión propondrá en 2007, si resulta necesario, normas dirigidas a garantizar el logro de la meta de 120 g CO₂/km para 2012. Se está examinando, en particular, el recurso a instrumentos fiscales en relación con la emisión de CO₂. Los neumáticos también podrán contribuir a aumentar la eficiencia energética (que puede alcanzar hasta un 5 %), ya sea mediante normas sobre la resistencia a la rodadura o a través de sistemas para controlar que el hinchado sea correcto. Más adelante, la Comisión presentará un Libro Verde sobre el transporte urbano para fomentar el uso del transporte público y propondrá otras medidas para afrontar el problema de manera más radical, en particular en las zonas congestionadas.

2.14.5 Facilitar una financiación adecuada de las inversiones en eficiencia energética para pequeñas y medianas

empresas y empresas de servicios energéticos. La Comisión invitará al sector bancario a ofrecer fórmulas de financiación dirigidas específicamente al ahorro de energía. Para promover las ecoinnovaciones, se garantizará el acceso, en particular de las PYME, a los fondos comunitarios, como los fondos de inversión ecológicos y el Programa marco para la competitividad y la innovación.

2.14.6 Estimular la eficiencia energética en los nuevos Estados miembros. La Comisión solicitará que los fondos destinados a la política de cohesión se empleen en mayor medida para realizar importantes proyectos de eficiencia energética.

2.14.7 Uso coherente de los impuestos. Se ha previsto incluir consideraciones relativas a la eficiencia energética y a la protección del medio ambiente en el próximo Libro Verde sobre fiscalidad indirecta y en la revisión de la Directiva sobre imposición de la energía. También se examinará la oportunidad de emplear créditos fiscales para incitar a las empresas a producir aparatos electrodomésticos y equipos eficientes desde el punto de vista energético y a los consumidores a utilizar estos aparatos.

2.14.8 Sensibilización respecto a la eficiencia energética. Se facilitará el desarrollo de competencias y de la formación, junto a la elaboración de programas de información destinados a los responsables de la gestión energética en el sector industrial y en los servicios de utilidad pública. Se proporcionará material pedagógico adecuado a las escuelas.

2.14.9 Eficiencia energética en zonas urbanizadas. En 2007, la Comisión creará un «pacto entre alcaldes» que reunirá a los alcaldes de las veinte ciudades europeas más grandes y avanzadas en el ámbito de la eficiencia energética, con vistas a fomentar el intercambio de las mejores prácticas.

2.14.10 Impulsar la eficiencia energética en todo el mundo. El objetivo consiste en celebrar un acuerdo marco con los principales socios comerciales y con las organizaciones internacionales más importantes, al objeto de mejorar la eficiencia energética en los sectores de uso final y de transformación de la energía.

Conclusiones

La Comisión concluye su documento anunciando una revisión intermedia de su plan de acción en 2009 y pidiendo un compromiso firme del Consejo, el Parlamento Europeo y los responsables políticos nacionales, regionales y locales respecto de su aplicación.

3. Observaciones generales

3.1 El plan de acción propuesto por la Comisión pretende abordar de manera coherente el conjunto de las iniciativas necesarias para lograr un objetivo ambicioso, como es conseguir de aquí a 2020 ahorrar un 20 % de la energía, y, en consecuencia, reducir las emisiones de CO₂ en 780 Mt/año. El Comité opina que este objetivo es realista, aunque considera deseable, en particular, a la luz del reciente informe del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre la Evolución del Clima (GIEC), hacer todo lo posible por reducir el consumo energético y realizar

ahorros de energía superiores al 20 %, lo cual es técnicamente viable. Para poder lograrse este objetivo, deberá acompañarse de planes nacionales que permitan alcanzar juntos el resultado esperado — aunque sean diferentes con respecto a las condiciones financieras y tecnológicas de partida — a fin de garantizar un reparto equitativo de los objetivos entre los Estados miembros en función de su capacidad.

3.2 Convendrá, asimismo, fijar objetivos intermedios, por ejemplo para 2012 y 2016, con el fin de poder reforzar las medidas en caso de que se observen divergencias significativas. En cambio, la revisión de 2009 es demasiado cercana para aportar una evaluación ponderada. El Comité también recomienda prever una opción para un objetivo a largo plazo (2040/2050), a fin de seguir guardando presentes los objetivos de ahorro de energía. Dentro de unos años, se habrán quedado obsoletas las inversiones en el ámbito de la producción de energía basada en combustibles fósiles, que se calculan en miles de millones de euros. Es preciso sustituir estas instalaciones de la manera más eficaz y rápida posible. Se tratará de un reto extraordinario que contrarrestará la tendencia actual, por ejemplo, de los edificios de cristal de hasta 120 pisos, iluminados día y noche, o del consumo del territorio dedicado a las infraestructuras de transporte. Las autoridades deben reconocer cuanto antes el gran alcance del problema planteado por la sustitución de las fuentes energéticas.

3.3 La Comisión propone un plan que debería reducir el consumo de energía preservando, al mismo tiempo la calidad de vida. Sobre la base de este objetivo, se prevé para 2020, al tiempo que un crecimiento constante del PIB del 2,3 %, una reducción de la intensidad energética del 3,3 %, lo que supondría una reducción real del consumo energético del 1 % al año y una disminución absoluta del consumo del 14 % entre 2005 y 2020. El Comité considera oportuno sugerir a la Comisión la apertura de un debate específico sobre los «estilos de vida» y lo que se entiende por «calidad de vida». Algunos miden las expectativas de mejora de la calidad de la vida en función del número de aparatos electrodomésticos, teléfonos móviles o vehículos por persona de que se dispone, mientras que para otros está en función de las emisiones de CO₂ y partículas finas, los atascos y el tiempo de desplazamiento, así como de la calidad del servicio público. Es evidente que en términos de eficiencia y ahorro de energía en sentido estricto, un cambio incluso muy limitado de los estilos de vida, en el sentido de tener más en cuenta el aspecto ecológico, permitirá acelerar el logro de los objetivos propuestos. El Comité pregunta a la Comisión si considera que es realista mantener en el futuro, para las próximas generaciones, el mismo estilo de vida, que implica un aumento cada vez mayor tanto del consumo como de las emisiones. De lo que se trata es de aceptar la idea de que el ahorro de energía no debe servir para financiar otros consumos, por el «efecto de rebote». En consecuencia, es preciso prever con tiempo suficiente la necesidad de reorganizar el sistema económico, fomentando la construcción de las infraestructuras adecuadas y proponiendo a las nuevas generaciones un sistema de valores adecuado, adoptando medidas como ⁽²⁾:

- reducir la utilización de los recursos y de la energía;
- prevenir la contaminación del aire, del agua y de la tierra;
- reducir los residuos en la fuente, y

⁽²⁾ Factor 4: duplicar la riqueza reduciendo a la mitad el consumo de recursos (U. Weizsacker, A. Lovins et al.).

- reducir al mínimo los riesgos para la población y el medio ambiente.

3.3.1 Es necesario compartir la responsabilidad respecto de la eficiencia energética a todos los niveles, asociando a los planes nacionales los planes territoriales y locales. Los entes territoriales deben participar en este gran desafío. El alcance y la importancia del plan constituyen un verdadero reto. Habrá que abandonar algunos aspectos del estilo de vida que van ligados al progreso en el siglo XX; el propio concepto de estética deberá incluir un juicio ético de aceptabilidad en términos de eficiencia energética, como ocurre ya con las pieles de animales raros o con las obras de marfil. De este modo un rascacielos recubierto de vidrio o un SUV (*sports utility vehicle* — vehículo de ocio todoterreno) deberá considerarse inaceptable. Un cambio tan profundo del sistema de valores dominante requiere también la colaboración de la industria privada, que debería aprovechar la ocasión para anticipar su reconversión en la dirección de la valorización de la eficiencia energética y así obtener ventajas a nivel global utilizando también estos nuevos valores en la publicidad, en vez de dar, como suele ocurrir, mensajes contradictorios exaltando el peso y la potencia inútil como símbolo de estatus.

3.4 El plan de acción define diez acciones prioritarias que se inscriben en cuatro ámbitos de intervención: la transformación, el transporte y el suministro de energía; las viviendas y los edificios comerciales y profesionales; el transporte y los usos industriales y agrarios. Estos ámbitos representan el 90 % del consumo. Se adoptarán otras iniciativas en el ámbito de los acuerdos internacionales, a fin de crear asociaciones con vistas a la definición de normas en el ámbito de la información, la formación y la comunicación, para desarrollar el mayor número posible de sinergias y responsabilizar a todas las partes interesadas.

3.5 El Comité propone añadir otra acción prioritaria al objeto de introducir medidas para reducir el consumo de combustibles fósiles destinados a la calefacción y refrigeración, y señala que la propuesta no prevé la posibilidad de establecer redes de distritos de calefacción y refrigeración, que permitirían evitar una pérdida del 33 % debida a la transformación de la energía primaria. Se podría incluso duplicar este potencial recurriendo al uso de las energías renovables o al tratamiento de los residuos, lo que permitiría ahorrar hasta 50,7 Mtep al año. El Comité sugiere que paralelamente a las acciones prioritarias se pongan en marcha acciones prioritarias positivas que impulsen la aparición y el desarrollo de nuevas profesiones relacionadas con el sector de la eficiencia energética, la difusión de nuevos servicios integrados para la energía, la promoción de nuevos productos de escaso consumo energético y menos contaminantes, la valorización de la I+D, tanto nacional como europea, y que se aumenten sustancialmente los fondos asignados y se exploten todos los recursos tecnológicos disponibles. Otros ámbitos de intervención podrían ser el desarrollo del reciclaje y del tratamiento de los residuos sólidos urbanos, que también ofrecen numerosas oportunidades de empleo, y la promoción de acciones en materia de responsabilidad social de las empresas o de acuerdos voluntarios en las empresas, con la participación activa de los trabajadores, utilizando los procedimientos del sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales (*Eco-Management and Audit Scheme*, EMAS).

3.6 En el documento de la Comisión se anuncian numerosas medidas legislativas, como la adopción de nuevas directivas y reglamentos, así como la revisión de los instrumentos existentes, al objeto de hacer más estrictas las normas vigentes (declaración de 7 de febrero de 2007 relativa al límite de las emisiones de CO₂ en la industria automovilística). El Comité toma nota de las propuestas de la Comisión y de las decisiones del Consejo de primavera de marzo pasado, pero considera necesario destacar que, tras las ampliaciones de mayo de 2004 y enero de 2007, ha entrado en estos países un gran número de automóviles usados y que este flujo continúa, e incluso ha aumentado. El Comité considera que se necesitarán muchos años para sustituir todo el parque automovilístico de estos Estados miembros, y que no es realista pensar que esta sustitución pueda realizarse mediante una norma vinculante aplicable a los vehículos en circulación.

3.7 **El documento** no baraja la oportunidad de aumentar la responsabilidad y los poderes comunitarios para garantizar el logro de los objetivos y poder hablar con una sola voz ante los socios internacionales. El Comité valora positivamente el contenido del documento del Consejo Europeo y celebra la adopción de la Política Energética para Europa (PEE), que considera la política energética como una de las prioridades para el futuro de la Unión Europea y refuerza la cooperación y la política exterior de la Unión. El límite jurídico de los Tratados en vigor, que reservan a los Estados miembros las decisiones en materia de política energética, se ve en cierto modo rebasado por un verdadero desarrollo de los poderes de representación frente a terceros países, aunque el apartado 4 del artículo 174 reconoce una competencia compartida y un papel específico en materia de cooperación con las organizaciones internacionales. Es obvio que cuanto más estrecha sea la coordinación de las políticas, mayor será la capacidad de negociación de la Unión. El Comité desea que el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión examinen, en su caso, la oportunidad de modificar los Tratados, en el sentido de asignar a la representación unitaria de la Unión frente a sus socios exteriores unos poderes más amplios que los que ahora puede ejercer.

3.8 **La Directiva 2006/32/CE** sobre la eficiencia energética se refiere, además de a la estrategia basada en la generalización de los certificados blancos, a los planes de acción nacionales, que deberán ser objeto de una evaluación por los servicios de la Comisión. El mismo plan de acción prevé un desarrollo significativo de la actividad de la Comisión, tanto en materia de iniciativas legislativas y reglamentarias como para las actividades de verificación. El Comité considera que la experiencia realizada hasta ahora ha sido positiva, aunque se han observado lagunas en el desarrollo del mercado de los certificados blancos, debidas, en particular, a la falta de uniformidad de la reglamentación en los Estados miembros. Para las actividades vinculadas a la realización de los objetivos contenidos en la citada Directiva y, de manera más general, en aras de la eficacia del trabajo de la Comisión en este ámbito, es necesario aumentar los recursos humanos de la Comisión dedicados a estas tareas. La Comisión estima sus necesidades en aproximadamente veinte unidades. El Comité recomienda que se proceda a una evaluación rigurosa de los recursos necesarios y espera que se aumenten los actuales recursos humanos.

3.9 La aplicación de las disposiciones objeto de examen supondrá un ahorro y, por consiguiente, una disminución de los

ingresos en concepto de IVA que podría tener repercusiones en el presupuesto comunitario, pero cuyo alcance será limitado gracias al desarrollo de nuevas actividades vinculadas a las políticas de eficiencia energética. El Comité pide a la Comisión que presente una evaluación en este sentido, dado que esta hipótesis no se ha tenido en cuenta en el análisis de impacto. El Comité considera que los actuales recursos de la Unión son claramente insuficientes para abarcar todos los programas comunitarios, que sufren constantes reducciones de su financiación respecto a proyectos de enorme interés, en particular con fines de ahorro de energía. La posible introducción de una «tasa energética» debería integrarse en una política fiscal que tenga en cuenta las capas de la población socialmente débiles sin repercutir negativamente en los actuales niveles de seguridad social y servicios públicos.

3.10 El plan de acción se resiente de las dificultades para lograr los objetivos previstos en el Libro Blanco del transporte. En la revisión intermedia, la Comisión reconoce que los obstáculos y la resistencia registrados hasta ahora no han permitido aprovechar plenamente el potencial de desarrollo del transporte ferroviario y marítimo, que representa un ahorro energético significativo. Este desarrollo debe considerarse como una prioridad absoluta, habida cuenta del tiempo que se necesita tanto para realizar las infraestructuras necesarias como para cambiar los hábitos de la población. Conviene dedicar mayor atención a la mejora del transporte de los trabajadores, que se encuentran actualmente fuertemente penalizados por una política orientada en mayor medida hacia las exigencias de un resultado económico inmediato que hacia la satisfacción de las necesidades de transporte colectivo, como en el caso de las inversiones dedicadas prioritariamente al sector de la gran velocidad. Facilitar los desplazamientos entre el domicilio y el lugar de trabajo no sólo permite reducir el consumo sino que mejora sensiblemente la calidad de vida. Inevitablemente, la inversión pública necesaria para potenciar los modos de transporte colectivo ha tropezado con la crisis económica, que ha durado cinco años y ha repercutido en el presupuesto público de muchos Estados miembros. La no realización de las infraestructuras indispensables, la reducción de la financiación comunitaria de planes estratégicos como los corredores TEN (de 20 000 a 7 500 millones de euros) y las estrategias de los principales exponentes de la industria automovilística europea han contribuido a hacer inaplicable el plan de acción. El Comité está concluyendo la elaboración de un importante dictamen sobre el transporte en las áreas urbanas y metropolitanas, en el que se pone de manifiesto la progresiva reducción de la utilización del transporte público y se proponen soluciones para reducir la proporción del transporte privado (*). El Comité lamenta la insuficiente coordinación entre las políticas de transporte y energía, que responden a una lógica y a problemáticas técnicas e industriales necesariamente complementarias, junto a las políticas medioambiental e industrial, y teme que, a falta de esta coordinación, el documento de la Comisión pierda gran parte de su eficacia potencial.

3.11 Estas dificultades se reflejan en la elaboración de normas, en las comunicaciones y en las recomendaciones de la Comisión. Se observan en Bruselas las mismas dificultades que las que se plantean a nivel nacional, con el agravante de que el nivel europeo es el que debería coordinar las políticas nacionales (y no a la inversa).

(*) Dictamen TEN/276: «Transporte en las áreas urbanas y metropolitanas» (ponente: Sr. Ribbe).

3.12 La política energética europea debe ser sostenible para todas las capas sociales y no crear diferencias de trato para acceder a los servicios ofrecidos por las empresas de servicios energéticos a la hora de adquirir electrodomésticos más eficientes y de alquilar apartamentos. Esta política debe conducir a un saldo positivo en términos de empleo, lo que, desde luego, puede realizarse sin demora en el sector de la vivienda. Para todo tipo de acción dirigida a aumentar la eficiencia energética, las facilidades deberían centrarse en la conveniencia clara del usuario, de forma que el tiempo necesario para amortizar los riesgos resulte razonablemente breve y fácilmente calculable.

3.13 Su financiación no debe gravar exclusivamente al erario público. En efecto, dados los enormes beneficios que están realizando las industrias energéticas y eléctricas, se podría crear un fondo financiado con una pequeña parte de estos beneficios, algo que ya se ha experimentado en algunos Estados miembros. Convendrá cuidar, sin embargo, de que no se traduzca en un aumento de los precios aplicados a los consumidores finales y en la reducción de las inversiones estratégicas de las empresas. Obviamente deben tenerse en cuenta las ingentes inversiones que la industria manufacturera necesita realizar para satisfacer el crecimiento de la demanda a unos costes que son cada vez mayores, al contrario que para otros recursos fósiles, donde el precio va ligado a la evolución del precio del petróleo, aunque los costes de investigación sean mucho más bajos, al igual que en la industria de la distribución. Por consiguiente, para la contribución al fondo deberían tenerse en cuenta estas importantes diferencias de gastos que deben soportarse para fines de investigación. Se podría prever una diferenciación entre los diferentes Estados miembros, justificada por las diferentes legislaciones vigentes respecto de las obligaciones que se imponen a las industrias del sector de la energía de invertir en investigación sobre la eficiencia y de controlar el nivel de los precios. Podría ser una solución que permitiría a los pequeños propietarios sin recursos financieros aumentar la eficiencia energética de sus viviendas, poniendo en marcha un círculo virtuoso creador de empleo.

3.14 La aplicación de ventajas fiscales, que deberá utilizarse con la mayor prudencia, debe tener en cuenta a las capas más pobres de la población que, al no pagar impuestos, quedarían excluidas de las posibles disposiciones dirigidas a favorecer e incentivar una política energética eficiente, y se deberían conceder primas de eficiencia incluso a quienes no estén sometidos al régimen de impuestos directos debido a la escasez de su renta.

3.15 El Comité considera imprescindible que se organicen campañas de sensibilización a nivel europeo, nacional y territorial, centrándose quizá en un tema a la vez (por ejemplo, un mes en Europa se habla de las bombillas, otro del desarrollo del transporte público, el siguiente de unos sistemas de calefacción/refrigeración ecológicos y eficientes, etc.). Se podrían lanzar campañas de ideas y de propuestas, para seguir difundiendo entre los ciudadanos la toma de conciencia de esta exigencia imprescindible. Sólo podrán obtenerse resultados concretos si se consigue una sensibilización masiva. Para garantizar una gestión eficaz de las acciones previstas, serán esenciales el debate democrático, la participación de todos los representantes de las diferentes partes interesadas y el papel de los poderes públicos. Los Estados miembros que disponen de un mayor número de asesores técnicos en el ámbito de la eficiencia energética deberían contribuir a la formación de expertos en los demás países de la Unión, con el fin de garantizar una difusión homogénea de los conocimientos necesarios para el éxito del Plan. En los

Estados miembros se debería fomentar estudios sobre energética en la educación superior o universitaria, favoreciendo la colaboración interregional. La Comisión podría desempeñar un papel eficaz de coordinación en este ámbito.

3.16 Se deberá dedicar la máxima atención al objetivo consistente en hallar el indispensable equilibrio entre la necesidad de realizar todas las mejoras necesarias y la capacidad del sistema económico y productivo para hacer frente a unos cambios demasiado bruscos. Existe el riesgo muy concreto de que, frente a unos costes demasiado elevados, las industrias que recurren de manera intensiva a la energía deslocalicen sus actividades hacia zonas menos «exigentes». La rapidez de los cambios debe guardar una estrecha relación con las posibilidades de adaptación y gestión de los costes. Deberán estudiarse medidas que permitan celebrar contratos a largo plazo que garanticen unos precios de la energía duraderos y estables, a cambio de compromisos en favor de inversiones en la innovación, la tecnología o las infraestructuras de producción, transporte y distribución. Estas inversiones deberían evaluarse atendiendo a criterios de eficiencia energética. El recurso a acuerdos voluntarios debe considerarse como algo positivo, aunque también requiere una capacidad real y oportuna de control por parte de los organismos regionales, además de la voluntad de sustituirlos por compromisos vinculantes cuando se demuestre su ineficacia.

3.17 Cuando se definan las acciones deberá tenerse en cuenta el contexto de un mercado cada vez más mundializado. El posible encarecimiento del precio de la energía podría plantear enormes problemas a los sectores con fuerte consumo energético, como el de la industria del aluminio o el cemento. Conviene tener presentes los objetivos de Lisboa y garantizar la competitividad de la Unión Europea, que debe poder contar con unos precios de la energía coherentes con el sistema económico global. Por otra parte, Europa no puede seguir soportando las constantes amenazas de deslocalización que siguen emanando de determinados sectores o empresas. Se debería penalizar a las empresas que deslocalizan con el único fin de aumentar sus beneficios, en la medida en que junto a los inevitables problemas sociales — a veces dramáticos — que provocan, y que repercuten en la colectividad, distorsionan el mercado interior falseando la competencia, al introducir en el mercado unos bienes producidos en otros países más tolerantes, en un entorno con normas menos estrictas.

4. Observaciones específicas

4.1 Por obvias razones de fondo y de método, el Comité no tiene intención de analizar por separado cada una de las acciones propuestas (unas 75), pero considera necesario pronunciarse sobre las disposiciones más significativas y sobre las propuestas más importantes recogidas en el documento y en sus anexos. En el CESE se celebró una audiencia, cuyos participantes facilitaron posteriormente información útil, que favoreció la adquisición de conocimientos aportando una notable contribución a las reflexiones del Comité.

4.2 **Como observación preliminar, se puede afirmar** que las medidas adoptadas hasta la fecha en lo referente a los requisitos dinámicos de rendimiento energético para productos que utilizan energía, edificios y servicios energéticos han dado buenos resultados: los productores y consumidores se han mostrado muy interesados y dispuestos a ampliar la oferta y la demanda de nuevos productos cada vez más eficientes. Al percibirse inmediatamente el ahorro que puede realizarse y estar cada

vez más difundidas la educación y la sensibilización medioambiental, se puede considerar que estas políticas son factibles inmediatamente y que gracias a ellas se pueden obtener los resultados esperados. El diseño ecológico es un factor de éxito y de satisfacción para el público en general, que presta una atención cada vez mayor al contenido de la oferta. Es necesario alentar a los productores, que, en parte, ya tienden a hacerlo, a valorizar la eficiencia energética y proporcionar a los consumidores instrucciones detalladas para que puedan utilizar eficazmente sus productos desde el punto de vista energético. Conviene, asimismo, tener en cuenta el modelo americano que ha concedido incentivos específicos a las empresas que practican el diseño ecológico, obteniendo resultados muy alentadores. El Comité considera que el apoyo al sistema de las empresas mediante créditos fiscales concedidos a las empresas que desarrollan y fabrican productos con alto contenido de eficiencia energética da resultados positivos, siempre y cuando este sistema se acompañe de una vigilancia eficaz y completa del mercado y de los productos, como se ha realizado en el sector mecánico. Esta acción de vigilancia debe interpretarse como una garantía para los productores «virtuosos» de que sus inversiones en eficiencia energética no se ven frustradas y debe recomendarse a los entes regionales a los que se confía dicha vigilancia.

4.2.1 Las normas de etiquetado constituyen un instrumento óptimo que conviene fomentar y aplicar al mayor número posible de productos, extendiéndolo cuanto antes a los sectores automovilístico y de la vivienda. El CESE aprueba la propuesta y anima a la Comisión a someter los catorce productos citados al régimen de requisitos mínimos de eficiencia energética, dedicando especial atención a los segmentos específicos de mercado, para evitar posibles distorsiones de la competencia provocadas por un nuevo régimen normativo. También se deben determinar otros productos de consumo final que deberán someterse a requisitos mínimos. El Comité aprueba plenamente la prioridad dada a la reducción del consumo en modo de espera y concede una gran importancia a esta medida, que podría contribuir a reducir el consumo en este modo hasta en un 70 %, gracias a la progresiva sustitución de los aparatos actuales. El Comité considera que el acuerdo «Energy Star» también debería prever para la UE la obligación de registro (que ya existe en los Estados Unidos) para las licitaciones relativas a los equipos ofimáticos y espera que la Comisión lidere con el ejemplo (*). Este acuerdo también debería negociarse con los grandes productores del Este de Asia, que representan actualmente una proporción considerable del mercado de productos electrónicos.

4.2.2 En lo referente a los aparatos electrodomésticos, la ausencia de procedimientos rápidos que permitan controlar la exactitud de las etiquetas e imponer sanciones en caso de violaciones podría penalizar gravemente a las empresas «virtuosas» que invierten en la eficiencia energética y permitir la introducción en el mercado de productos no conformes. En primer lugar, conviene fomentar la sustitución de los aparatos electrodomésticos más antiguos (se calcula que en Europa se utilizan 200 millones de aparatos adquiridos hace más de diez años), que es la medida que permitiría realizar un mayor ahorro, pero también hay que evitar que los electrodomésticos obsoletos e ineficientes desde el punto de vista energético se comercialicen en el mercado de los aparatos de ocasión en los países en vías de desarrollo. Conviene asimismo comprobar que las iniciativas

destinadas a financiar la compra de electrodomésticos se reserven a los productos más eficientes desde el punto de vista energético.

4.2.2.1 Cabe destacar a este respecto que la industria del sector de los electrodomésticos, a la vez que renuncia a aplicar el código voluntario de autorregulación, declara que se necesitan medidas obligatorias para regular el mercado. La ausencia de sanciones contra los productores e importadores poco escrupulosos, que atribuyen la clase «A» a productos que no se ajustan a las normas de ahorro energético, ha facilitado la difusión en el mercado de «falsos» electrodomésticos de bajo consumo. Las limitaciones denunciadas por las empresas europeas, que reclaman una «norma», incitan a reflexionar sobre la eficacia de los acuerdos voluntarios.

4.2.3 El ahorro que se podría lograr en el sector de la vivienda es muy significativo: actualmente ya se dispone del material, los métodos de construcción y las alternativas a los sistemas tradicionales de calefacción, como las calderas de condensación, que permiten ahorrar entre un 6 y un 11 % de combustible, al reutilizar el calor latente que normalmente se dispersa. El consumo debido al uso de la climatización podría reducirse instalando protecciones contra la luz solar en el exterior de los edificios, ya que las protecciones situadas en el interior velan la luz pero retienen gran parte de la energía térmica. Es preciso, en primer lugar, fomentar el desarrollo de las llamadas «viviendas pasivas» (edificios de muy bajo consumo de energía). Forman parte de esta categoría las viviendas cuyo consumo anual no rebasa los 15 kWh/m² (invierno y verano) por lo que se refiere al consumo básico para la refrigeración y calefacción. También conviene indicar el consumo total (*suficiencia*) y el límite del consumo primario en el que se incluye todo (alumbrado y electrodomésticos, incluido el secado de ropa, teniendo en cuenta que secar 1 kg de ropa puede consumir una cantidad de energía equivalente a 3-4 veces la que se necesita para un ciclo de lavado). Si consideramos que con estos dispositivos se consigue pasar de una media anual de consumo de 180 kWh/m² a cerca de 15 kWh/m², podemos ahorrar (*eficiencia + suficiencia*) hasta un 90 % de energía. (Cabe citar a modo de ejemplo el pueblo PH Wiesbaden 1997 con 22 viviendas, cuyo consumo medio al año es de 13,4 kWh/m², o el de Kronsberg 1998, con 32 viviendas pasivas y un consumo medio anual de 14,9 kWh/m²). Convendría fomentar la apertura de un mercado europeo con este tipo de productos, con el fin de favorecer un amplio acceso a estas tecnologías a precios razonables.

4.2.4 El Comité considera oportuno recordar la necesidad de realizar inversiones públicas para garantizar la eficiencia energética en los edificios sociales y públicos, recurriendo, en particular, a fuentes de energía renovables, especialmente en los nuevos Estados miembros, que disponen de un potencial significativo en el ámbito del ahorro de energía. Paralelamente a los programas de armonización reglamentaria y desarrollo de la formación de técnicos especializados, el Comité pide que una parte de los Fondos Estructurales se asigne a este objetivo y que se pida la contribución de las instituciones financieras europeas para apoyar las inversiones en el ámbito de la modernización energética de los edificios.

(*). Etiquetado de la eficiencia energética para los equipos ofimáticos (ponente: Sr. Voles).

4.2.4.1 Las viviendas pasivas propiamente dichas requieren determinadas características de construcción (excelente aislamiento de las paredes y los suelos, conductos de precirculación del aire entrante situados bajo la vivienda), por lo que resulta complicado y costoso efectuar una adaptación completa de las viviendas existentes a esta norma. Esto significa que debería dedicarse el máximo esfuerzo a adaptar a las normas de viviendas pasivas el mayor número posible de construcciones nuevas y, en particular, de edificios públicos, para los cuales estas normas deberían hacerse progresivamente obligatorias. En paralelo, cuando se realicen obras de restauración o mantenimiento de edificios privados, que también se apoyarían mediante fondos de rotación a muy bajo interés, es muy importante que se adopten las soluciones eficaces desde el punto de vista del consumo energético de las viviendas pasivas. Hay que tener en cuenta que los edificios existentes constituirán la mayor parte de los que estén ocupados en 2020. En lo referente a las viviendas alquiladas, convendrá resolver la cuestión de la conveniencia económica para los propietarios de invertir masivamente en dispositivos para ahorrar energía, cuyos beneficios directos tienden a recaer en los inquilinos.

4.2.4.2 En su evaluación de impacto (SEC(2006) 1175), la Comisión calcula que si se modifica la Directiva 2002/91/CE relativa a la eficiencia energética de los edificios, reduciendo la superficie (1 000 m²) a la que se aplican los requisitos mínimos (y reforzando estos requisitos para los edificios públicos), y se generaliza el sistema de los certificados de eficiencia energética (certificados blancos), se podría conseguir un ahorro de 140 Mtep. El CESE manifiesta cierta perplejidad respecto a la posibilidad de alcanzar este objetivo a corto plazo ⁽⁵⁾. El Comité considera que los Estados miembros deben dotarse de unos instrumentos uniformes para medir el impacto de la reglamentación (por ejemplo, la calidad del aislamiento térmico) y que se les debe obligar a adoptar unas medidas eficaces de control (véanse, por ejemplo, las diferencias entre la situación en Francia, donde se realizan pocos controles, y en la Región de Flandes, en Bélgica, donde los controles son, en cambio, muy estrictos). A este respecto, el Consejo y el Parlamento deberían determinar si existen las bases jurídicas para autorizar a la Comisión a elaborar un Reglamento que pueda sustituir a la propuesta de nueva Directiva, suprimiendo simplemente la Directiva 2002/91 después de 2009.

4.2.4.3 Una tesis publicada recientemente ⁽⁶⁾ pone de manifiesto que:

1. Cuando se aborda la cuestión de la renovación energética de un edificio existente para uso residencial, comercial o escolar, no siempre se pueden alcanzar los objetivos previstos para las viviendas de bajo consumo y las viviendas pasivas (...).
2. Para emprender un proyecto de renovación es necesario realizar una inversión que puede constituir una carga para un particular, y a falta de recursos económicos disponibles,

⁽⁵⁾ Dicha Directiva prevé en el apartado 2 de su artículo 15 que los Estados miembros podrán disponer de un período adicional de tres años antes de aplicar plenamente las disposiciones que contiene si pueden demostrar que existe una escasez de especialistas cualificados o acreditados, lo que da a los Estados miembros la posibilidad de diferir la aplicación de los certificados de rendimiento energético, así como de retrasar las inspecciones de las calderas y los sistemas de climatización. Esto significa que, como indica la propia Comisión, será difícil que el Consejo se declare dispuesto a reabrir este capítulo antes de 2009. Sin embargo, antes de que las medidas previstas produzcan los resultados esperados y sean efectivas, deberán pasar varios años para que se apruebe una nueva directiva en la materia.

⁽⁶⁾ «*Confronto tra modelli di valutazione per la stima dell'impatto energetico e macroeconomico dello standard Passivhaus*», Giulio Scapin — Universidad de Padua — [2005-2006], 30.5.2007 — Tesi on line.it.

ni siquiera la inversión potencialmente más rentable se tendrá en cuenta.

3. Para alcanzar el nivel de consumo energético de las viviendas pasivas gracias a un mejor aislamiento se necesitan unos conocimientos técnicos específicos que, desde luego, no son imposibles de adquirir. Estos conocimientos no deberían utilizarse exclusivamente durante la fase de elaboración del proyecto, sino también, y sobre todo, durante la fase operativa.
4. El uso que se hace de la energía responde a unas necesidades básicas de los usuarios que, desde luego, no son flexibles: esto significa que unas variaciones incluso bruscas en el precio de la energía no implican necesariamente una modificación tan rápida de los comportamientos a corto plazo. Reducir el consumo o buscar fuentes de energía alternativas constituyen reacciones de adaptación a un nuevo equilibrio que se producen más tarde, en una perspectiva a largo plazo en la que, sin embargo, la elasticidad de la curva de demanda de energía no registra más que una escasa mejora.

4.2.4.4 Se puede deducir de este análisis que un dispositivo de aislamiento de un grosor incluso importante (superior a 16 cm como mínimo) permite realizar ahorros que justifican en todos los casos la inversión realizada para alcanzar el objetivo de las viviendas pasivas, en particular si se comparan con los edificios tradicionales. Desde el punto de vista operativo, todo indica que el aislamiento es prioritario con respecto a las otras intervenciones, mientras que un análisis global de las intervenciones permite optimizar el valor actual neto (VAN) de la inversión.

4.2.5 En lo referente a los certificados blancos, la experiencia positiva, aunque limitada, de los países en los que se han adoptado tropieza con el retraso en la innovación industrial propio de algunos países de la Unión. En efecto, para disponer de un sistema eficaz de certificados de eficiencia energética, es necesario fijarse unos objetivos realistas con respecto al potencial técnico y económico, disponer de un amplio abanico de opciones de realización (sectores, proyectos, agentes, costes), garantizar el funcionamiento del mercado (estructura de la demanda y la oferta, condiciones ligadas al contexto), disponer de normas claras, transparentes, sencillas y no discriminatorias (condiciones de acceso al mercado, normas del mercado), y, por último, prever unas sanciones creíbles. ¿Existen unas condiciones de estas características en el mercado europeo potencial de los certificados de eficiencia energética? Su posible difusión debe realizarse, sin embargo, con la prudencia necesaria.

4.3 Las pérdidas registradas en la fase de transformación equivalen al consumo primario total de energía en las viviendas y la industria (33 %, que corresponde a más de 580 Mtep). El Comité considera, por tanto, que la fase de transformación debe ser un ámbito de intervención prioritaria. También constituyen un factor importante las pérdidas que se registran en las fases de transporte en grandes distancias. Un sector en el que el margen para el desarrollo es seguro es el de las líneas modernas de transporte de corriente continua y alta tensión, con las que sólo

se pierde alrededor del 3 % de la potencia por cada 1 000 km de red. Esta tecnología permite, además de realizar un ahorro significativo, eliminar los efectos electromagnéticos causados por el transporte en corriente alterna, como las emisiones de ondas electromagnéticas extremadamente bajas (ELF: *Extremely Low Frequency*), generadas por el transporte en corriente alterna. Con las tecnologías actuales, este tipo de transmisión a larga distancia (empleado desde hace décadas en Suecia y los Estados Unidos, y en proceso de instauración en todo el mundo) ya resulta rentable, mientras que para distancias cortas es necesario tener en cuenta el coste aún elevado de las instalaciones de conversión a baja tensión alterna para una utilización local. Debería alentarse un esfuerzo para reducir estos costes mediante proyectos específicos de investigación (7).

4.3.1 Otro ámbito de intervención es el apoyo de la tecnología solar termodinámica, que podría realizarse en colaboración con los países Euromed, que disponen de amplias superficies desérticas con una insolación fuerte y constante. En un reciente informe encargado por el Ministerio de Medio Ambiente de la República Federal de Alemania se pone de manifiesto el carácter estratégico de esta tecnología, desarrollada por el Premio Nobel italiano Carlo Rubbia, y que se está experimentando actualmente en Granada. La empresa ENEL, en colaboración con Enea (Ente Nazionale per le Energie Alternative-Organismo nacional para la energía alternativa), ha puesto en marcha un proyecto que permite, por primera vez en el mundo, integrar un ciclo combinado de gas en una instalación de energía solar termodinámica. Gracias a una tecnología innovadora y exclusiva elaborada por Enea, Archimede produce permanentemente energía eléctrica a partir de los rayos del sol. Se trata de un proyecto que pone de relieve también otras características únicas en el mundo, tanto que explota cinco nuevas patentes como, por ejemplo, los fluidos fundidos, líquidos que calentados emiten calor que produce energía. Mientras que los utilizados hasta ahora sólo podían calentarse hasta los 300 grados, los del proyecto Archimede pueden alcanzar hasta los 550 grados (la misma temperatura del vapor fósil), lo que permite la integración con las centrales tradicionales, contribuyendo, por tanto, a garantizar la estabilidad del sistema energético.

4.3.2 El Comité recomienda a las instituciones europeas que adopten un fuerte compromiso en esta dirección y adopten medidas específicas de apoyo al desarrollo de la energía solar termodinámica.

4.3.3 La cogeneración de calor y electricidad, ya sea a través de la utilización del calor residual restante de la producción de electricidad para la calefacción, como de la utilización de la producción de electricidad a partir del calor residual (por ejemplo, en los hornos industriales) permitiría aumentar considerablemente la eficiencia de los combustibles, que pasaría de un 35 % a un 70 %. Conviene tener en cuenta los costes suplementarios inducidos por la producción distribuida y la distribución activa para los gestores de la red, fomentando las inversiones necesarias sin perder de vista las diferentes condiciones

(7) También hay que tener en cuenta que muchos de los transformadores actualmente utilizados contienen una sustancia considerada como una de las más tóxicas para el hombre: los PCB (policlorobifenilos), y que se están realizando campañas de sustitución de esta sustancia y saneamiento. Se calcula, por ejemplo, que solamente en Italia, de los 600 000 transformadores utilizados unos 200 000 contienen PCB o están contaminados por esta sustancia. En realidad, se trata de una sustancia que, por sus excelentes cualidades de aislante térmico, se empleó de forma masiva antes de conocerse sus características químicas y físicas extremadamente tóxicas en caso de incendio. Por lo tanto, podría resultar útil prever la sustitución de estos transformadores.

de partida de los Estados miembros. El Comité aprueba la voluntad de la Comisión de desarrollar instalaciones de cogeneración de alto rendimiento, a pesar de que la normalización de los métodos de cálculo se haya aplazado a 2010 y que no siempre sea posible comprobar si las garantías de origen expedidas responden a las normas mínimas. El Comité se pregunta si no se podrían acortar los plazos para conseguir una armonización de los métodos de cálculo que permita desarrollar el mercado interior de las instalaciones de cogeneración, actualmente obstaculizado por la diversidad de normativas vigentes en los diversos países. Actualmente, cada Estado tiene la posibilidad de adoptar sus propios métodos de cálculo para evaluar la eficacia de las instalaciones y su admisión en el régimen comunitario, que debería corresponderse con lo dispuesto en la Directiva. En la práctica, sin embargo, la realidad es diferente y las instalaciones obtienen resultados muy dispares dependiendo de los métodos de cálculo que se les aplican en los diferentes países. La armonización también es un instrumento eficaz para luchar contra el fraude. Convendría reforzar el compromiso de la Unión, teniendo en cuenta que los resultados del primer control realizado el 21 de febrero de 2007 no se ajustan a los objetivos estratégicos, como se desprende de los documentos de evaluación presentados por los Estados miembros sobre los progresos realizados en materia de desarrollo de la cogeneración, con el fin de aumentar la proporción de electricidad producida con este método.

4.3.4 El Comité pide a la Comisión y al Consejo que se comprometan en mayor medida en apoyo de los programas de «trigeneración» que utilizan el calor residual, incluso con fines de refrigeración. Los coeficientes de resultado (COP) de estos equipos, es decir, la relación entre la energía frigorífica de salida y la energía térmica de entrada, son particularmente significativos. Si se compara con el COP de 2,0 de las instalaciones tradicionales, el de las instalaciones de trigeneración es de 0,7-1,3, en función del calor utilizado (8). Ya se comercializan regeneradores que utilizan residuos de la madera y pueden funcionar con productos derivados de la transformación de la fruta (huesos y cáscaras) y de productos agrícolas (orujos, tallos de maíz), con residuos de las serrerías y el trabajo de la madera, escamondaduras, descortezamiento, cáscaras de café, residuos de palma, residuos industriales y envases dañados. Con 100 kg de estos residuos se pueden obtener 70 kW de potencia eléctrica continua (80 kW de potencia de pico) y 130 kW de calor y enfriamiento. Una tonelada de residuos de madera de un coste de 70 euros puede sustituir a 160 litros de gasóleo cuyo coste es de 175 euros.

4.3.5 El Comité señala la oportunidad de emprender una campaña y adoptar medidas para limitar el uso de materiales en el embalaje de productos, que, además, deberían ser reciclables. El consumo de energía para fabricarlos y después para eliminarlos es muy alto, teniendo en cuenta que la mayor parte de estos embalajes no es biodegradable y constituye una causa grave de contaminación.

(8) Wikipedia (traducción libre): Un ámbito específico de los sistemas de cogeneración es el de la **trigeneración** que, además de producir energía eléctrica, permite utilizar la energía térmica recuperada de la transformación para producir energía frigorífica; es decir, agua refrigerada destinada al acondicionamiento de aire o a procesos industriales. La transformación de la energía térmica en energía frigorífica se realiza recurriendo al ciclo frigorífico de absorción, cuyo funcionamiento se basa en transformaciones del fluido refrigerante combinadas con la sustancia utilizada como absorbente.

4.4 Funcionamiento del mercado

4.4.1 Actualmente, el mercado de la energía no está aprovechando al máximo su potencial de eficiencia y se necesita una mayor transparencia respecto de la eficacia real de las centrales y las pérdidas de las redes de transmisión. Los mercados del gas y la electricidad no se han liberalizado completamente. En algunos casos, la falta de transparencia sobre la formación de los precios y el propio proceso de liberalización constituye un obstáculo a una verdadera política de eficiencia energética. A este respecto, convendría reforzar el concepto de separación jurídica entre las empresas que gestionan monopolios técnicos y las que desempeñan una actividad en el marco de un régimen de libre competencia, prevista por las directivas relativas a la liberalización del mercado interior de la electricidad y el gas (Directivas 2003/54/CE y 2003/55/CE), para compararlo con el concepto más estricto de la disociación de la propiedad.

4.4.2 La política de precios en este sector debería fomentar el ahorro de energía y la eficiencia energética — en particular, de los combustibles fósiles — e impulsar el recurso a las fuentes de energía renovables. Debería dedicarse una atención especial a los consumidores pertenecientes a los estratos sociales más desfavorecidos, con arreglo al principio de la garantía de energía necesaria para el consumo básico, manteniendo, no obstante, su interés económico en el ahorro energético: por ejemplo, podría resultar interesante que se garantizaran tarifas sociales para los menos pudientes, pero sólo hasta una fecha límite de consumo, o que se ayudara económicamente a las familias.

4.4.3 Una experiencia interesante para fomentar el ahorro de energía es la utilización de contadores electrónicos, que permiten emplear un sistema de telegestión de la distribución de energía y optimizar la gestión de las cargas en las redes. Según la empresa ENEL, que proporcionó gratuitamente contadores electrónicos a sus 30 millones de clientes, la racionalización del impuesto sobre el consumo de energía, en particular mediante la adopción de una política tarifaria específica, permite maximizar la explotación de la producción, en particular durante las horas de menor demanda. El contador electrónico contribuye a sensibilizar al usuario final y favorece una utilización más racional de los recursos. Este sistema se considera un instrumento de eficiencia energética, de conformidad con las Directivas sobre los «Servicios energéticos» y la «Seguridad de abastecimiento».

4.4.4 El modelo de producción de electricidad «distribuida» (es decir, repartida entre numerosos productores, incluso muy pequeños) plantea una serie de problemas nuevos respecto a las modalidades de funcionamiento de las redes de media y baja tensión, que se crearon para una utilización exclusivamente unidireccional. Se requieren inversiones considerables para renovar las redes y adaptarse a las nuevas modalidades de producción. Es cierto que la producción descentralizada causa pérdidas menores en la fase de transmisión, pero las inversiones necesarias son muy elevadas y, además, los territorios oponen mucha resistencia a la hora de acoger también centrales pequeñas.

4.5 El sector de los transportes ha realizado grandes esfuerzos por reducir el consumo y las emisiones contaminantes, pero se le debe pedir un esfuerzo suplementario, dado que se trata del sector que registra el mayor crecimiento del consumo y es una de las principales fuentes de producción de

gases de efecto invernadero (entre 1990 y 2004, las emisiones de CO₂ debidas al transporte por carretera aumentaron en un 26 %). La dependencia respecto a terceros países para el combustible destinado al transporte (constituido por un 98 % de combustibles fósiles) aumenta la responsabilidad de la industria europea de este sector, obligada a contribuir a la eficiencia energética, a la reducción de las emisiones y a la disminución de las importaciones de productos derivados del petróleo y del gas.

4.5.1 La reciente decisión de la Comisión de definir por vía legislativa la consecución del objetivo de 120 g de CO₂/km, el etiquetado de los neumáticos en función de límites máximos específicos de resistencia a la rodadura, la modificación de los requisitos aplicables a los combustibles, así como la introducción de mezclas de combustibles con fuerte contenido en etanol, biocarburantes, combustibles con escaso contenido de carbono y gasóleo con muy bajo contenido en azufre, constituyen claras señales dirigidas al mercado. Durante la década 2011-2020, los proveedores europeos deberán reducir en un 10 % las emisiones de gases de efecto invernadero producidas por sus combustibles durante las fases de refinado, transporte y utilización, lo que permitirá realizar un ahorro de 500 millones de toneladas de emisiones de CO₂. Estas decisiones se tomaron porque entre 1995 y 2004 las emisiones sólo se redujeron en un 12,4 % (pasando de 186 a 163 g CO₂/km), y porque, paralelamente, se registró un aumento sensible de la potencia media de los vehículos, para los cuales resulta más difícil reducir las emisiones nocivas. Esta incongruencia nos hace plantearnos la conveniencia de aumentar los impuestos sobre los automóviles de lujo que no sean eficientes desde el punto de vista energético, como se ha hecho en algunos Estados miembros. La Comisión estima que el efecto sobre las emisiones de CO₂ en 2020 será de 400 millones de toneladas suplementarias.

La ACEA (Asociación Europea de Productores de Automóviles) ha solicitado que el plazo se prorrogue de 2012 a, como mínimo, 2015, y que participen todas las partes interesadas, siguiendo las recomendaciones del Grupo de alto nivel «Cars 21». En opinión de los fabricantes europeos, si estas medidas no se acompañan de una planificación a largo plazo para adaptar los modelos, conllevarán unos costes que las empresas europeas no serán capaces de sufragar.

4.5.2 El Comité considera oportuno señalar que con la sustitución masiva de combustibles fósiles por biocarburantes se corre el riesgo de que en la asignación de los terrenos fértiles tengan que competir la producción de combustible y la de productos alimenticios, lo que provocaría un aumento del precio de estos últimos, que se alinearían sobre el precio de los productos energéticos, cuyo precio depende, a su vez, del de los combustibles fósiles. Ello significaría crear una competencia entre la población desfavorecida de los países del sur que pasa hambre y los automovilistas del norte del planeta (*). Se plantea objetivamente un problema ético, como es la utilización de recursos agrarios para producir combustible en los países del norte del planeta, cuando estos recursos podrían salvar millones de vidas en el hemisferio sur subdesarrollado. La producción total de maíz del Estado de Iowa podría destinarse a la producción de etanol. Si se piensa que para llenar el depósito de un todoterreno de 25 galones, lo que equivale a 94,5 litros, se consume la ración alimentaria anual de una persona, la cuestión se vuelve tangible y requiere una respuesta. El Comité está elaborando un dictamen específico sobre esta cuestión ⁽¹⁰⁾.

(*) L. Brown, www.earthpolicy.org e Informe FAO 2005.

⁽¹⁰⁾ TEN/286, Informe sobre los biocarburantes (ponente: Sr. Iozia).

4.5.3 El Comité observa que, por una parte, la Comisión fomenta la celebración de acuerdos voluntarios pero que, por otra, anuncia la adopción de medidas obligatorias. La propia Comisión reconoce que la autorregulación desempeña un papel fundamental, ya que permite alcanzar los objetivos más rápidamente y de manera más económica que las obligaciones legales, y que los acuerdos voluntarios pueden presentar ventajas con respecto a la reglamentación. Permiten realizar progresos rápidamente, debido a su aplicación rápida y poco costosa. Permiten adaptarse con flexibilidad y coherencia a las opciones tecnológicas y las orientaciones del mercado. El Comité pide a la Comisión que examine cuidadosamente las causas de los escasos progresos realizados en materia de limitación de las emisiones de CO₂ por la industria automovilística europea, que, sin embargo, ocupa el primer puesto en términos de inversiones en investigación y desarrollo. El Comité concuerda con la Comisión en que una normativa vinculante no siempre permite desarrollar plenamente el potencial de investigación y progresar hacia las soluciones que deben adoptarse.

4.5.4 El sector de la construcción desempeña un papel crucial en conseguir la eficiencia energética, tanto cuando se construyen edificios nuevos como cuando se adaptan los ya existentes. Sin embargo, en algunos países este sector ha tardado mucho en adaptarse a métodos más perfeccionados y se ha mostrado renuente a la imposición de normas más estrictas. Es necesario realizar un enorme esfuerzo para «reeducar» a todas las partes interesadas del sector acerca de la necesidad y la viabilidad de unas normas más estrictas y convencerlas de la necesidad de liderar en todo momento la defensa de unas mejores normas en materia de eficiencia energética, en lugar de resistirse a los cambios. Es preciso ofrecer a los diseñadores, los gestores y los artesanos de los distintos gremios de la construcción una formación adecuada sobre los posibles logros en materia de eficiencia energética, así como nuevos incentivos para conseguir tal objetivo.

4.6 El Comité apoya sin reservas los incentivos y las estrategias financieras y fiscales propuestas por la Comisión; aprecia, en particular, la participación del BEI y del BERD, así como los esfuerzos de sensibilización del sistema bancario europeo para incitarle a prestar el apoyo financiero necesario para realizar los planes energéticos nacionales. Reviste especial importancia a este respecto la eliminación definitiva de los obstáculos que siguen poniendo trabas a la seguridad jurídica de las empresas que proporcionan soluciones para mejorar la eficiencia energética (denominadas «empresas de servicios energéticos» (ESCO)).

4.6.1 El Comité desea que se organice una conferencia europea dedicada específicamente a la financiación de la eficiencia energética, al objeto de sensibilizar a las partes interesadas y promover la participación del sistema bancario europeo en la realización de un gran proyecto de modernización de la economía europea. Los bancos podrían participar en una especie de «desafío del milenio», que recompensaría a los que hubieran adoptado las mejores soluciones para financiar la eficiencia energética.

4.7 A juicio del Comité, es fundamental la acción de sensibilización de la opinión pública que podrían desempeñar las autoridades nacionales y locales, las empresas manufactureras y las sociedades proveedoras de energía. Conviene destacar el papel de los entes regionales en su calidad de informadores «imparciales» al servicio del público. Conviene dar una amplia publi-

cidad a los resultados positivos obtenidos por las iniciativas realizadas en el ámbito del ahorro de energía. La publicidad debería resaltar como elemento esencial de los productos sus cualidades de eficiencia energética y respeto del medio ambiente, al objeto de favorecer una evolución positiva del concepto de «símbolo de estatus social», que hoy día se asocia con demasiada frecuencia y explícitamente con productos ineficientes desde el punto de vista del consumo energético con respecto a su utilización real. El Comité respalda la creación de un «Pacto entre alcaldes», pero considera que reunir solamente a las veinte primeras ciudades europeas es un objetivo muy modesto. El objetivo debería ser mucho más ambicioso y convendría valorizar en mayor medida las experiencias locales. La creación de un portal Internet dedicado al intercambio de experiencias entre las grandes, medianas y pequeñas ciudades de la Unión, en las que se concentra más del 80 % de la población europea, podría constituir un instrumento muy útil para poner en contacto a los responsables de las administraciones locales encargados de las políticas de transporte urbano con los responsables de las actividades de proximidad, que tienen repercusiones inmediatas en la opinión pública. La expedición de un certificado de «Municipio de gran eficiencia energética» (el primero se otorgó al pequeño municipio italiano de Varese Ligure) imprime, sin lugar a dudas, un fuerte impulso a la adopción a nivel local de políticas de mejora de la eficiencia energética. Por otra parte, la Comisión podría organizar una «competición de eficiencia energética» entre las escuelas europeas, que recompensaría a la escuela que propusiera las soluciones que mejor combinan ahorro y calidad y obtuviera los mejores resultados.

4.7.1 El Comité lamenta que el plan de acción no tenga en cuenta el importante papel que pueden desempeñar los interlocutores sociales y el diálogo social en todos los niveles, con el fin de evaluar, promover y desarrollar políticas de ahorro de energía. El Comité espera que la Comisión se esfuerce por impulsar la inclusión de los temas de sostenibilidad medioambiental en las estructuras existentes de diálogo social en los distintos niveles y, en particular, en los niveles sectoriales y en los comités de empresa europeos. Un enfoque centrado en el puesto de trabajo, que mejore la calidad de la información, la consulta y la participación de los trabajadores, podría convertirse en una fuente muy importante de ahorro de energía; cabe pensar, por ejemplo, en los procesos productivos y las nuevas tecnologías industriales, los problemas de movilidad de los trabajadores, el reciclaje y el teletrabajo, por no citar más que los más importantes. Por todas estas razones, es absolutamente fundamental que los representantes de los trabajadores estén asociados a las estrategias de eficiencia energética. Una de las posibilidades que podrían examinar los interlocutores sociales es la de los acuerdos colectivos por los que se distribuye a los trabajadores una parte de los ahorros realizados por la empresa, sobre la base de una verdadera asociación. Además, las organizaciones sindicales pueden desempeñar un papel fundamental en el ámbito del conocimiento y la toma de conciencia, tanto a nivel europeo como nacional, contribuyendo así a difundir las buenas prácticas.

4.7.2 Es importante que el tema del ahorro de energía se asocie a las buenas prácticas en el ámbito de la responsabilidad social de las empresas y, en particular, de las multinacionales, lo que requiere un diálogo social reforzado para tratar todas las cuestiones vinculadas a la eficiencia energética, con el fin de contribuir a la definición de una estrategia europea dirigida a

limitar el consumo de carbón, teniendo en cuenta todos sus efectos nocivos para la salud, como las partículas finas, cuya existencia ya constituye un asunto urgente en muchas ciudades europeas. La difusión de buenas prácticas como, por ejemplo, la exclusión del carbón de las impresoras u otras iniciativas, contribuye a concienciar a los ciudadanos y a que tengan un talante positivo con respecto a las políticas sostenibles.

4.8 La Comisión hace especial hincapié en la dimensión internacional de la cuestión de la mejora de la intensidad energética. El Comité es favorable a las propuestas de asociación y a la elaboración de un acuerdo marco internacional. En el contexto de la anunciada conferencia internacional sobre la eficiencia energética, el Comité recomienda que se aproveche la oportunidad para hacer participar a los países incluidos en los

programas ACP, Euromed y PEV. Para afrontar el reto del desarrollo sostenible, la cooperación internacional resulta imprescindible: convendrá intensificar los esfuerzos diplomáticos por lograr antes de 2009 un nuevo protocolo internacional post-Kyoto con motivo de la conferencia que se inaugurará este año en Bali.

4.9 La industria europea, que está desarrollando importantes tecnologías dirigidas al ahorro de energía, puede ayudar considerablemente a los demás países, a través de colaboraciones industriales, a mejorar la calidad de la producción de electricidad y el consumo energético y a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, contribuyendo así a reducir globalmente el consumo.

Bruselas, 27 de septiembre 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 las tasas aeroportuarias»

COM(2006) 820 *final* — 2007/0013 (COD)

(2008/C 10/09)

El 1 de marzo de 2007, de conformidad con el apartado 2 del artículo 80 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta mencionada.

La Sección Especializada de Transporte, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 5 de septiembre de 2007 (ponente: Sr. McDONOGH).

En su 438º Pleno de los días 26 y 27 de septiembre de 2007 (sesión del 26 de septiembre de 2007), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 143 votos a favor, 2 en contra y 2 abstenciones el presente Dictamen.

1. Recomendaciones

1.1 La Comisión debe establecer unos criterios de diseño para los distintos tipos de aeropuertos a fin de garantizar que son prácticos y funcionales, al tiempo que se justifican desde un punto de vista comercial al recuperarse los costes mediante tasas aeroportuarias.

1.2 El Estado debería pagar la seguridad en los aeropuertos, ya que se trata de un problema de seguridad nacional.

1.3 Es preciso fomentar la construcción de aeropuertos regionales y su funcionamiento. Los aeropuertos regionales desempeñan un papel vital para la economía de las regiones. Además, alivian la congestión en los aeropuertos principales y suelen representar una valiosa ayuda en las operaciones de búsqueda y salvamento.

1.4 Los aeropuertos han de considerarse un bien público básico que no tienen por qué ganar dinero y que, en función de

las circunstancias, pueden llegar a necesitar ayuda económica. Las ayudas son muy comunes en el transporte público.

1.5 La Comisión debería establecer unos criterios de diseño para los procesadores aeroportuarios (por ejemplo, para la facturación y la búsqueda de pasajeros) y tener en cuenta la repercusión de los cambios normativos en la dinámica de estos importantes procesadores, así como el consiguiente impacto en el nivel de recursos y en los costes de los operadores, para seguir cumpliendo los acuerdos sobre los niveles de servicio y, en particular, los criterios para los plazos de vuelta (*turn around time*) de las líneas aéreas.

1.6 La Comisión debe reconocer el peso que tienen las tasas necesarias para garantizar el cumplimiento en los aeropuertos más pequeños, donde es posible que el volumen de pasajeros no asegure el rendimiento comercial.

1.7 Los aeropuertos deben, como mínimo, cumplir los requisitos normativos específicos. Dados los costes que supone el cumplimiento de las normas, no siempre es posible acceder a las presiones de las aerolíneas de bajo coste, que piden un menor nivel de servicios y, por consiguiente, menos cargas aeroportuarias. Por lo tanto, los aeropuertos deberían tener la posibilidad de reflejar y repercutir los costes aeroportuarios en su estructura tarifaria independientemente del servicio requerido por la aerolínea.

1.8 La concesión de cuantiosas subvenciones estatales a los aeropuertos puede falsear la competencia.

1.9 Además, hay que ofrecer unas instalaciones adecuadas para la actividad de carga.

1.10 Es necesario instaurar la seguridad biométrica para permitir una rápida facturación de los pasajeros habituales. En caso necesario, podría ser un servicio de pago.

1.11 Los aeropuertos deberán garantizar que, de conformidad con la legislación europea en vigor, las instalaciones y los servicios disponibles estén adaptados a las necesidades particulares de los pasajeros discapacitados o enfermos.

2. Introducción

2.1 La principal tarea y actividad comercial de los aeropuertos es hacerse cargo de las aeronaves desde el aterrizaje hasta el despegue, así como de la carga y los pasajeros, con objeto de permitir a las compañías aéreas prestar sus servicios de transporte aéreo. Con este fin, los aeropuertos ofrecen una serie de instalaciones y servicios relacionados con la explotación de las aeronaves y el tratamiento de los pasajeros y la carga, cuyos costes deben recuperarse normalmente mediante tasas aeroportuarias.

2.2 Es necesario establecer un marco común que regule las características esenciales de las tasas aeroportuarias y el método de fijarlas, ya que, a falta de dicho marco, pueden no respetarse los requisitos básicos de la relación entre las entidades gestoras y los prestadores de servicios de los aeropuertos (es decir, líneas aéreas, personal de tramitación y otros prestadores de servicios).

2.3 La Directiva sometida a examen debería aplicarse a los aeropuertos situados en territorio comunitario que registren un tráfico superior a un millón de pasajeros por año.

2.4 Las tasas aeroportuarias deben ser no discriminatorias. Este principio es aplicable a los servicios y a los proveedores.

2.5 Conviene establecer en cada Estado miembro una autoridad reguladora independiente con el fin de garantizar la imparcialidad de sus decisiones y la aplicación correcta y eficaz de la Directiva. Es esencial que los usuarios de los aeropuertos obtengan periódicamente de la entidad gestora información transparente sobre el método y la base de cálculo de las tasas aeroportuarias.

2.6 Los aeropuertos deben informar a los prestadores de servicios sobre sus principales proyectos de infraestructura, ya que éstos tienen un impacto significativo en el nivel de las tasas aeroportuarias.

2.7 Debido a la aparición de compañías aéreas que prestan servicios aéreos de bajo coste, debería permitirse a los aeropuertos en que operan estas compañías aplicar tasas que se correspondan con la infraestructura o los niveles de servicio proporcionados, ya que las compañías aéreas tienen interés legítimo en pedir a los aeropuertos servicios acordes con la relación calidad/precio. No obstante, el acceso a un menor nivel de infraestructura o de servicios debe ofrecerse sobre una base no discriminatoria a todas las compañías aéreas que lo soliciten.

2.8 Habida cuenta de que los métodos para fijar y percibir los importes necesarios para sufragar los costes de seguridad varían en la Comunidad, es necesario armonizar la base de tarificación de estos costes en los aeropuertos comunitarios en que los costes de seguridad se reflejan en las tasas aeroportuarias.

2.9 Los prestadores de servicios de los aeropuertos deben tener derecho a un nivel mínimo de servicio como contraprestación por las tasas que pagan. Para garantizar este derecho, el nivel de servicio debe ser objeto de un acuerdo, celebrado sobre una base periódica, entre la entidad gestora del aeropuerto y la asociación o asociaciones que representen a los prestadores de servicios en el aeropuerto.

2.10 Dado que los objetivos de la acción prevista no pueden ser alcanzados suficientemente por los Estados miembros, pueden lograrse mejor, debido a su dimensión o a sus efectos, a nivel comunitario.

2.11 Los Estados miembros velarán por que la entidad gestora consulte con los prestadores de servicios del aeropuerto antes de la finalización de los planes relativos a nuevos proyectos de infraestructura.

2.12 Para garantizar el funcionamiento correcto y eficiente de un aeropuerto, los Estados miembros velarán por que la entidad gestora y la asociación o asociaciones que representen a los prestadores de servicios del aeropuerto en el mismo celebren negociaciones con objeto de llegar a un acuerdo sobre el nivel del servicio, por lo que se refiere a la calidad del servicio prestado en la terminal o terminales del aeropuerto. Este acuerdo se celebrará, al menos, una vez cada dos años y se notificará a la autoridad reguladora independiente de cada Estado miembro.

2.13 Los Estados miembros tomarán las medidas necesarias para permitir a la entidad gestora del aeropuerto modificar la calidad y el alcance de determinados servicios, terminales o partes de terminales, con el fin de ofrecer servicios adaptados o una terminal o parte de una terminal especializada. El nivel de las tasas aeroportuarias podrá variar en función de la calidad y el ámbito de dichos servicios.

2.14 Los Estados miembros nombrarán o establecerán un organismo independiente como autoridad reguladora nacional independiente para garantizar la correcta aplicación de las medidas adoptadas para cumplir lo dispuesto en la Directiva sometida a examen.

2.15 Los Estados miembros garantizarán la independencia de la autoridad reguladora independiente velando por que sea jurídicamente distinta y funcionalmente independiente de cualquier entidad gestora y compañía aérea.

3. Observaciones generales

3.1 Hay que valorar positivamente la intención de la Comisión de establecer unas normas y criterios básicos para la gestión y administración de los aeropuertos comunitarios.

3.2 La claridad y transparencia de las tasas que establecen los aeropuertos es importante porque se trata, en numerosos casos, de monopolios.

3.3 Si se persigue la igualdad de condiciones para todas las compañías, es necesario examinar la asignación de terminales de aeronaves de una manera racional y no discriminatoria. No hacer uso de unas vacantes valiosas de aparcamiento en la terminal durante un largo período de tiempo debería conllevar la pérdida de estos derechos.

3.4 El continuo incumplimiento de sus vacantes de estacionamiento de las aeronaves por parte de las líneas aéreas y los retrasos regulares, que con el tiempo puede perturbar gravemente el tráfico aeroportuario, deberían atajarse mediante multas y sanciones.

3.5 Hay que eliminar los «derechos de antigüedad» en los principales aeropuertos y subastar estas franjas horarias cada cierto número de años.

3.6 Todos los aeropuertos de la UE deberán usar, en la medida de lo posible, la misma fórmula para aplicar, entre otras, las tasas de aterrizaje y aparcamiento. Las tasas de aterrizaje deben reflejar siempre el valor de las franjas horarias más solicitadas para incentivar una utilización más uniforme de las instalaciones aeroportuarias.

3.7 Para agilizar el tráfico e incrementar su capacidad, hay que fomentar la instalación en los aeropuertos de los equipos más modernos de navegación. Las pistas deberían perseguir el objetivo de un vuelo o un despegue por pista cada treinta y cinco segundos. De esta manera, si se mejora la eficacia de las pistas se reducirán los plazos de espera durante los periodos de tráfico más denso y, por lo tanto, la medida repercutirá de manera positiva en las emisiones.

3.8 Los reguladores aeronáuticos nacionales deben someterse a controles y auditorías de la Comisión para garantizar que cumplan sus obligaciones de manera rigurosa e imparcial.

3.9 Los cambios relacionados con la seguridad y otros gastos deben correr a cargo del Estado, como ocurre con el transporte ferroviario. Estos costes deben ser objeto de un estrecho segui-

miento, ya que la instalación de equipos sofisticados puede resultar onerosa para los aeropuertos pequeños y medianos, algo que puede llegar a ser injustificable desde el punto de vista económico.

3.10 Las entidades reguladoras deben velar por que los precios de las tiendas de los aeropuertos sean equiparables a los aplicados en las ciudades vecinas.

3.11 Va a ser difícil adoptar una decisión y establecer un marco común que regule las características esenciales de las tasas aeroportuarias y el modo en que se establecen, toda vez que los costes del empleo, la construcción y las infraestructuras varían de un Estado a otro, al igual que la política y la normativa en materia de planificación.

3.12 La propuesta de aplicar la directiva a los aeropuertos situados en territorio comunitario a partir de un tamaño determinado hace necesario aclarar lo que se entiende por «tamaño determinado».

3.13 Se debería permitir a los aeropuertos el cobro de tasas para que registren unos beneficios razonables que posteriormente reinvertirán en infraestructuras y otros servicios.

3.14 ¡Si una compañía aérea díscola se niega por completo a pagar al aeropuerto, será difícil asumir los gastos que requieren el cumplimiento de la normativa, la seguridad, etc. en el aeropuerto!

3.15 Para garantizar el funcionamiento correcto y eficiente de un aeropuerto, se debe requerir a las líneas aéreas que firmen con el aeropuerto un acuerdo para asegurar un determinado nivel de servicio.

3.16 El aeropuerto tiene una serie de posibles clientes, y no todos vuelan con compañías de bajo coste. En algunos casos, es crucial combinar los distintos tipos de cliente para mantener los ingresos, que varían en función del perfil de los pasajeros. Este flujo de ingresos puede verse en peligro por la predominancia de una compañía de bajo coste en un aeropuerto pequeño.

3.17 Hay que definir y normalizar los equipos utilizados en los controles de seguridad. Sin esta normalización, los ciudadanos perderán rápidamente su confianza en los sistemas de seguridad, ya que mientras que en algunos aeropuertos se pasa el control de seguridad sin problemas, en otros, en las mismas circunstancias, se activa la alarma. Una compañía está aplicando un programa de registro de los pasajeros en un número creciente de aeropuertos americanos. Por una tasa anual de 99,95 dólares estadounidenses, esta compañía expide una tarjeta biométrica de identidad a las personas que pasan los controles estatales que permite a sus titulares utilizar vías rápidas en los controles de seguridad. Es un ejemplo de la manera en que las mejoras tecnológicas pueden aumentar el bienestar de los pasajeros y reducir los tiempos de cola.

3.18 Los terrenos circundantes y cercanos a los aeropuertos tienen un alto valor comercial, por lo que deberían recalificarse para evitar y desanimar la especulación.

3.19 Aunque la seguridad en los aeropuertos parece estricta, los pasajeros siguen sufriendo numerosos hurtos en sus equipajes. Es imprescindible atajar este problema con la mayor urgencia.

3.20 Hay que explicar claramente el significado de *tax free* y *duty free* en las tiendas de los aeropuertos y exponerlo en lugares visibles para que los clientes conozcan los costes que implica cada uno de ellos.

3.21 Para proteger a los pasajeros, la Comisión ha de crear un sitio Web que les informe claramente de las tasas que se aplican en los distintos aeropuertos — como, por ejemplo, las tasas de aterrizaje —, que se reflejan en los billetes y se cobran a los viajeros.

4. Diseño de los aeropuertos

4.1 Los aeropuertos deben ser fáciles de utilizar y su diseño debería someterse a consulta de sus usuarios, esto es, las líneas aéreas y los pasajeros.

4.2 La Comisión debería fijar algunos criterios sobre los espacios mínimos reservados a la recogida del equipaje, los operativos de seguridad y el control de pasaportes.

4.3 El diseño debe garantizar la circulación fluida de pasajeros a la entrada y a la salida del aeropuerto y velar por su facilidad de uso.

4.4 Sería conveniente ofrecer instalaciones más sofisticadas a aquellas líneas aéreas que las deseen y que estén dispuestas a pagar por ellas.

4.5 A pesar de su extrema importancia, la señalización es confusa en muchos aeropuertos europeos, por lo que debería normalizarse en la medida de lo posible.

4.6 Los pasajeros deberían tener acceso a asientos adecuados y a salas de espera apropiadas. Es necesario facilitar de la mejor manera posible el acceso de los usuarios a las terminales, especialmente por lo que respecta a los pasajeros con discapacidades y necesidades especiales, como, por ejemplo, quienes viajan con niños de corta edad.

4.7 El diseño de las terminales de los aeropuertos se basa en los horarios de tráfico de pasajeros y, por lo tanto, se deberían investigar y publicar, como punto de referencia para el sector, los criterios de concepción de horarios para los procesos fundamentales de los pasajeros como la facturación y el control de pasajeros.

4.8 Es preciso reforzar los criterios operativos mínimos con arreglo a los estándares de planificación correspondientes. Hay que evitar que las líneas aéreas impongan como criterios mínimos a los aeropuertos unos requisitos más estrictos que los estándares de planificación.

4.9 Los aeropuertos deberán garantizar que las instalaciones y servicios de los que son responsables, por cuenta propia o en colaboración con las compañías aéreas, estén adaptados a las necesidades particulares de los pasajeros discapacitados o enfermos. Basándose en observaciones formuladas en un dictamen anterior (TEN/215 «Derechos de las personas de movilidad reducida en el transporte aéreo»), el CESE considera que los aeropuertos se ajustan a estas obligaciones cuando cumplen los requisitos del Reglamento (CE) n° 1107/2006 sobre los derechos de las personas con discapacidad o movilidad reducida en el transporte aéreo. Véanse, en particular, el artículo 9 y el anexo 1.

Bruselas, 26 de septiembre 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 y al Parlamento Europeo — Producción sostenible de electricidad a partir de combustibles fósiles: Conseguir centrales eléctricas de carbón con emisiones próximas a cero después de 2020»

COM(2006) 843 final

(2008/C 10/10)

El 10 de enero de 2007, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Comisión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta mencionada.

La Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 5 de septiembre de 2007 (ponente: Sr. ZBORIL)

En su 438º Pleno de los días 26 y 27 de septiembre de 2007 (sesión del 27 de septiembre de 2007), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 135 votos a favor, 1 en contra y 4 abstenciones el presente Dictamen.

1. Recomendaciones y conclusiones

1.1 El CESE acoge favorablemente la Comunicación de la Comisión y se muestra de acuerdo con el análisis y descripción presentados en ella. Responder eficazmente a los riesgos del cambio climático global a la vez que se siguen satisfaciendo las fuertes demandas energéticas constituye un importante reto internacional.

1.2 Las emisiones de CO₂ procedentes de las centrales eléctricas de carbón en la UE conforman el 24 % del total de las emisiones de CO₂ en la UE. Este tipo de centrales es el más apropiado para instalar equipos de CAC. Esto significa poner en marcha sistemas de captura y almacenamiento permanente de CO₂.

1.3 Con toda probabilidad, el carbón se mantendrá en la combinación energética europea durante las próximas décadas. Gracias a sus características particulares — su disponibilidad, carácter asequible y su papel a la hora de estabilizar los mercados energéticos — el carbón seguirá siendo una fuente primordial de combustible para generar electricidad de manera económica. El reparto de las reservas de carbón es desigual en el mundo y en la UE. La tecnología basada en el carbón tiene el potencial para reducir de manera considerable las emisiones de CO₂ (¹). A corto y medio plazo, esto requiere un marco económico y reglamentario que fomente las inversiones en las últimas tecnologías que mejoren la eficiencia de la electricidad producida con carbón y, de este modo, reduzcan las emisiones específicas de CO₂.

1.4 En la actualidad no existen medios de rentabilidad probada para eliminar y capturar la mayoría de las emisiones de CO₂ producidas por centrales térmicas de carbón; aún se trata de una tecnología en sus comienzos. No obstante, las perspectivas de desarrollar y comercializar estas tecnologías de emisiones de carbono próximas a cero (ZET) en las dos próximas décadas son prometedoras.

1.5 El CESE confirma su opinión de que la amplitud del reto de la limitación de emisiones implica que es necesario desarrollar todas las fuentes de energía y tecnologías potencial-

mente viables hasta alcanzar su máximo rendimiento práctico y comercial. La transición a la energía sostenible reserva un papel importante al carbón, a los otros combustibles fósiles, a la energía nuclear, así como a las tecnologías renovables y a la conservación de la energía, ya que, cada una, en su momento, aporta su contribución en función de la viabilidad técnica y la accesibilidad financiera.

1.6 El CESE valora que a largo plazo, después de 2020, la captura y almacenamiento de CO₂ ofrezca el potencial para lograr emisiones de CO₂ próximas a cero procedentes de centrales térmicas de carbón. Se necesita una capacidad de producción de electricidad a partir del carbón de alrededor de 350 GW para 2020 y de 500 GW para 2030, y los costes de inversión se estiman entre 600 000 y 800 000 millones de euros. Para materializar esta posibilidad es necesario coordinar ya la investigación, el desarrollo y la demostración.

1.7 Gracias a un aumento continuo de la eficiencia de las centrales eléctricas y al desarrollo de las tecnologías de emisiones próximas a cero, el carbón contribuirá a satisfacer los requisitos de la protección preventiva del clima. Sin embargo, las experiencias prometedoras de la CAC no deben llevar a que las estrategias y objetivos de política energética ya en marcha se adopten como «una medida vinculante» sobre la base de una amplia utilización de la tecnología CAC.

1.8 Se requiere una simplificación de los procedimientos de concesión de licencias, así como su armonización gradual gracias a la cooperación entre las autoridades reguladoras nacionales, a fin de acortar en la medida de lo posible los largos plazos de los proyectos de construcción sin poner en peligro los más altos niveles de seguridad.

1.9 El CESE también subraya que, si bien es el combustible más importante para la producción de electricidad y un elemento indispensable para la producción de acero y otros procesos industriales, el carbón deberá desempeñar un papel significativo a la hora de satisfacer las futuras necesidades energéticas, contribuyendo a la transición de una economía del hidrógeno. La licuefacción del carbón permite a éste actuar como sustituto del petróleo crudo; el gas sintético también puede generarse a partir del carbón.

(¹) IPCC, 2005: Informe especial del IPCC sobre «La captación y el almacenamiento del dióxido de carbono». Elaborado por el Grupo de trabajo III del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre la Evolución del Clima [Metz, B., O. Davidson, H. C. de Coninck, M. Loos y L. A. Meyer (eds.)]. Cambridge University Press, Cambridge, Reino Unido y New York, NY, EE.UU., 442 pp.

1.10 Sigue siendo necesario un marco político y económico adecuado para la extracción de la hulla y el lignito autóctonos. La extracción de carbón y la transformación de energía pueden contribuir de manera considerable a la prosperidad y empleo locales. Habida cuenta de la situación social en los nuevos Estados miembros, es extremadamente importante mantener el actual nivel del porcentaje de la generación de electricidad a partir del uso de combustibles fósiles (basados en el carbón): en efecto, de los 286 500 trabajadores en la UE, la industria minera emplea a 212 100. Los operadores mineros de todo el sector del carbón de la UE deberían centrarse en la mejora sustancial de las durísimas condiciones de trabajo de los mineros, así como de sus cualificaciones, seguridad en el trabajo y entorno laboral.

1.11 Asimismo, el CESE tiene la impresión de que en el documento objeto de examen y las fases que en él se prevén la Comisión es optimista sobre el calendario de la CAC y los plazos para introducirla. En la actualidad, la Comisión debería centrar sus esfuerzos en la adopción de medidas que ayuden a poner en funcionamiento en 2015 entre 10 y 12 instalaciones de demostración y en la creación de un marco para la CAC que cubra los riesgos principales y sea, a la vez, fiable y no demasiado restrictivo. Una fase intermedia de generación de electricidad de la más alta eficacia es muy deseable. Una precipitación excesiva y un marco jurídico demasiado restrictivo podrían tener consecuencias negativas para este concepto tan importante desde el punto de vista global.

1.12 Además, el CESE pide que se investiguen y desarrollen de manera intensiva las fuentes de energía renovables alternativas que deberían contribuir a una combinación energética segura en la UE. Al mismo tiempo, debería crearse el mercado energético integrado de la UE sin demoras excesivas.

2. Introducción

2.1 El Comité ya abordó el tema de los combustibles fósiles en diversos dictámenes, el más reciente de los cuales es el Dictamen exploratorio «El aprovisionamiento energético de la UE: estrategia para una combinación energética óptima»^(?), en el que se afirma que la UE debería desplegar importantes esfuerzos para desarrollar las tecnologías de carbón limpias (mejora de la eficiencia de las centrales eléctricas y de los usos comerciales de la extracción y almacenamiento del carbón). La utilización del gas ha aumentado y sigue haciéndolo por razones ligadas a decisiones políticas. En la actualidad resulta obvio que el mantenimiento de esta tendencia plantea problemas. Debido a las emisiones, el gas difícilmente puede seguir sustituyendo al carbón o la energía nuclear, ya que, al igual que el petróleo, es una valiosa materia prima con un uso industrial de alto valor añadido.

2.2 El 10 de enero de 2007 la Comisión publicó la propuesta objeto de examen relativa a la producción sostenible de electricidad a partir de combustibles fósiles en el contexto del paquete sobre la energía y el clima denominado «Una nueva política energética de Europa».

2.3 El resto del paquete cubre, en primer lugar, una propuesta que tiene el objetivo, referente al cambio climático, de reducir en un 30 % los gases de efecto invernadero en los países desarrollados o, en todo caso, en un 20 % solamente en la UE. Además, el paquete aborda el mercado interior del gas y la electricidad, las interconexiones entre las redes eléctricas y de gas, el papel futuro de la energía nuclear en el marco del Programa Indicativo Nuclear, un plan de trabajo para fomentar las energías renovables, en especial los biocombustibles en el transporte, y un futuro plan estratégico de tecnologías energéticas a escala europea. El Consejo Europeo de 9 de marzo de 2007 apoyó los objetivos y los contenidos de la política principal del paquete.

2.4 En esta Comunicación se presenta una panorámica general de las acciones necesarias para que los combustibles fósiles, en especial el carbón, puedan seguir contribuyendo a la seguridad y la diversificación del abastecimiento energético de Europa y del resto del mundo de forma compatible con la estrategia de desarrollo sostenible y con los objetivos de la política de lucha contra el cambio climático. En ella se tiene en cuenta el trabajo realizado y las opiniones recogidas durante 2006 en el Segundo Programa Europeo sobre el Cambio Climático (PECC II), el Grupo de alto nivel sobre competitividad, energía y medio ambiente (HLG), los preparativos del Séptimo Programa Marco (VII PM) para la investigación, y la plataforma tecnológica para centrales eléctricas alimentadas con combustibles fósiles con emisiones cero («Zero Emission Fossil Fuel Power Plant Technology Platform»).

3. El documento de la Comisión

3.1 En el documento de la Comisión se revisa la posición de los combustibles fósiles en la producción de electricidad y se afirma que éstos representan un importante elemento de la combinación energética de la Unión Europea, así como de otras muchas economías. Son particularmente importantes para la producción de electricidad: más del 50 % de la electricidad de la UE proviene en la actualidad de los combustibles fósiles (principalmente del carbón y del gas natural) y en algunos países su porcentaje llega incluso al 80 % (Polonia, Grecia). El carbón es un contribuyente fundamental para la seguridad del suministro energético de la UE y va a seguir siéndolo. El carbón es el combustible que cuenta — y con gran diferencia — con las reservas mayores y más ampliamente distribuidas a nivel mundial, con una duración estimada de unos 130 años para el lignito y de 200 años para la hulla.

3.2 Sin embargo, el carbón puede seguir aportando su valiosa contribución a la seguridad del suministro energético y a la economía de la UE y del mundo en su conjunto sólo con tecnologías que permitan una reducción drástica de la presencia de carbono en su combustión. Si tales tecnologías se desarrollan a una escala suficiente, también pueden ofrecer soluciones para los procesos de combustión utilizando otros combustibles fósiles, incluida la producción de electricidad a partir del gas. Así pues, la Unión Europea necesita elaborar soluciones tecnológicas para el uso sostenible del carbón, no sólo para mantener el carbón en la combinación energética europea, sino también para garantizar que el crecimiento global del uso del carbón es posible sin producir un daño irreparable al clima del planeta.

(?) DO C 318 de 23.12.2006, pp. 185-194.

3.3 Se han desarrollado «Tecnologías Limpias del Carbón» y actualmente se utilizan ampliamente en el sector de la producción de electricidad, y reducen de forma sustancial las emisiones de SO₂, NO_x partículas, y polvo procedentes de las centrales eléctricas de carbón. Las Tecnologías Limpias de Carbón también han contribuido a aumentar de manera constante la eficiencia energética de la conversión de carbón en electricidad. Estos logros constituyen etapas importantes para seguir progresando hacia nuevas soluciones tecnológicas denominadas tecnologías de «carbón sostenible», que incorporan los conceptos de captura y almacenamiento de CO₂ (CAC) en la producción de electricidad a partir del carbón.

3.4 La Comisión ve una buena oportunidad para lograr la viabilidad comercial de las tecnologías de carbón sostenible en los próximos diez a quince años. No obstante, esto exigirá que se realicen audaces inversiones industriales en una serie de instalaciones de demostración, en la UE y fuera de ella, y las correspondientes iniciativas políticas durante un período de tiempo relativamente largo, que comienza prácticamente ahora y probablemente no finalizará hasta 2020 o incluso después.

3.5 La Comisión aumentará la financiación para I+D de forma sustancial en el ámbito de la energía, incorporando la demostración de las tecnologías para los combustibles fósiles sostenibles entre las prioridades para 2007-2013. Un plan estratégico de tecnología energética europeo constituirá un instrumento adecuado para coordinar de manera general estos esfuerzos de I+D y demostración y para aprovechar al máximo las sinergias, tanto a nivel de la UE como a nivel nacional. Basándose en los resultados positivos de los proyectos de I+D, la Comisión determinará el modo más adecuado de apoyar el diseño, la construcción y el funcionamiento de hasta doce centrales de demostración a gran escala de tecnologías de los combustibles fósiles sostenibles en la producción comercial de electricidad de aquí a 2015.

3.6 La Comisión evaluará, a partir de las inversiones recientes y previstas, si las nuevas centrales eléctricas alimentadas con combustibles fósiles construidas o por construir en la UE utilizan las mejores tecnologías disponibles en relación con la eficiencia y si, en caso de no estar equipadas con CAC, las nuevas instalaciones alimentadas con carbón y gas están preparadas para que se les añadan posteriormente tecnologías de CAC («capture ready»). Si esto resultara no ser así, la Comisión estudiará la posibilidad de proponer instrumentos jurídicamente vinculantes lo antes posible, tras el correspondiente análisis de impacto.

3.7 En 2007, la Comisión evaluará los riesgos potenciales derivados de la CAC y establecerá requisitos relativos a la concesión de permisos para las actividades de captura y almacenamiento de CO₂ y para gestionar convenientemente los riesgos e impactos que se hayan registrado. Una vez desarrollado un marco de gestión sólido, podrá combinarse con modificaciones al marco normativo medioambiental en vigor en la UE, con el fin de eliminar cualquier obstáculo no justificado a las tecnologías de CAC. La Comisión evaluará también si se modifican los instrumentos existentes (como la Directiva sobre la evaluación del impacto ambiental o la Directiva sobre prevención y control integrados de la contaminación) o si se propone un marco normativo separado, y examinará qué aspectos del marco normativo es preferible abordar a nivel comunitario y cuáles a nivel nacional.

3.8 La Comisión considera que, a largo plazo, es indispensable un marco claro y previsible para facilitar una transición rápida y sin problemas hacia la producción de electricidad en centrales de carbón y equipadas con CAC. Esto es necesario para permitir a las empresas eléctricas efectuar las inversiones e investigaciones imprescindibles, ya que se sabe con seguridad que sus competidores van a seguir un camino parecido. Partiendo de la información actualmente disponible, la Comisión estima que a partir de 2020 todas las nuevas centrales eléctricas de carbón deberán haber sido construidas con instalaciones de CAC. Las centrales existentes deberán seguir paulatinamente el mismo planteamiento. La Comisión evaluará cuál es el mejor calendario para adaptar a los nuevos equipos las centrales generadoras de electricidad a partir de combustibles fósiles una vez se haya demostrado la viabilidad comercial de las tecnologías del carbón sostenible.

3.9 Con el nivel actual de desarrollo tecnológico, las estimaciones de costes de captura de CO₂ producido en la generación de electricidad y su posterior almacenamiento se elevan a 70 euros por tonelada de CO₂, lo que hace que el uso de estas tecnologías a gran escala resulte prohibitivamente caro por el momento. Los modelos y estudios disponibles con perspectivas a medio y largo plazo permiten de esta forma estimar los costes de CAC para 2020 en cerca de 20 o 30 EUR/t CO₂. En los modelos esto se traduce en que, en 2020 o poco más tarde, los costes de producción de electricidad en las centrales eléctricas de carbón con CAC superarán sólo en un 10 % el nivel actual o incluso serán equivalentes.

3.10 Los impactos medioambientales potencialmente negativos derivados del uso continuado de combustibles fósiles y de la implantación de la CAC proceden fundamentalmente de las posibles fugas del almacenamiento de CO₂. Los impactos de las fugas pueden ser tanto locales (en la biosfera local) como globales (en el clima). Sin embargo, el informe sobre este asunto del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático concluye que, basándose en la experiencia existente, la fracción de CO₂ retenida en depósitos geológicos debidamente seleccionados y gestionados posiblemente exceda en 100 años el 99 %. La selección y gestión de los emplazamientos son, por lo tanto, factores clave a la hora de minimizar el riesgo. La evaluación del impacto por la Comisión para hacer posible el marco normativo definirá todos los riesgos potenciales y presentará las salvaguardias adecuadas.

3.11 Se espera que las tecnologías de los combustibles fósiles sostenibles y, en particular, la CAC, arrojen importantes resultados positivos. Pueden eliminar eficazmente hasta el 90 % de las emisiones de carbono procedentes de las centrales generadoras de electricidad alimentadas con combustibles fósiles. Esto podría traducirse en una reducción global de las emisiones de CO₂ en la UE-27 del 25-30 % en 2030 en relación con 2000. La participación temprana de terceros países en el desarrollo e implantación de tecnologías del carbón sostenible, sobre todo la CAC, es fundamental para un desarrollo económico global sostenible y para abordar el cambio climático partiendo de la hipótesis de una utilización mundial creciente de los recursos carboníferos. El éxito del carbón sostenible y, en especial, la comercialización de la CAC a gran escala también ofrecerá un mejor acceso a la energía en las partes más pobres del mundo aún privadas de la oportunidad de utilizar energía.

4. Observaciones generales

4.1 El CESE acoge favorablemente la Comunicación de la Comisión y se muestra de acuerdo con el análisis y descripción presentados en ella. Responder eficazmente a los riesgos del cambio climático global a la vez que se siguen satisfaciendo las fuertes demandas energéticas de las economías maduras y las demandas energéticas de rápido crecimiento de las economías en desarrollo constituye un reto internacional importante.

4.2 Las emisiones de CO₂ procedentes de las centrales de electricidad producida con carbón en la UE conforman el 24 % del total de las emisiones de CO₂ en la UE. Las emisiones producidas por las centrales eléctricas a partir de combustibles fósiles están muy concentradas debido al alto consumo de combustibles en las grandes unidades de combustión, por lo que este tipo de centrales son las más apropiadas para instalar equipos de CAC. Esto significa poner en marcha sistemas de captura y almacenamiento permanente de CO₂. Estos sistemas constan de tres fases relativamente independientes:

- a) la captura y separación de CO₂ del gas de combustión en el lugar de emisión (lo más frecuentemente detrás de una caldera);
- b) el transporte de CO₂ al emplazamiento de su almacenamiento permanente (lo más frecuentemente mediante gasoductos);
- c) el almacenamiento final y permanente de CO₂ (en formaciones geológicas apropiadas o en el mar y con arreglo a las normas de seguridad de almacenamiento más estrictas).

4.3 Con toda probabilidad, el carbón se mantendrá en la combinación energética europea durante las próximas décadas. Gracias a sus características particulares — su disponibilidad, carácter asequible y su papel a la hora de estabilizar los mercados energéticos — el carbón seguirá siendo una fuente primordial de combustible para generar electricidad de manera económica. El reparto de las reservas de carbón es desigual en el mundo y en la UE. De manera general, es alentador que las mayores reservas de carbón se hallen en países económicamente avanzados y estables desde un punto de vista político. En los países desarrollados de la UE, en los últimos tiempos las reservas han disminuido en gran parte debido a las actividades mineras realizadas durante largos periodos, por lo que varios países de la UE han optado por la reducción paulatina o incluso el cese de la minería del carbón.

4.4 Solamente un tercio de los países de la UE puede contar con yacimientos de carbón autóctonos, mientras que los dos tercios restantes dependen, sobre todo, de la hulla. La producción de hulla en la UE se elevó a 161,6 millones de toneladas en 2006, y las importaciones sumaron 235,3 millones de toneladas. El consumo de lignito alcanzó 373,8 millones de toneladas en el mismo año y se cubrió enteramente con recursos autóctonos. Por consiguiente, es preciso desarrollar y utilizar de manera amplia recursos viables destinados a reducir de manera sustancial las emisiones de CO₂ que procedan específicamente de la generación de electricidad a partir del carbón.

4.5 La tecnología basada en el carbón tiene el potencial de reducir de manera considerable las emisiones de CO₂ ⁽³⁾. De corto a medio plazo, esto requiere un marco económico y regulatorio que fomente las inversiones en las tecnologías punta que mejoren la eficiencia de la electricidad producida con carbón y, de este modo, reduzcan las emisiones específicas de CO₂. Asimismo, en el momento actual es necesaria la acción concertada de la Comisión, los Estados miembros y la industria a fin de fomentar la investigación coordinada a escala mundial, el desarrollo y la demostración de las tecnologías de carbón limpias como, por ejemplo, la captura y almacenamiento del carbono, que a largo plazo logrará emisiones de CO₂ próximas a cero utilizando carbón.

4.6 En la actualidad no existen medios de rentabilidad probada para eliminar y capturar la mayoría de las emisiones de CO₂ producidas por las centrales térmicas de carbón; aún se trata de una tecnología que se halla en sus comienzos. No obstante, las perspectivas de desarrollar y comercializar estas tecnologías de emisiones de carbono próximas a cero (ZET) en las dos próximas décadas son prometedoras. Se supone que los equipos de CAC en las centrales eléctricas reducen la eficiencia de la generación de electricidad en razón de su consumo intrínseco de energía. La eficiencia global difiere en función de la tecnología utilizada; la tecnología preferida, OXYFUEL, necesita entre el 8 y el 10 % de la energía generada y las otras tecnologías consumen más. Esto significa que se necesitará más combustible para producir un MWh de electricidad en la red y que es fundamental aumentar la eficiencia de las centrales. Las futuras adaptaciones a posteriori de CAC parecen indicar incluso un mayor consumo intrínseco de electricidad para su puesta en funcionamiento.

4.7 Entretanto, mejorar la eficiencia de las centrales eléctricas actuales y nuevas a partir del carbón es una manera rentable de limitar el aumento de las emisiones de CO₂. Los responsables de planificación deberían considerar prioritario utilizar la mejor tecnología disponible en el mercado para el gran número de nuevas centrales eléctricas de carbón por construir en el futuro próximo. En caso de que resulte viable, es altamente deseable que estas unidades de producción energética se conciben de manera que les sea posible adaptar CAC rentables cuando esta tecnología esté disponible para usos comerciales.

4.8 El CESE confirma su opinión de que la amplitud del reto de la limitación de emisiones implica que es necesario desarrollar todas las fuentes de energía y tecnologías potencialmente viables hasta alcanzar su máximo rendimiento práctico y comercial. La transición a la energía sostenible reserva un papel importante al carbón, los otros combustibles fósiles y la energía nuclear, así como las tecnologías renovables y la conservación de la energía, ya que, cada una en su momento, aporta su contribución en función de la viabilidad técnica y la accesibilidad financiera.

4.9 Por muy prometedoras que sean las razonables expectativas de la CAC, no cabe que las estrategias y objetivos de política energética ya en marcha se adopten como «una medida vinculante» alegando el supuesto de una amplia utilización de la tecnología CAC.

⁽³⁾ IPCC, 2005: Informe especial del IPCC sobre «La captación y el almacenamiento del dióxido de carbono». Elaborado por el Grupo de trabajo III del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre la Evolución del Clima [Metz, B., O. Davidson, H. C. de Coninck, M. Loos y L. A. Meyer (eds.)]. Cambridge University Press, Cambridge (Reino Unido) y New York, NY, EE.UU., 442 pp.

5. Observaciones específicas

5.1 El carbón desempeña un papel muy importante en la generación de la electricidad europea, pero el 70 % de la electricidad producida con carbón proviene de centrales con más de veinte años de antigüedad. Un aumento ligero en el consumo de electricidad y una buena parte de las centrales eléctricas existentes cuyo ciclo de vida técnica/económica toca a su fin harán necesario contar con cerca de 350 GW de nueva capacidad de generación de electricidad para 2020 y alrededor de 500 GW para 2030. Los cálculos del coste de una central eléctrica de carbón con equipos de CAC en la UE se basan en una evaluación de costes optimista: una instalación generadora de electricidad con capacidad de 300 MW costaría 500 millones de euros (alrededor de 1,7 millones de euros por MW instalado). Readaptar una central eléctrica moderna construida entre el momento presente y 2020 necesita entre 0,5 y 0,7 millones por MW instalado, mientras que el coste de readaptación de las actuales instalaciones alcanza la suma más alta de un millón de euros por MW instalado. En caso de que para el año 2030 se pueda llegar a una capacidad de generación de 500 GW del máximo nivel tecnológico de CAC, los costes de inversión estimados sumarían entre 600 000 y 800 000 millones de euros.

5.2 El CESE valora que, a largo plazo, después de 2020, la captura y almacenamiento de CO₂ ofrezca el potencial para lograr emisiones próximas a cero procedentes de centrales térmicas de carbón. Para materializar esta posibilidad es necesario coordinar ya la investigación, el desarrollo y la demostración.

5.2.1 En el próximo decenio, un aumento de la eficiencia de la combustión del carbón lograda gracias a un uso más generalizado de las tecnologías punta en las centrales eléctricas de carbón puede hacer que las emisiones de CO₂ se reduzcan de manera rentable.

5.2.2 Estas estrategias se basan, de manera complementaria, en soluciones técnicas que requieren ser contrastadas: el despliegue a corto y medio plazo de eficientes tecnologías de generación de electricidad en centrales térmicas de carbón puede permitir una captura de carbono con menos coste a largo plazo siempre que el diseño de estas centrales posibilite la adaptación de CAC rentable cuando esta tecnología esté disponible para usos comerciales.

5.2.3 En el Séptimo Programa Marco se prevé que la transformación radical del sistema energético en otro sistema que sea fiable y emita menos CO₂ o no lo emita en absoluto precisa nuevos materiales y tecnologías que para las empresas privadas comportan riesgos demasiado altos y beneficios demasiado inciertos como para realizar toda la inversión que requieren la investigación, el desarrollo, la demostración y el despliegue. La CAC y el Carbón Limpio forman parte del presupuesto del Séptimo Programa Marco que se eleva a 2 350 millones de euros para el período 2007-2013.

5.2.4 Es necesario definir con propiedad el concepto «capture-ready». Una aplicación con éxito requiere que los legisladores y la industria trabajen juntos: los mercados comerciales no funcionarán adecuadamente sin unos marcos políticos apropiados y estables.

5.2.5 El CESE considera urgentemente necesario incrementar y modernizar las capacidades de producción de las centrales. Habida cuenta del aumento previsto de confianza en la importación de energía, que llegará hasta un 69 % en 2030, por razones de seguridad de suministro energético una combinación energética diversificada es indispensable. La estabilización del consumo de carbón en la producción de electricidad puede aportar una contribución sustancial a la hora de garantizar el suministro de energía en la UE.

5.2.6 Gracias al aumento continuo de la eficiencia de las centrales eléctricas y al desarrollo de las tecnologías de emisiones próximas a cero, el carbón contribuirá a cumplir los requisitos de la protección preventiva del clima. A la hora de establecer normas sobre el régimen de comercio de emisiones en cada Estado miembro se debería prestar atención prioritaria a mejorar la eficiencia para conseguir la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero.

5.2.7 Se requiere simplificar los procedimientos de concesión de licencias, así como armonizarlos gradualmente mediante la cooperación entre las autoridades reguladoras nacionales, a fin de acortar en la medida de lo posible los largos plazos de entrega de los proyectos de construcción sin poner en peligro los más altos niveles de seguridad.

5.3 El CESE también llama la atención sobre el hecho de que, si bien es el combustible más importante para la producción de electricidad y un elemento indispensable para la producción de acero y otros procesos industriales, el carbón deberá desempeñar un papel significativo a la hora de satisfacer las futuras necesidades energéticas, contribuyendo a la transición a una economía del hidrógeno. La licuefacción del carbón permite a éste actuar como sustituto del petróleo crudo; el gas sintético también puede generarse a partir del carbón. Tales tecnologías y aplicaciones podrían desempeñar igualmente un papel vital en la combinación de la energía sostenible. El proyecto de la Comisión no aborda estos importantes aspectos de la utilización presente y futura del carbón.

5.4 El intenso debate actual del potencial de la utilización del carbón en los próximos decenios ha llevado a relegar a un segundo plano las cuestiones relativas a la extracción del carbón. Sin embargo, sigue siendo necesario un marco político y económico adecuado para la extracción de la hulla y el lignito autóctonos. La extracción y transformación de energía puede contribuir de manera considerable a la prosperidad y empleo locales. Al quemar carbón autóctono, el valor añadido de la extracción, la transformación y la distribución permanece en la UE. Si se utiliza petróleo o gas, cerca del 75 % del precio sirve para cubrir los costes de importación.

5.5 Dada la situación social en los nuevos Estados miembros, es extremadamente importante mantener el actual nivel del porcentaje de la generación de electricidad a partir del uso de combustibles (basados en el carbón): en efecto, de los 286 500 trabajadores del sector minero en la UE, la industria minera de los nuevos Estados miembros emplea a 212 100. En todo el territorio de la UE se debe facilitar una asistencia sanitaria por las condiciones de trabajo muy duras de los mineros.

5.6 En el pasado, la reducción de las zonas de extracción minera en el contexto de la planificación regional y una reglamentación excesiva en materia de protección medioambiental tuvieron como consecuencia retrasos innecesarios y cargas adicionales para la actividad minera. En comparación con otros sectores industriales, la industria minera afronta retos particulares ligados a la localización de reservas y la movilidad de las explotaciones en la extracción de materias primas. Conviene tener presente esta característica específica, especialmente a la hora de elaborar el marco jurídico sobre cuestiones medioambientales como, por ejemplo, la legislación en materia de residuos, de protección del suelo y de agua.

5.7 Asimismo, el CESE tiene la impresión de que en el documento objeto de examen y las fases que en él se prevén la Comisión es optimista sobre el calendario de la CAC y los plazos para introducirla. A pesar de conocerse los principios, una solución tecnológica requeriría mucho más tiempo y no puede esperarse

un logro de gran envergadura para compensar el trabajo constante e intensivo en la puesta en práctica de este concepto. En la actualidad, la Comisión debería centrar sus esfuerzos en la adopción de medidas que ayuden a poner en funcionamiento en 2015 entre diez y doce instalaciones de demostración y en la creación de un marco para la CAC que cubra los riesgos principales y sea, a la vez, fiable y no demasiado restrictivo. Una fase intermedia de generación de electricidad de elevada eficiencia es muy deseable: una precipitación excesiva y un marco jurídico demasiado restrictivo podrían tener consecuencias negativas para este importante concepto.

5.8 Además, el CESE pide que se investiguen y desarrollen de manera intensiva las fuentes de energía renovables y alternativas que deberían contribuir a una combinación energética segura en la UE. Al mismo tiempo, debería crearse el mercado energético integrado de la UE sin demoras excesivas.

Bruselas, 27 de septiembre 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 establecen normas comunes de acceso al mercado de los servicios de autocares y autobuses (refundición)»

COM(2007) 264 final — 2007/0097 (COD)

(2008/C 10/11)

El 16 de julio 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 Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 5 de septiembre de 2007 (ponente: Sr. ALLEN).

En su 438º Pleno de los días 26 y 27 de septiembre de 2007 (sesión del 26 de septiembre de 2007), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 150 votos a favor, 1 en contra y 3 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El Comité acoge con satisfacción el nuevo Reglamento propuesto. La aprobación de la propuesta supondrá la derogación de los Reglamentos nº 684/92 y 12/98.

1.2 También en el caso de los servicios de autobús y autocar la seguridad de los viajeros ha de ser la máxima prioridad. Todas las demás cuestiones deben considerarse de menor importancia.

1.3 El nuevo Reglamento debería contribuir a aumentar la seguridad en las carreteras gracias a un control más estricto de los servicios internacionales de autobús y autocar que operan en varios Estados miembros.

1.4 El Comité valora positivamente esta propuesta, ya que se integra en el programa «Legislar mejor» y responde al compromiso de simplificar y actualizar el acervo.

1.5 El CESE recomienda lo siguiente:

1.5.1 Aclarar mejor la frase «infracción grave o de reiteración de infracciones leves de la normativa comunitaria de transporte por carretera». ¿Qué es una infracción leve? ¿Cuántas infracciones leves darán lugar a una sanción administrativa?

1.5.2 También es necesario elaborar una lista de las acciones que constituyen infracciones graves.

1.5.3 El principio de subsidiariedad no debe utilizarse para discriminar a los transportistas no residentes: la propuesta debe incorporar más salvaguardias a este respecto.

1.5.4 Debe ser prioritario establecer una base de datos comunitaria que permita verificar los datos de las licencias y la información afín, además de facilitar el intercambio de información.

1.5.5 Según el apartado 3 del artículo 23, los transportistas deberían contar con un sistema de recurso especial en caso de que un Estado miembro imponga una sanción administrativa a una operación de transporte de cabotaje. Ello será sin perjuicio del ejercicio de acciones penales.

2. Introducción

2.1 La Directiva 96/26/CE, relativa al acceso a la profesión de transportista por carretera, junto con los Reglamentos (CEE) nº 684/92 y (CE) nº 12/98 sobre el acceso al mercado de los servicios de transporte por autocar y autobús constituyeron inicialmente el elemento principal del mercado interior de los servicios internacionales de transporte de viajeros por carretera.

2.2 La Directiva introdujo normas mínimas de calidad que debían cumplirse para acceder a la profesión, mientras que los Reglamentos liberalizaron los servicios discrecionales internacionales de viajeros y crearon un procedimiento de autorización especial para los servicios internacionales regulares de viajeros, y permitieron los servicios de cabotaje en el curso de dichos servicios internacionales.

2.3 Esa normativa debe adaptarse al nuevo marco legal derivado de la reglamentación de los transportes públicos de viajeros por ferrocarril y carretera, que está a punto de ser aprobada por el Parlamento y el Consejo. También es necesario aclarar dichas normas y, en algunos casos, simplificarlas, ya que la experiencia ha demostrado que algunas acarrearán cargas administrativas innecesarias.

2.4 Los transportistas que se dediquen al transporte internacional de viajeros por autocar y autobús deben estar en posesión de una licencia internacional para operadores de transporte de viajeros por carretera emitida por la autoridad competente del Estado miembro en que esté establecido el transportista, a menos que estén exentos por algún motivo.

2.5 El Reglamento nº 684/92 abre el acceso al mercado del transporte internacional de viajeros en autocares y autobuses, mientras que el Reglamento (CE) nº 12/98 establece las condiciones en las que los transportistas no residentes pueden prestar servicios en el interior de un Estado miembro.

3. Resumen de la propuesta

3.1 La propuesta pretende revisar y consolidar los Reglamentos nº 684/92 y 12/98 sobre el acceso al mercado de los servicios de autocar y autobús. Aclara las disposiciones legales vigentes y las modifica en determinados puntos para reforzar su coherencia global y reducir las cargas administrativas.

3.2 Por lo que se refiere a este Reglamento, se aplicarán las siguientes definiciones:

3.2.1 Servicios regulares son aquellos servicios que efectúan el transporte de viajeros con una frecuencia y en un trayecto determinados y en los que los viajeros pueden ser recogidos o depositados en paradas fijadas de antemano. Estos servicios han de contar con una autorización expedida por el Estado miembro de origen, en el que esté establecido el transportista y matriculado el vehículo. La autorización permitirá al titular efectuar servicios regulares en el territorio de todos los Estados miembros por donde pase el itinerario del servicio.

3.2.2 Servicios regulares especializados son aquellos servicios regulares que efectúan el transporte de categorías determinadas de viajeros, con excepción de otros viajeros. Estos servicios incluirán:

- a) el transporte entre el domicilio y el lugar de trabajo de los trabajadores;
- b) el transporte entre el domicilio y el centro de enseñanza de escolares y estudiantes.

Estos servicios están exentos de autorización (permiso de ruta) siempre que estén amparados por un contrato entre el organizador y el transportista.

3.2.3 Servicios discrecionales son aquellos servicios que no corresponden a la definición de servicios regulares ni a la de servicios regulares especializados y que se caracterizan, en particular, por el hecho de transportar a grupos formados por encargo o por el propio transportista. Estos servicios están exentos de autorización (permiso de ruta).

3.2.4 Los transportes por cuenta propia son los realizados por una empresa para sus propios empleados o por un organismo sin ánimo de lucro para el transporte de sus miembros en relación con sus actividades sociales, siempre que:

- a) la actividad de transporte sólo sea una actividad accesoria de la empresa o del organismo;
- b) los vehículos utilizados sean propiedad de la empresa o del organismo o estén sujetos a un contrato de arrendamiento a largo plazo y sean conducidos por un miembro del personal de la citada empresa u organismo.

Este transporte está exento de todo sistema de autorización, aunque sí está sujeto a un sistema de certificados emitidos por la autoridad competente del Estado miembro en el que esté matriculado el vehículo.

3.2.5 El cabotaje hace referencia a los servicios nacionales de transporte por carretera cubiertos con carácter temporal por un transportista no residente.

3.2.6 Las operaciones de transporte de cabotaje se admitirán para los siguientes servicios:

- a) los servicios regulares especializados, a condición de que estén amparados por un contrato celebrado entre el organizador y el transportista;

- b) los servicios discrecionales;
- c) los servicios regulares prestados por un transportista no residente en el Estado miembro de acogida en el curso de un servicio regular internacional con arreglo a lo dispuesto en el Reglamento. Se excluyen los centros urbanos y su área circundante. El transporte de cabotaje no se efectuará independientemente de ese servicio internacional.

Las disposiciones nacionales legales y reglamentarias deberán ser aplicadas por los Estados miembros a los transportistas no residentes en las mismas condiciones que a sus propios nacionales.

4. Observaciones generales

4.1 El artículo 8 simplifica el procedimiento para obtener la autorización (permiso de ruta). En relación con el acceso al mercado sólo habrá un motivo para denegar tal autorización: que el servicio que se solicita afecte gravemente a la viabilidad de un servicio comparable explotado en el marco de una obligación de servicio público en los tramos directos afectados. Es una decisión razonable.

4.2 Los países de tránsito, en los que no se recogen ni se depositan viajeros, no serán consultados, sino que se les informará una vez se autorice el servicio. Esto aumentará la eficacia del sistema.

4.3 Se aplica el principio de subsidiariedad, ya que la propuesta no entra en la competencia exclusiva de la Unión Europea. Sin embargo, son esenciales unas salvaguardias para garantizar que los transportistas no residentes no sufran discriminación.

4.4 Es preciso aclarar más el apartado 2 del artículo 18, relativo a los títulos de transporte.

4.5 El operador debe expedir títulos de transporte individuales o colectivos. Si un agente encargado del control lleva a cabo una inspección (siempre que el operador haya emitido previamente los títulos de transporte) y hay viajeros que no

están en posesión de un título válido, el operador no podrá ser considerado responsable de esta situación. Una vez emitidos los títulos, los viajeros son los responsables de presentarlos al agente encargado del control.

5. Observaciones específicas

5.1 En términos generales, esta propuesta consigue los objetivos marcados por la Comisión.

5.2 Es preciso aclarar más las cuestiones derivadas de las infracciones, tanto leves como graves, y de las sanciones administrativas que pudieran aplicarse. Es necesario definir la naturaleza y el tipo de infracciones que corresponden a las distintas categorías. Estas infracciones han de ser coherentes en toda la Unión Europea.

5.3 En caso de infracciones graves o de infracciones leves reiteradas, el Estado miembro de acogida podrá solicitar al Estado miembro que emitió la licencia de transporte internacional que imponga sanciones administrativas al titular de la licencia (como la retirada temporal o permanente de todas o algunas de las copias auténticas de la licencia o la retirada temporal o permanente de la licencia). Ello sin perjuicio de una posible acción penal en el Estado miembro de acogida.

5.4 Si bien se hace referencia a un sistema de recurso para imponer sanciones o para denegar autorizaciones, es preciso que todas las partes consideren tales recursos justos y no discriminatorios.

5.5 Debe establecerse una base de datos comunitaria que facilite a los Estados miembros el intercambio rápido y eficaz de información sobre las operaciones de autobuses y autocares. Además, cuando un agente autorizado inspeccione un vehículo, debería ser posible introducir el número de la licencia de transporte internacional (licencia comunitaria) y disponer inmediatamente de toda la información pertinente para comprobar la validez de la licencia.

Bruselas, 26 de septiembre 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 protección del medio ambiente mediante el Derecho penal»

COM(2007) 51 final — 2007/0022 (COD)

(2008/C 10/12)

El 28 de febrero de 2007, de conformidad con el artículo 174 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 6 de septiembre de 2007 (ponente: Daniel RETUREAU).

En su 438º Pleno de los días 26 y 27 de septiembre de 2007 (sesión del 26 de septiembre de 2007), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 149 votos a favor, 3 en contra y 10 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones

1.1 El Comité, una vez más, aprueba el hecho de que las infracciones graves contra el medio ambiente puedan ser objeto de sanciones penales. El Comité reafirma que, a su juicio, la Comisión debe ser competente para obligar a los Estados miembros a imponer sanciones penales proporcionadas y disuasorias cuando sea necesario para garantizar la aplicación de las políticas comunitarias — en particular, en el ámbito de la protección del medio ambiente contra infracciones graves —, ya que tales sanciones deben aplicarse en el marco del sistema penal de cada uno de los Estados miembros. Por último, la Comisión debe disponer de un poder de control sobre la eficacia del Derecho penal aplicable en el ámbito afectado y ejercerlo activamente.

1.2 La propuesta de Directiva se refiere, en particular, a las infracciones contra el medio ambiente cometidas en el marco de organizaciones delictivas (lo cual considera como circunstancia agravante). El Comité está convencido de que este tipo de comportamientos debe ser objeto de sanciones, e incluso de una aproximación de las normas del Derecho penal de los Estados miembros, pero el Tratado y la jurisprudencia son claros por lo que respecta a la represión de las infracciones cometidas en el ámbito de organizaciones delictivas: la aproximación de las normas de Derecho penal de los Estados miembros, en principio, solo puede hacerse en el marco de la cooperación policial y judicial en materia penal, como prevé el título VI del Tratado de la Unión Europea, y no en el marco del Tratado CE como propone la Comisión.

1.3 El Comité se pregunta asimismo si el hecho de sancionar determinadas infracciones con penas privativas de libertad no excede las competencias derivadas del primer pilar al suponer una injerencia en la elección de las sanciones más adecuadas, que debería *a priori* seguir siendo competencia de los Estados miembros.

1.4 El Comité considera que la competencia comunitaria debería limitarse a definir las obligaciones impuestas y a establecer las correspondientes sanciones penales. Para ir más allá y prever el régimen de sanciones, habría que recurrir a una decisión marco basada en el título VI del Tratado de la UE.

1.5 En el mismo orden de ideas, el Comité se pregunta también si el Derecho comunitario puede llegar a imponer un umbral máximo de sanción.

1.6 El Comité desea que los aspectos políticos evidentes planteados por el reparto de competencias y el papel que le gustaría desempeñase el Parlamento en toda legislación que comportase una vertiente penal puedan ser objeto de una jurisprudencia más precisa del Tribunal, de un acuerdo interinstitucional o de una reforma, que la CIG en curso podría incluir en la reforma de los Tratados. A su juicio, esta última posibilidad sería preferible por la urgencia que reviste el establecimiento de sanciones eficaces para proteger el medio ambiente.

2. Introducción

2.1 En 1998, el Consejo de Europa abrió a la firma un Convenio sobre la protección del medio ambiente mediante el Derecho penal. Supuso un avance importante, en la medida en que fue el primer convenio internacional que tipificó como delito los actos causantes o susceptibles de causar daños al medio ambiente. No obstante, Alemania, seguida de Francia y el Reino Unido, se mostraron reticentes a ratificar el Convenio. Por consiguiente, Dinamarca y la Comisión presentaron dos iniciativas separadas encaminadas a proteger el medio ambiente en el marco del Derecho penal.

2.2 La Decisión marco del Consejo, aprobada por éste a propuesta de Dinamarca en contra de la opinión y las propuestas de la Comisión, definía una serie de infracciones contra el medio ambiente para las que se instaba a los Estados miembros a prever sanciones de carácter penal. Las disposiciones de este documento se basaban en gran parte en las del Convenio del Consejo de Europa, de 4 de noviembre de 1998, sobre la protección del medio ambiente mediante el Derecho penal, firmado, a día de hoy, por diez Estados miembros.

2.3 La Comisión se pronunció ante las diferentes mociones del Consejo contra el fundamento jurídico elegido. La Comisión consideraba que en este caso la base jurídica correcta era el apartado 1 del artículo 175 del Tratado CE y, el 15 de marzo de 2001, presentó una propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la protección del medio ambiente por el Derecho penal, basada en dicho artículo⁽¹⁾, aunque el artículo 174 del Tratado CE no otorga a la Comunidad competencia alguna en materia penal.

⁽¹⁾ DOC 180, p. 238.

2.4 El 9 de abril de 2002, el Parlamento Europeo se pronunció a la vez sobre la propuesta de Directiva y sobre el proyecto de Decisión marco, mostrándose de acuerdo con el enfoque recomendado entonces por la Comisión (Directiva y Decisión marco).

2.5 No obstante, el Consejo no aprobó la Directiva ni la Decisión marco propuestas por la Comisión, sino su propio proyecto modificado de Decisión marco, basado en el artículo 34 del Tratado de la Unión Europea, que constituía a su parecer un instrumento adecuado para imponer a los Estados miembros la obligación de prever sanciones penales, y subrayó que la mayoría de los Estados miembros estaban en contra de otorgar competencias penales a la Comunidad y estaban convencidos de que estas cuestiones entraban en el ámbito de la cooperación policial y judicial en materia penal prevista en el título VI del Tratado UE.

2.6 El caso se sometió al Tribunal de Justicia, que dictó sentencia el 13 de septiembre de 2005 ⁽²⁾.

2.7 El Parlamento, al igual que el Tribunal y el Abogado General, estiman que no existe una competencia general comunitaria en materia de armonización del Derecho penal, pero que en determinados ámbitos muy específicos — como, en el caso presente, la protección del medio ambiente —, la Comunidad podría imponer a los Estados miembros la obligación de prever sanciones penales.

Por su parte, la Comisión ha interpretado la sentencia de manera muy extensiva, arrogándose competencias muy amplias respecto de numerosas políticas comunitarias distintas de la de medio ambiente.

2.8 A raíz de la anulación de la Decisión marco por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, la Comisión presentó una nueva propuesta de Directiva. En efecto, el Tribunal consideró que, a pesar de que en principio la legislación penal y las normas del procedimiento penal no son competencia de la Comunidad, ello no es óbice para que el legislador comunitario adopte «medidas relacionadas con el Derecho penal» de los Estados miembros y que estime necesarias para garantizar la plena efectividad de las normas que dicte en materia de protección medioambiental, cuando la aplicación por las autoridades nacionales competentes de sanciones penales efectivas, proporcionadas y disuasorias constituye una medida indispensable para combatir los graves atentados contra el medio ambiente ⁽³⁾. El Comité recuerda que el Tribunal hizo hincapié en el hecho de que la Comunidad carece, en principio, de competencias en materia penal, que el Tratado UE considera reservadas a la soberanía nacional. La fórmula arriba mencionada de «medidas relacionadas con el Derecho penal» es bastante vaga, por lo que da cabida a todo tipo de interpretaciones, a menudo contradictorias.

2.9 Basándose en esta sentencia, la Comisión presentó una propuesta modificada de Directiva ⁽⁴⁾ que prevé inculpaciones y sanciones penales, al considerar que las sanciones puramente administrativas o determinadas sanciones penales previstas en

algunos países son demasiado dispares o leves para ser suficientemente disuasorias, en particular frente a la delincuencia organizada, y que por este motivo propone una armonización mínima del Derecho penal aplicable a las infracciones graves contra el medio ambiente cuando se hayan cometido deliberadamente o por negligencia grave.

2.10 En un dictamen anterior ⁽⁵⁾, el Comité respaldó la primera propuesta de Directiva de la Comisión y su proyecto de Decisión marco, que estipulaba que los Estados miembros debían adoptar sanciones penales efectivas, proporcionadas y disuasorias para impedir los atentados contra el medio ambiente. El recurso de anulación de la Decisión marco del Consejo presentado por la Comisión contó con el apoyo del Parlamento, como parte coadyuvante, así como con el respaldo del Comité, pese a que el Tribunal desestimó su demanda de intervención mediante auto en una fase preliminar del procedimiento.

2.11 Por tanto, se trata de examinar si:

- las nuevas propuestas se ajustan efectivamente al marco establecido por el Tribunal de Justicia;
- las sanciones propuestas son adecuadas respecto del objetivo establecido de eficacia del Derecho medioambiental y de mejora de la armonización de las normas nacionales (obligación de prever sanciones penales suficientemente disuasorias para garantizar la eficacia de las legislaciones aplicables).

2.12 El Comité ⁽⁶⁾, no obstante, deberá considerar el amplio debate, entablado a nivel político y en la doctrina jurídica a raíz de esta sentencia, sobre la «constitucionalidad» o no de la ampliación de las competencias de la Comunidad en materia penal para la puesta en marcha de las políticas comunitarias, y el de la «preeminencia» del Tratado CE sobre el Tratado UE en estas materias, con motivo de las numerosas propuestas legislativas que la Comisión tiene previsto revisar, como acaba de hacer, por ejemplo, en materia de propiedad intelectual ⁽⁷⁾.

2.13 En efecto, numerosos Estados miembros cuestionan la interpretación algo extensiva que hace la Comisión de la sentencia, tanto por lo que respecta al contenido de nuevas propuestas en materia de medio ambiente como a la inclusión de un dispositivo penal «mínimo» respecto de la aplicación efectiva de todas las políticas comunitarias (y no sólo de una política netamente transversal, como el medio ambiente), puesto que, en cualquier caso, el Tratado CE no prevé nada expresamente al respecto. Según dichos Estados miembros, sólo cabe invocar la jurisprudencia del Tribunal de Justicia respecto de la política medioambiental, debido al carácter transversal y transfronterizo del medio ambiente, así como al tenor de la sentencia dictada, y no entenderse como carta blanca dada a la Comisión para todas las políticas comunitarias.

2.14 En el caso preciso que se examina, el Comité solo se pronunciará sobre las propuestas en materia medioambiental, único ámbito contemplado de forma expresa por la sentencia del Tribunal de Justicia.

⁽²⁾ Sentencia del 13 de septiembre de 2005, C-176/03.

⁽³⁾ Apartado 48 de la sentencia.

⁽⁴⁾ Directiva (propuesta) COM(2007) 51 final de 9 de febrero de 2007.

⁽⁵⁾ Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el acceso a la justicia en materia de medio ambiente» (COM(2003) 624 final) (DO C 117 de 30.4.2004, p. 55), para la aplicación del Convenio de Aarhus.

⁽⁶⁾ Nótese que en el mandato de reforma de los Tratados se prevé la equiparación del Tratado CE y el Tratado UE revisados.

⁽⁷⁾ CESE 981/2007 (aún no publicado en el DO).

2.15 En resumen, la Comisión ha decidido proponer inculpaciones y sanciones penales, en forma de límite mínimo de las penas, por «delitos medioambientales» contra toda persona física o jurídica que cometa, participe como cómplice o instigue a terceras personas a cometer delitos graves contra el medio ambiente, o cometa tales delitos por negligencia grave. Se prevén penas privativas de libertad o multas así como sanciones complementarias (artículo 5), que se pueden ampliar o completar con incriminaciones y sanciones adicionales con arreglo a la legislación nacional.

3. Observaciones del Comité

3.1 El Comité manifiesta su decepción por el hecho de que las sanciones penales en materia de medio ambiente, cuyo principio y nivel de gravedad apoya (tal como también hizo con ocasión de la propuesta de Directiva y la propuesta de Decisión marco de la Comisión, en 2005), se estén retrasando desde hace años, y posiblemente por mucho tiempo, a raíz de un desacuerdo entre las instituciones sobre el reparto de competencias establecido en el Tratado CE y el Tratado UE. El Comité espera que se halle rápidamente una solución política entre las instituciones, incluida la cuestión de la participación del Parlamento, y que los tratados puedan interpretarse con claridad, ya sea aprovechando la CIG, que acaba de comenzar sus trabajos, o, en su defecto, en sentencias ulteriores del Tribunal.

3.2 La calificación del daño al medio ambiente susceptible de sanciones penales como «deterioro significativo» deberá interpretarse en el momento de la transposición al Derecho interno y en el marco de la jurisprudencia penal de los diferentes Estados miembros.

3.3 El Comité señala que la Directiva aborda de forma prioritaria los «delitos graves», en particular los cometidos por organizaciones delictivas o a gran escala por personas jurídicas, y que tiene por objeto armonizar las sanciones aplicables en el ámbito comunitario para evitar lagunas jurídicas que puedan aprovechar los delincuentes. Ahora bien, las cuestiones relativas a la delincuencia organizada entran en el ámbito del título VI del Tratado de la UE relativo a la cooperación policial y judicial en materia penal, y deben por tanto ser objeto de un instrumento jurídico idóneo, como, por ejemplo, la decisión marco.

3.4 El carácter amplio de la incriminación hizo que un tabloide británico se preguntase si coger flores salvajes podría llevar a un particular a la cárcel en caso de que en el ramo hubiera especies protegidas. Cabe destacar que solo se prevén sanciones penales para casos «graves» y que éstas deberán ser efectivas, proporcionadas y disuasorias. La facultad de apreciación del juez penal nacional, encargado de su aplicación, debe permanecer íntegra para poder estimar la gravedad del delito y modular la pena en cada caso concreto, con el fin de respetar la independencia del poder judicial.

3.5 Por su parte, el Comité está satisfecho de que en la propuesta de Directiva (artículo 3) se expliciten pormenorizadamente los hechos considerados delictivos, con arreglo al principio «Nulla poena sine lege»⁽⁸⁾, principio general de Derecho que exige que la legislación penal sea clara y precisa para que las personas concernidas conozcan sin ambigüedad los derechos y obligaciones que de ella se derivan; dicho de otro modo: sin fundamento jurídico preciso no hay sanción.

3.6 Está claro que el sistema de sanciones penales propuesto por la Comisión abarca las infracciones a todas las legislaciones medioambientales de origen nacional, comunitario e internacional. Este ámbito de aplicación particularmente amplio podría plantear una dificultad jurídica en lo que se refiere al fundamento nacional del Derecho común o de los instrumentos autónomos de control del Derecho internacional. Las «infracciones graves» perseguidas son las que se cometen tanto en ámbito nacional como transfronterizo. No obstante, el Comité aprueba el ámbito de aplicación material y territorial, derivado de la naturaleza misma de la protección del medio ambiente, dado que las infracciones afectan la mayor parte de las veces al medio ambiente en su conjunto, independientemente de las fronteras nacionales.

3.7 Para las personas jurídicas se prevén sanciones penales y no penales, pero no se precisa claramente la posibilidad de imponer sanciones penales a las personas físicas, por ejemplo, a los responsables de las empresas o sociedades concernidas. Las sanciones se aplican únicamente a las personas que encarnan a la persona jurídica siempre que sean autoras o instigadoras directas de los hechos incriminados. El Comité considera que la Directiva debería contemplar la situación de los directivos que, por mera negligencia, no hayan controlado la acción de sus subordinados, imponiéndoles al menos sanciones complementarias.

3.7.1 El Comité toma nota de que el artículo 7 de la propuesta establece un importe mínimo para las multas máximas, pero que los Estados miembros pueden prever, en caso necesario, penas más severas cuando efectúen la transposición. Con ello solo se garantiza un mínimo común, pero puede crear lógicas penales nacionales divergentes. El Comité expresa su preferencia por una política de armonización penal más rotunda, a fin de evitar cualquier tentación de «forum shopping» (búsqueda del órgano jurisdiccional más ventajoso), aunque sea necesario aumentar los importes mínimos de las multas máximas.

3.8 Ahora bien, según la evaluación de impacto de la Comisión, los Estados miembros dispondrán de un amplio margen en cuanto a la aplicación. A juicio del Comité, dado que las divergencias en la transposición pueden obstaculizar una aproximación eficaz del Derecho penal en materia de medio ambiente, se debería garantizar un seguimiento periódico de las prácticas nacionales. El margen normal de apreciación de los Estados miembros debería evitar en líneas generales que se crearan zonas de contaminación «más baratas». En este sentido, el Comité se muestra de acuerdo con el fundamento jurídico propuesto (artículo 175 del Tratado CE).

3.9 Por lo que respecta a las penas de privación de libertad, el Comité señala que se propone una aproximación en tres grados, con arreglo a las conclusiones del Consejo de Justicia y Asuntos de Interior de los días 25 y 26 de abril de 2002. Por otra parte, se prevén sanciones alternativas, además de la reparación de los daños causados, como inhabilitaciones profesionales. Ahora bien, la mayoría de las infracciones graves cometidas contra el medio ambiente ya están incluidas en el ámbito de aplicación de la Decisión marco 2005/212/JAI relativa al decomiso de los productos, instrumentos y bienes relacionados con el delito.

⁽⁸⁾ Sentencia del Tribunal de Justicia de 8 de febrero de 2007 (C-3/06 P, Grupo Danone).

3.10 Por otro lado, el establecimiento de una duración máxima de entre dos a cinco años es una opción algo desconcertante. Hubiera sido preferible fijar un único límite mínimo para la pena máxima en aras de una mejor armonización habida cuenta de que, en cualquier caso, ello no afecta al margen de apreciación del juez.

3.11 Sin embargo, la Comisión considera que el hecho de limitar el margen de apreciación de los Estados miembros en cuanto a la transposición es «contrario a los objetivos de la Directiva»: surge aquí un conflicto entre la lógica penal que prefiere el Comité y la de la Comisión. A la vista de las realidades que se deriven de la aplicación, no cabe duda de que habrá que insistir en una lógica más que en otra para alcanzar los objetivos de la propuesta.

3.12 El CESE es consciente de que, en este momento del proceso de integración comunitaria, no es posible adoptar un reglamento sobre la materia. Ahora bien, dos cuestiones suscitan preocupación: por una parte, la necesidad de una delimitación clara entre sanción administrativa y delito; por otra, que la transposición no dé lugar a divergencias fundamentales entre las

legislaciones de los Estados miembros, pues no sería lógico que una conducta resultase sancionable en un Estado miembro y en otro no.

3.13 Sobre la base del informe sobre la aplicación de la Directiva, se debería informar también al CESE (artículo 8).

3.14 Procede tener en cuenta lo expresado anteriormente por el CESE ⁽⁹⁾, especialmente lo relativo a:

- el «*ius standi*» (legitimación activa para provocar el inicio de un procedimiento penal), para que, sobre la base de la Directiva, las entidades y ONG puedan ejercitar una acción ante los tribunales. El sistema del Convenio de Aarhus podría ofrecer un modelo para el ejercicio de este derecho por las ONG acreditadas, algo que resulta preferible a cualquier sistema de «acción colectiva»;
- reforzar los instrumentos de colaboración e investigación de las autoridades judiciales para la persecución de los delitos ambientales, propugnando la especialización de las fiscalías de medio ambiente;
- utilizar las redes europeas de justicia con el fin de establecer la colaboración necesaria contra los delitos transfronterizos.

Bruselas, 26 de septiembre de 2007.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

⁽⁹⁾ Véase CESE 463/2001, de 31 de julio de 2001 (NAT/114).

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen procedimientos comunitarios para la fijación de los límites de residuos de las sustancias farmacológicamente activas en los alimentos de origen animal y se deroga el Reglamento (CEE) n° 2377/90»

COM(2007) 194 final — 2007/0064 (COD)

(2008/C 10/13)

El 22 de mayo de 2007, de conformidad con los artículos 37 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 del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 4 de julio de 2007 (ponente: Sr. COUPEAU).

En su 438° Pleno de los días 26 y 27 de septiembre de 2007 (sesión del 26 de septiembre de 2007), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 151 votos a favor y 6 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El Comité Económico y Social Europeo toma nota de las disposiciones adoptadas por la Comisión Europea.

1.2 El Comité pide que la Agencia Europea de Medicamentos (AEMA) se pronuncie sobre cualquier sustancia farmacológica destinada a animales productores de alimentos y que el Comité de Medicamentos Veterinarios (CVMP) la evalúe respecto del límite máximo de residuos (LMR).

1.3 Cualquier empresa que ofrezca productos farmacológicos para animales deberá recabar la autorización de la EMEA y las evaluaciones de los LMR a cargo del CVMP.

1.4 Para evitar cualquier obstáculo a la libre circulación de los productos dentro de la UE, dichas autorizaciones serán válidas en todos los Estados miembros.

1.5 El procedimiento de comercialización deberá simplificarse, sin dejar de garantizar a los consumidores un elevado nivel de protección.

1.6 La simplificación y legibilidad de los documentos comunitarios resultarían provechosas para los ciudadanos. Si fueran más accesibles, cada individuo podría conocer y comprender la contribución de Europa a su vida cotidiana.

2. Objetivo de la propuesta

2.1 El objetivo es seguir limitando el nivel de exposición de los consumidores a las sustancias farmacológicamente activas.

2.2 No obstante, sin dejar de garantizar a los consumidores un elevado nivel de protección, la propuesta debería prever asimismo la simplificación de la legislación existente.

2.3 A fin de alcanzar la meta perseguida, es preciso tener en cuenta los siguientes objetivos específicos:

a) mejorar la disponibilidad de los medicamentos veterinarios destinados a los animales productores de alimentos, a fin de garantizar la salud y el bienestar de los animales y evitar la utilización ilegal de sustancias;

b) simplificar la legislación existente mejorando la legibilidad de las disposiciones relativas a los límites máximos de residuos para los usuarios finales;

c) proporcionar referencias claras para el control de los residuos de sustancias farmacológicamente activas en los alimentos con el fin de mejorar la protección de la salud de los consumidores y el funcionamiento del mercado interior;

d) clarificar los procedimientos comunitarios por los que se establecen los límites máximos de residuos y asegurar la coherencia con las normas internacionales.

3. Contexto actual

3.1 El marco jurídico actual para los LMR plantea problemas específicos:

a) la disponibilidad de medicamentos veterinarios ha disminuido hasta tal punto que genera efectos nocivos para la salud pública, así como la salud y el bienestar de los animales;

b) las normas internacionales suscritas por la UE no pueden integrarse en la legislación comunitaria sin que la Agencia Europea de Medicamentos lleve a cabo una nueva evaluación científica;

c) los servicios de control de los Estados miembros no disponen de valores de referencia, en particular para las sustancias detectadas en los alimentos procedentes de terceros países;

d) la legislación actual es difícil de comprender.

4. Disposiciones propuestas

4.1 Las principales modificaciones propuestas son las siguientes:

a) prever que la evaluación científica general incluya obligatoriamente el examen de las posibilidades de extrapolación y determinar la base jurídica que permita a la Comisión definir los principios de aplicación de la extrapolación;

b) introducir la obligación de adaptar la legislación comunitaria con el fin de incluir los LMR definidos por el Codex con el apoyo de la UE;

c) crear un marco jurídico específico para fijar los límites máximos de residuos en las sustancias farmacológicamente activas cuya autorización como medicamentos veterinarios no esté prevista, en particular con fines de control y para la importación de productos alimenticios.

4.2 La Comisión tomó la precaución de consultar a las partes interesadas para evaluar las modificaciones necesarias.

5. Recomendaciones

5.1 El Comité Económico y Social Europeo toma nota de las disposiciones adoptadas por la Comisión Europea.

5.2 El Comité pide que la Agencia Europea de Medicamentos se pronuncie sobre cualquier sustancia farmacológica destinada a animales productores de alimentos y que el Comité de Medicamentos Veterinarios la evalúe respecto del límite máximo de residuos.

5.3 Cualquier empresa que ofrezca productos farmacológicos para animales deberá recabar una autorización de la EMEA y las evaluaciones sobre los LMR a cargo del Comité de Medicamentos Veterinarios.

5.4 Para evitar cualquier obstáculo a la libre circulación de los productos dentro de la UE, dichas autorizaciones serán válidas en todos los Estados miembros.

5.5 El procedimiento de comercialización deberá simplificarse, sin dejar de garantizar a los consumidores un elevado nivel de protección.

5.6 La evolución de los conocimientos científicos permitirá determinar la inocuidad de los productos, así como el tiempo de espera que ha de transcurrir entre el momento en que se admi-

nistra el medicamento al animal y cuando se le sacrifica para el consumo.

5.7 En función de la evolución de los conocimientos científicos se fijará a través del Consejo un límite máximo de residuos.

5.8 Solicitud de procedimiento: el actual ha demostrado sus virtudes; deberá mantenerse la solicitud de autorización.

5.9 Así, la clasificación de las sustancias farmacológicamente activas deberá especificar:

a) un límite máximo de residuos;

b) la ausencia de un límite máximo de residuos;

c) una prohibición de administración de una sustancia.

5.10 La EMEA deberá consultar a los laboratorios de referencia y establecer un procedimiento para analizar los residuos.

5.11 No se podrá obstaculizar la libre circulación de alimentos de origen animal dentro de la Unión Europea.

5.12 La simplificación y legibilidad de los documentos comunitarios resultarían provechosas para los ciudadanos. Si fueran más accesibles, cada individuo podría conocer y comprender la contribución de Europa a su vida cotidiana.

5.13 Para garantizar a los consumidores una protección total, los productos cárnicos extracomunitarios procedentes de animales que hayan consumido sustancias que no figuran en la clasificación comunitaria deberán someterse a un estudio científico para demostrar la inocuidad de dichas sustancias, ser aprobados por la EMEA y, a continuación, validados por el Comité de Medicamentos Veterinarios respecto de los LMR.

5.14 La Comisión deberá analizar la problemática de la disponibilidad de las sustancias medicamentosas para determinadas especies (cabras, conejos) que los laboratorios no desarrollan por falta de rentabilidad.

Bruselas, 26 de septiembre 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 Consejo relativo al establecimiento de un marco comunitario para la recopilación, gestión y uso de los datos del sector pesquero y el apoyo al asesoramiento científico en relación con la política pesquera común»

COM(2007) 196 final — 2007/0070 (CNS)

(2008/C 10/14)

El 1 de junio de 2007, de conformidad con el artículo 37 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo de la Unión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta mencionada.

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 6 de septiembre de 2007 (ponente: Sr. SARRÓ IPARRAGUIRRE).

En su 438º Pleno de los días 26 y 27 de septiembre de 2007 (sesión del 26 de septiembre de 2007), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 150 votos a favor, 1 en contra y 4 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El Comité, de forma general, acoge favorablemente la propuesta de Reglamento.

1.2 El CESE tiene ciertas dudas respecto a que la propuesta de Reglamento realmente implique una «simplificación» con respecto al Reglamento actualmente en vigor que pueda redundar en beneficio de una reducción de las cargas administrativas, tanto para los Estados miembros como para los administrados.

1.3 El Comité considera que la definición de «usuarios finales» dada por la Comisión Europea es imprecisa, puesto que permite que cualquier persona pueda ser considerada como tal. Por ello, sugiere a la Comisión que modifique la definición, precisándola mucho más.

1.4 El CESE considera que la recopilación de datos medioambientales debería llevarse a cabo principalmente por los estudios en el mar realizados por los Estados miembros mediante campañas científicas pesqueras.

1.5 El Comité estima que la Comisión debería precisar con más claridad las causas de incumplimiento que conllevan sanciones a los Estados miembros, con una modulación de las correcciones financieras.

1.6 El CESE solicita a la Comisión que elimine la mención al libre acceso de los encargados de tomas de muestra de datos económicos a los locales de las empresas debido a los problemas legales que puede generar.

1.7 El CESE estima que la Comisión debería expresamente prever la financiación a través de los Estados miembros de los programas de observadores en el mar y la reducción al mínimo necesario de los programas de automuestreo a cargo de las tripulaciones, puesto que pueden sobrecargar excesivamente su trabajo.

1.8 Con relación a la evaluación del impacto de la actividad pesquera sobre el medioambiente, el Comité estima que es necesario que la Comisión Europea defina claramente qué datos son los que se van a necesitar y quién los obtendrá.

1.9 El Comité considera de difícil aplicación la recopilación de datos que permitan evaluar el grado de interacción entre las especies, por lo que sugiere su eliminación.

1.10 Con relación a la gestión y uso de los datos primarios recopilados, el Comité desea resaltar la importancia de la confidencialidad de los mismos para todos los que, conforme a la propuesta de Reglamento, tienen acceso a los mismos.

1.11 El Comité considera que será prácticamente imposible comenzar los programas comunitarios y los nacionales en el año 2008, por lo que recomienda a la Comisión que comience a aplicarse en el año 2009.

2. Motivación

2.1 La recopilación sistemática de unos datos básicos fiables sobre la pesca es fundamental para la evaluación de las poblaciones de peces y del asesoramiento científico y, por consiguiente, tiene una importancia crítica para la aplicación de la política pesquera común (PPC).

2.2 La Comisión Europea ha sometido a examen el sistema implantado por el actual marco de recopilación de datos ⁽¹⁾ tras varios años de aplicación y ha considerado que debe ser revisado para poder tomar debidamente en consideración un enfoque de la gestión de la pesca basado en las flotas, la necesidad de elaborar un enfoque ecosistémico, la necesidad de mejorar la calidad, la exhaustividad y el acceso general a los datos sobre la pesca, el apoyo más eficiente a la prestación de asesoramiento científico y el fomento de la cooperación entre los Estados miembros.

⁽¹⁾ Reglamento (CE) nº 1543/2000 del Consejo, por el que se establece un marco comunitario de recopilación y gestión de los datos necesarios para el funcionamiento de la política pesquera común (DO L 176 de 15.7.2000), así como el resto de los reglamentos en el ámbito de la recopilación y gestión de datos pesqueros.

2.3 Por ello, presenta la propuesta de Reglamento del Consejo «relativo al establecimiento de un marco comunitario para la recopilación, gestión y uso de los datos del sector pesquero y el apoyo al asesoramiento científico en relación con la política pesquera común» ⁽²⁾, motivo del presente Dictamen, cuyo objetivo es elaborar unos programas de muestreo regionales, a largo plazo y bien integrados, con inclusión de datos biológicos, económicos, medioambientales y sociales, que satisfaga las nuevas demandas generadas por la necesidad de avanzar hacia la gestión de la pesca y hacia un enfoque ecosistémico con respecto a la gestión de la pesca.

2.4 La propuesta pretende que el nuevo sistema de recopilación de datos incluya la totalidad del proceso, desde la recogida de los datos en el mar hasta su utilización por los usuarios finales. Además, de forma innovadora, prevé la inclusión de la recopilación de datos sobre el medio ambiente con la finalidad de conocer las repercusiones de la actividad pesquera sobre el ecosistema marino, una sanción económica para los Estados miembros que incumplan las normas, mejorar el acceso a los datos y su utilización y reducir la carga administrativa de todas las partes implicadas (simplificación).

3. Observaciones generales

3.1 Con el fin de mejorar el asesoramiento científico, la propuesta de Reglamento establece normas referentes a la recopilación de datos y gestión, en el marco de programas plurianuales, de los datos biológicos, económicos, medioambientales y sociales relativos al sector de la pesca y al uso de los mismos en el marco de la PPC.

3.2 Estos datos pesqueros básicos deben permitir evaluar la actividad de las diferentes flotas pesqueras, preparar resúmenes utilizando los datos recopilados en virtud de las demás normas comunitarias sobre la PPC, calcular volúmenes totales de capturas y descartes por poblaciones y grupos de buques, clasificar capturas por zonas geográficas y por períodos, estimar la abundancia y distribución de las poblaciones de peces, evaluar los efectos de las actividades pesqueras en el medioambiente, evaluar la situación socioeconómica del sector pesquero, permitir el seguimiento de los precios de las descargas de los buques comunitarios y de las importaciones y evaluar la situación económica y social de la industria.

3.3 La financiación de estas actividades está prevista en el Reglamento (CE) n° 861/2006 del Consejo, de 22 de mayo de 2006, por el que se establecen medidas financieras comunitarias para la aplicación de la política pesquera común y el Derecho del Mar ⁽³⁾, sobre el que este Comité ya emitió su correspondiente dictamen ⁽⁴⁾.

3.4 La propuesta de Reglamento concede especial importancia al control de calidad y la validación de los datos recogidos, supeditando la aprobación financiera de la Comunidad al control de calidad y al cumplimiento de las normas de calidad aprobadas.

3.5 Existen otra serie de reglamentos comunitarios en el ámbito de la recopilación y gestión de datos pesqueros que incluyen disposiciones relativas a recopilación y gestión de los

datos sobre los buques pesqueros, sus actividades y capturas, así como sobre vigilancia de los precios, capturas accidentales de cetáceos y condiciones aplicables a la pesca en aguas profundas que deben ser tenidas en cuenta en la propuesta de Reglamento si se desea establecer un sistema de recopilación de datos completo y coherente.

3.6 El Comité, de forma general, acoge favorablemente la propuesta de Reglamento. No obstante, contempla con preocupación el constante aumento de reglamentación comunitaria que implica un aumento del trabajo administrativo. En este caso, el CESE tiene ciertas dudas respecto a que la propuesta de Reglamento realmente signifique una simplificación que redunde en beneficio de la reducción de las cargas administrativas, tanto para los Estados miembros como para los administrados.

3.7 Asimismo, el CESE considera muy satisfactorio que la propuesta haga gran hincapié en los aspectos medioambientales de las actividades pesqueras y que pueda aportar los datos necesarios para poder aplicar a la gestión de la pesca un enfoque ecosistémico.

4. Observaciones particulares

4.1 La propuesta de Reglamento comienza definiendo algunos conceptos clave, como los siguientes: sector pesquero, pesca recreativa, regiones marítimas, datos primarios, datos detallados, datos agregados, muestreo por flotas, buque pesquero comunitario y usuarios finales. Para el CESE, la definición de este último término es imprecisa, puesto que hace referencia a «las personas físicas o jurídicas o las organizaciones interesadas en el análisis científico de los datos relativos al sector pesquero». Con esta definición, el Comité considera que cualquiera podría ser usuario final. Por ello, sugiere a la Comisión Europea que modifique la definición, precisando mucho más los verdaderos usuarios finales.

4.2 Para la recopilación de los datos la Comisión definirá un programa comunitario plurianual que afectará a:

- la pesca comercial efectuada por buques comunitarios dentro y fuera de las aguas comunitarias;
- la pesca recreativa efectuada dentro de las aguas comunitarias;
- la acuicultura dentro del territorio de los Estados miembros y de las aguas comunitarias;
- la industria de transformación de los productos de la pesca.

4.3 Los Estados miembros elaborarán un programa nacional de recopilación de datos elaborado de conformidad con el programa comunitario, que incluirá los procedimientos y métodos que deben utilizarse para recopilar y analizar los datos así como para estimar su exactitud y precisión. Los programas nacionales incluirán en particular:

- programas nacionales de muestreos;
- un régimen para los observadores a bordo, si procede;
- un régimen para los estudios en el mar.

⁽²⁾ COM(2007) 196 final de 18.4.2007.

⁽³⁾ DO L 160 de 14.6.2006.

⁽⁴⁾ NAT/280 — CESE 1490/2005 — DO C 65 de 17.3.2006.

4.4 La Comisión prevé en su propuesta que los programas comunitarios y los programas nacionales se elaboren para un período de tres años. Los primeros programas deberían cubrir el período 2008 a 2010, ambos inclusive. El Comité considera que será prácticamente imposible comenzar los programas en el año 2008, por lo que recomienda a la Comisión que tal disposición comience a aplicarse en el año 2009.

4.5 Los Estados miembros coordinarán sus programas nacionales con otros Estados miembros en la misma región marítima y tratarán de coordinar sus acciones con los terceros países que tengan soberanía o jurisdicción sobre las aguas de la misma región marítima, como ocurre en las organizaciones regionales de la pesca.

4.6 El Comité Científico, Técnico y Económico de la Pesca (CCTEP) evaluará los programas nacionales, sus eventuales modificaciones y la pertinencia científica de los datos que se van a recopilar. La Comisión aprobará los programas nacionales sobre la base de la evaluación realizada por el CCTEP.

4.7 El Comité muestra su conformidad con el plan de recopilación y gestión de datos en el marco de programas plurianuales. No obstante, desea señalar a la Comisión que de la lectura de la propuesta de Reglamento que presenta no se puede deducir la incidencia que tendrá en el trabajo normal de un buque la recopilación de datos pesqueros, fundamentalmente los correspondientes al impacto de las actividades del sector pesquero sobre el medio ambiente. En este sentido, el CESE considera que esta recopilación de datos medioambientales debería llevarse a cabo principalmente por los estudios en el mar realizados por los Estados miembros mediante campañas científicas pesqueras.

4.8 Como aspecto novedoso, la Comisión prevé que, si no se respetan las normas previstas en la propuesta de Reglamento, ésta podrá sancionar a los Estados miembros reduciendo, e incluso suspendiendo, la ayuda financiera a los programas nacionales de los mismos. El Comité considera acertada la propuesta y confía en que los Estados miembros cumplan con sus obligaciones para evitar las sanciones. No obstante, estima que la Comisión debería precisar con más claridad las causas de incumplimiento que conllevan sanciones, con una modulación de las correcciones financieras.

4.9 Conforme se indica en el punto 4.3. los programas nacionales de muestreo plurianuales incluirán:

- un plan de muestreo de datos biológicos ajustado al muestreo por flota y cuando proceda a la pesca recreativa;
- un plan de muestreo de datos relativos al ecosistema que permita estimar el grado de interacción entre las especies y el impacto del sector pesquero sobre el medio ambiente;
- un plan de muestreo de datos económicos y sociales que permita evaluar la situación socio económica del sector pesquero.

4.10 El Comité reitera lo manifestado en su Dictamen sobre el Reglamento (CE) n° 861/2006, en el que consideraba que, para mejorar el asesoramiento científico, se deberían poder financiar, a través de los Estados miembros, los gastos en los que incurriese el sector pesquero comunitario en la realización de estudios para evaluar los efectos de las actividades pesqueras

en el medio ambiente y para evaluar la situación socioeconómica en el sector.

4.11 La Comisión prevé que los Estados miembros velen por que los encargados de tomar muestreos tengan libre acceso, para el cumplimiento de su cometido, a:

- todos los desembarques, incluidos, cuando proceda, los transbordos y las transferencias a la acuicultura;
- los locales de las empresas, para la recopilación de datos económicos.

4.12 El CESE desea señalar a la Comisión la dificultad, conforme a Derecho, del libre acceso de los encargados de tomas de muestra de datos económicos a los locales de las empresas. Por ello, solicita a la Comisión su eliminación.

4.13 Finalmente, la recopilación de datos pesqueros dentro de los programas nacionales contempla, por un lado, el embarque de observadores en el mar, cuando resulte necesario para la recopilación de datos y, por otro lado, los estudios científicos en el mar con el fin de evaluar la abundancia y distribución de las poblaciones, independientemente de la evaluación de la pesca comercial, y para evaluar el impacto de la actividad pesquera sobre el medio ambiente.

4.14 El CESE estima necesarios ambos sistemas para completar el marco de recopilación de datos pesqueros, considerando que la Comisión debería expresamente prever la financiación a través de los Estados miembros de los programas de observadores en el mar. En el caso en el que no se pueda embarcar observadores a bordo de los buques pesqueros, por manifiesta falta de espacio en el buque o por motivos de seguridad, el Comité desea señalar a la Comisión que los programas de automuestreo que deberían realizar los tripulantes pueden sobrecargar excesivamente su trabajo.

4.15 Con relación a la evaluación del impacto de la actividad pesquera sobre el medioambiente, el Comité estima que es necesario que la Comisión Europea defina claramente qué datos son los que se van a necesitar y quién los obtendrá.

4.16 La propuesta de Reglamento establece que el almacenamiento seguro y la confidencialidad de los datos primarios recopilados se efectuará en bases de datos informáticas bajo responsabilidad del Estado miembro. Asimismo, los Estados miembros serán responsables de la calidad y exhaustividad de los datos primarios recopilados y de los datos detallados y agregados obtenidos a partir de los datos primarios.

4.17 El Comité considera oportuno que estas responsabilidades recaigan en el Estado miembro, en tanto en cuanto la confidencialidad es sumamente importante para las empresas pesqueras.

4.18 La confidencialidad de los datos es sumamente importante, ya que las bases de datos informáticas nacionales contendrán todos los datos primarios correspondientes a los siguientes reglamentos:

- Reglamento (CEE) n° 2847/1993 de control aplicable a la flota pesquera;
- Reglamento (CE) n° 779/1997 de gestión del esfuerzo pesquero en el Mar Báltico;

- Reglamento (CE) n° 104/2000 sobre la organización común de mercados en el sector de los productos de la pesca y la acuicultura;
- Reglamento (CE) n° 2347/2002 sobre las modalidades específicas de acceso y otras condiciones aplicables a la pesca de poblaciones de aguas profundas;
- Reglamento (CE) n° 812/2004 sobre medidas relativas a las capturas accidentales de cetáceos en la pesca,

así como los previstos en el marco de la presente propuesta de Reglamento:

- actividad de los buques basada en la información procedente de la vigilancia por satélite y otros sistemas de vigilancia;
- datos del volumen total de capturas por población y por segmento de la flota comercial, incluidos los descartes y, cuando proceda, datos relativos a las capturas de la pesca recreativa;
- datos biológicos necesarios para el seguimiento del estado de las poblaciones;
- datos sobre el ecosistema necesarios para evaluar el impacto de la pesca y la acuicultura sobre el medio ambiente;
- datos que permitan evaluar el grado de interacción entre las especies, y

- datos sociales y económicos procedentes del sector de la flota y de las industrias de transformación.

4.19 Con relación a los datos que permitan evaluar el grado de interacción entre las especies, el Comité considera que, dada su ambigüedad y su falta de precisión, tal evaluación no se podrá realizar, por lo que sugiere su eliminación.

4.20 Los Estados miembros procesarán los datos primarios formando un conjunto de datos detallados o agregados de conformidad con las normas internacionales aplicables y los protocolos aprobados a nivel regional, y mediante acuerdos con la Comisión los pondrán a disposición de ésta y de las organizaciones científicas pertinentes.

4.21 Los Estados miembros transmitirán los datos detallados y agregados en un formato electrónico seguro.

4.22 Los Estados miembros sólo podrán negarse a transmitir los datos detallados y agregados pertinentes cuando exista un riesgo de identificación de las personas físicas y/o jurídicas o en los casos en que los usuarios finales no cumplan con las obligaciones que les señala la propuesta de Reglamento.

4.23 Con relación a la gestión y uso de los datos recopilados, el Comité desea resaltar la importancia de la confidencialidad de los datos primarios recopilados, en particular, los que se refieren a la actividad de los buques basada en la información procedente de la vigilancia por satélite y, por ello, solicita a la Comisión que se le dé un tratamiento diferenciado.

Bruselas, 26 de septiembre 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 96/22/CE del Consejo, por la que se prohíbe utilizar determinadas sustancias de efecto hormonal y tireostático y sustancias β -agonistas en la cría de ganado»

COM(2007) 292 final — 2007/0102 (COD)

(2008/C 10/15)

El 2 de julio de 2007, de conformidad con el artículo 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 del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 6 de septiembre de 2007 (ponente: Ludvík JÍROVEC).

En su 438º Pleno de los días 26 y 27 de septiembre de 2007 (sesión del 26 de septiembre de 2007), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 152 votos a favor, 1 en contra y 3 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones

1.1 El Comité Económico y Social Europeo toma nota de las medidas propuestas por la Comisión Europea.

1.2 El CESE suscribe la simplificación y clarificación de la legislación, aplicable tanto a los ciudadanos como a las empresas que venden productos farmacéuticos destinados a los animales.

1.3 La Directiva propuesta respeta el principio de proporcionalidad, dado que sólo prevé cambios limitados derivados de los datos científicos y opiniones de expertos más recientes.

1.4 La Directiva propuesta se aplica también a las importaciones de terceros países de animales productores de alimentos.

1.5 La Directiva propuesta no es contraria a los compromisos contraídos en el marco de la OMC.

1.6 La no disponibilidad en el futuro del estradiol 17 β y de sus derivados de tipo éster no tendrá un impacto significativo ni en los ganaderos ni en el bienestar animal.

1.7 No es necesario que se fijen límites máximos de presencia de residuos.

1.8 Tampoco se producirá prácticamente ninguna repercusión en las PYME.

2. Objeto de la propuesta

2.1 La propuesta sometida a examen tiene por finalidad modificar la Directiva 96/22/CE de 29 de abril de 1999, modificada por la Directiva 2003/74/CE. La Directiva propuesta prohíbe la comercialización de determinadas sustancias para su administración, con fines distintos de los establecidos en el apartado 2 del artículo 4, a los animales cuya carne y productos estén destinados al consumo humano.

Lista de sustancias prohibidas:

Lista A:

- tireostáticos;
- estilbenos, derivados de estilbenos, sus sales y ésteres;

— estradiol 17 β y sus derivados de tipo éster.

Lista B:

— sustancias β -agonistas.

2.2 Las modificaciones propuestas son las siguientes:

a) excluir los animales de compañía del ámbito de aplicación de la normativa;

b) prohibir por completo el uso de estradiol 17 β en los animales productores de alimentos.

2.3 La Comisión propone introducir un número muy limitado de cambios que son necesarios para evitar que los animales de compañía sigan sufriendo por la falta de un tratamiento adecuado y para tener en cuenta la opinión científica y técnica acerca del estradiol 17 β ⁽¹⁾.

3. Contexto general

3.1 En el artículo 2, letra a) de la Directiva 96/22/CE del Consejo se prohíbe específicamente la comercialización de las sustancias enumeradas en el anexo II para su administración a animales de «todas las especies».

3.2 Si se comparan los precios de los productos con efecto tireostático, se comprueba que no resulta económicamente atractivo utilizar estos productos para los animales productores de alimentos.

3.3 El uso ilícito puede relacionarse más bien con la producción o la importación ilegales de las sustancias en cuestión. En los últimos cinco años no se ha observado ningún uso ilegal de estilbenos, derivados de estilbenos ni de sus sales o sus ésteres.

3.4 La Directiva mencionada no permite conceder la autorización de comercialización a productos que contienen sustancias para el tratamiento del hipertiroidismo en animales de compañía.

3.5 En 1981, la Unión Europea prohibió mediante la Directiva 81/602/CEE el uso de sustancias de efecto hormonal para estimular el crecimiento de los animales de cría, en particular el estradiol 17 β .

⁽¹⁾ «Prevention and Control of Animal Diseases» (Prevención y control de las enfermedades de los animales)
http://ec.europa.eu/food/animal/resources/publications_en.htm.

3.6 Aunque con la Directiva 96/22/CE se intentó en principio prohibir el estradiol 17 β y sus derivados de tipo éster para cualquier fin, en el procedimiento de adopción se introdujeron modificaciones en el sentido de limitar simplemente los supuestos en que puede administrarse el estradiol 17 β . Este producto es totalmente carcinógeno, ya que provoca tumores y favorece su desarrollo.

3.7 En el informe presentado al Consejo y al Parlamento el 11 de octubre de 2005 se llegaba a la conclusión de que, como ya es común el uso de sustancias alternativas como las prostaglandinas, es posible dejar de recurrir al estradiol 17 β para los animales productores de alimentos.

3.8 Los animales de compañía que padecen hipertiroidismo sufren a menudo por la falta continuada de un tratamiento adecuado.

4. Observaciones

4.1 El Comité Económico y Social Europeo toma nota de las medidas propuestas por la Comisión Europea.

4.2 Los cambios propuestos en relación con el estradiol 17 β son resultado directo de las actividades exigidas por el artículo 11 bis de la Directiva 2003/74/CE.

4.3 Los cambios propuestos son muy limitados y necesarios para evitar que los animales de compañía sigan sufriendo por la falta de tratamiento o por recibir un tratamiento inadecuado.

4.4 La propuesta sometida a examen afectará a los propietarios de animales, médicos veterinarios, industria farmacéutica veterinaria y agencias de autorización de los Estados miembros.

4.5 La propuesta contribuirá a alcanzar un nivel elevado de protección de la salud humana.

4.6 Las nuevas autorizaciones deben tener en cuenta la posibilidad de un uso inadecuado. Por tanto, las presentaciones que puedan prestarse a abusos podrán rechazarse.

Bruselas, 26 de septiembre 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° 1924/2006, relativo a las declaraciones nutricionales y de propiedades saludables en los alimentos»

COM(2007) 368 final — 2007/0128 (COD)

(2008/C 10/16)

El 26 de julio 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 plenamente satisfactorio y que, por otra parte, ya había sido objeto de sus dictámenes CESE 308/2004 y CESE 1571/2006, aprobados respectivamente el 26 de febrero de 2004 y el 13 de diciembre de 2006 (*), el Comité, en su 438° Pleno de los días 26 y 27 de septiembre de 2007, decidió, por 163 votos a favor, 1 en contra y 7 abstenciones, emitir un dictamen favorable sobre la propuesta y remitirse a la posición mantenida en los documentos mencionados arriba.

Bruselas, 26 de septiembre de 2007.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

(*) Dictámenes del CESE sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre las alegaciones nutricionales y de propiedades saludables en los alimentos», COM(2003) 424 final — 2003/0165 (COD) (DO C 110 de 30.4.2004) y sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) n° .../... relativo a las declaraciones nutricionales y de propiedades saludables en los alimentos», COM(2006) 607 final — 2006/0195 (COD) (DO C 325 de 30.12.2006).

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Integración del comercio mundial y externalización: cómo afrontar los nuevos desafíos»

(2008/C 10/17)

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 de iniciativa sobre la «Integración del comercio mundial y externalización: cómo afrontar los nuevos desafíos».

La Comisión Consultiva de las Transformaciones Industriales, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 12 de septiembre de 2007 (ponente: Sr. ZÖHRER, coponente: Sr. LAGERHOLM).

En su 438º Pleno de los días 26 y 27 de septiembre de 2007 (sesión del 26 de septiembre de 2007), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 151 votos a favor, 1 voto en contra y 8 abstenciones el presente Dictamen.

1. Resumen

1.1 Los cambios que se están produciendo en el ámbito del comercio y la creciente integración de las economías nacionales en el sistema de comercio mundial vienen impulsados por toda una serie de factores. Uno de los más importantes es el desarrollo de una división internacional de la producción que ha llevado a un aumento del número de productos intermedios (bienes y servicios) intercambiados en las distintas fases del proceso de producción. El comercio de productos intermedios es uno de los motores más importantes de las transformaciones industriales y representa una forma particular de la división internacional del trabajo.

1.2 En este contexto, la externalización se mide por los flujos del comercio exterior de productos intermedios, lo cual difiere de la definición habitual y se solapa hasta cierto punto con lo que se denomina «deslocalización» (*offshoring*). Para diferenciarlas cabría utilizar el término «externalización al extranjero» (*offshore outsourcing*).

1.3 La «externalización al extranjero» se debe a una serie de razones. La más importante es sin duda los bajos costes laborales (nivel más bajo de salarios y de protección social). Pero aparte de eso, desempeñan también un papel fundamental los precios de las materias primas o la proximidad de nuevos mercados en crecimiento. Otro motivo para la externalización al extranjero pueden ser las ventajas en términos de costes debido a legislaciones menos estrictas en materia de protección medioambiental o las ventajas fiscales.

1.3.1 El fenómeno de la externalización al extranjero no es un fenómeno nuevo, sino sinónimo de la organización de la producción basada en la división del trabajo en la que las empresas se especializan en aquello que mejor saben hacer y de manera más eficiente desde el punto de vista de los costes. Las tecnologías de la información y el bajo coste de las comunicaciones aceleran esta evolución y hacen posible el comercio internacional en muchos ámbitos nuevos, sobre todo en el sector de los servicios.

1.3.2 Un requisito fundamental para la externalización al extranjero es la existencia de un sistema de transportes barato y eficaz.

1.4 El volumen de bienes comercializados actualmente en todo el mundo es quince veces superior al de 1950 y su participación en el PIB mundial se ha triplicado. El comercio mundial

de servicios está alcanzando índices de crecimiento parecidos al de bienes y crece más rápidamente que el PIB. La participación de los servicios en el comercio internacional representa algo menos del 20 %.

1.5 Entre 1992 y 2003 el porcentaje de productos intermedios en el total de las importaciones aumentó del 52,9 al 54,1 % y el de bienes de capital del 14,9 al 16,6 %, mientras que el porcentaje de bienes de consumo disminuyó ligeramente. En el sector de los productos intermedios hay un claro desplazamiento hacia la categoría de piezas y componentes.

1.6 Las tendencias también varían mucho en el plano regional. Mientras que el porcentaje de productos intermedios en las importaciones ha descendido en la UE (15), Japón y EE.UU., ha aumentado en China, el sudeste de Asia y los nuevos Estados miembros (UE-10).

1.7 El rápido crecimiento del comercio de servicios se ha producido sobre todo en la categoría «otros servicios», que incluye los servicios a las empresas. Los servicios financieros, informáticos y de información muestran aquí especial dinamismo. Los beneficiarios de la externalización de los servicios son los EE.UU., la UE-15 e India, siendo esta la más beneficiada en términos relativos.

1.8 En general, la UE ha conseguido mantener con éxito su liderazgo en el comercio mundial, tanto en el sector de bienes como en el de servicios. La economía europea lidera el mercado en una amplia gama de industrias con nivel medio de tecnología y en bienes con uso intensivo de capital. El creciente déficit comercial con Asia y los resultados más bien precarios de la UE en el ámbito de las TIC son motivos de preocupación.

1.9 La externalización al extranjero aumenta el comercio, lo que en general aumenta el bienestar. No obstante, el Comité es consciente de que en esto no sólo hay ganadores, sino también perdedores, siendo estos generalmente más fáciles de identificar porque el impacto es inmediato (por ejemplo, los trabajadores que pierden su empleo).

1.10 Dado que el balance de estas evoluciones del comercio de productos intermedios es en general positivo para la UE, es conveniente que ésta adopte una actitud positiva y activa hacia un comercio mundial libre pero justo, y hacia una estrategia activa frente a la globalización. Dentro de la UE es preciso prestar suma atención al reparto de los beneficios resultantes.

1.11 La UE tiene que defender condiciones justas y un desarrollo (económico, social y medioambiental) sostenible en el comercio mundial.

1.12 La UE debería ser consciente de sus puntos fuertes y desarrollarlos. Los sectores con niveles tecnológicos medios que se mencionan más arriba se caracterizan a menudo por una alta capacidad de innovación. Pero aparte de eso, es necesario hacer también inversiones materiales e inmateriales en nuevos sectores.

1.13 De cara al desarrollo de la externalización al extranjero, es urgente un número mayor de análisis diferenciados. El Comité recomienda a la Comisión que ponga en marcha tales análisis, con la inclusión de supuestos a corto y medio plazo y con la participación de las partes interesadas. Estos análisis también pueden ser parte de los estudios sectoriales llevados a cabo en el marco de la nueva política industrial y podrían servir de base para los debates en el marco del diálogo social sectorial.

1.14 La Estrategia de Lisboa contiene en esencia las respuestas a los desafíos que plantean a Europa la integración del comercio mundial y la creciente externalización de la producción europea. El Comité destaca los siguientes puntos, decisivos para una Europa adaptativa y competitiva en el proceso de la globalización:

- realización y consolidación del mercado interior,
- promoción de la innovación,
- estímulo del empleo.

2. Motivación y contexto del dictamen

2.1 Los cambios que se están produciendo en el ámbito del comercio y la creciente integración de las economías nacionales en el sistema de comercio mundial vienen impulsados por toda una serie de factores (liberalización del comercio, reducción de los costes de transporte y comunicaciones, aumento de las rentas, creciente división internacional del trabajo, etc.). Uno de los más importantes es el desarrollo de una división internacional de la producción que ha llevado a un aumento del número de productos intermedios (bienes y servicios) intercambiados en las distintas fases del proceso de producción. El incremento del comercio intermedio, denominado «externalización» en el presente documento, refleja claramente la reestructuración que están experimentando muchos procesos de producción a nivel mundial y regional y puede observarse también en muchos ámbitos del sector de los servicios.

2.2 Las tradicionales ventajas comparativas de los países industrializados en cuanto a la cualificación profesional de los trabajadores y a la especialización técnica de sus productos o de sus procesos de producción se ven sometidas a una presión creciente desde distintas direcciones. La UE se ve confrontada a este entorno en rápida evolución, con nuevos competidores surgidos en gran número de sectores económicos y en un sector de servicios de alto valor añadido. Los desafíos para las empresas europeas se multiplican así a velocidad vertiginosa.

2.3 El comercio de productos intermedios es uno de los motores más importantes de las transformaciones industriales y representa una forma particular de la división internacional del trabajo que está desplazando rápidamente las formas más tradicionales de internacionalización. Está claro que la globalización de los mercados, junto con el progreso técnico, permite fragmentar el proceso de producción de un determinado producto en multitud de fases consecutivas, previas y posteriores, que normalmente se reparten entre varios países.

2.4 En el presente dictamen se examina, por un lado, de qué manera el fenómeno mundial de la externalización de bienes y servicios se ve impulsado sobre todo por el desarrollo en los países asiáticos (en particular, China e India), así como por la integración de los nuevos Estados miembros de la UE. Por otro lado, se trata de determinar si — y en qué medida — la UE es vulnerable frente a la aparición de nuevas potencias comerciales que operan a nivel mundial y frente a los consiguientes cambios mundiales en las ventajas comparativas, en especial con vistas a los mercados en los que la UE tiene actualmente una posición dominante: en primer lugar los caracterizados por tecnologías de nivel medio y bienes con uso intensivo de capital, como, por ejemplo, la industria del automóvil o la farmacéutica, así como la producción de equipos especiales.

2.5 En este dictamen no se analiza el problema de las deslocalizaciones, puesto que ya ha sido objeto de otros dictámenes del Comité.

2.6 Resumiendo, se puede decir que se trata de un interesante fenómeno en la industria que obligará a las empresas de la UE a consolidar las ventajas competitivas de las que se han beneficiado hasta el momento, pero que ya no estarán garantizadas en el futuro, ni siquiera en sectores económicos absolutamente nuevos, como el de los servicios. Mediante un examen de este proceso de desarrollo sería posible identificar los sectores débiles — en la actualidad y en el futuro — y asesorar a las industrias en la UE para que adopten a tiempo las decisiones adecuadas.

3. Evolución del comercio mundial

3.1 El punto de partida para el análisis que sigue es un estudio publicado en el número 259 de «Economic Papers», en octubre de 2006, de la Dirección General de Economía y Finanzas de la Comisión Europea ⁽¹⁾.

3.1.1 Este estudio cubre el período entre 1990 y 2003. Se trata de un período interesante, porque a principios de los años noventa se produjeron en el comercio mundial cambios decisivos para Europa. La República Popular de China empezó a desempeñar un papel más importante en el comercio internacional, lo que finalmente condujo a su adhesión a la Organización Mundial del Comercio. La progresiva realización del mercado común consolidó la integración en el seno de la UE. La apertura política y económica de los países de Europa Central y Oriental, y su integración en la UE, condujo a una expansión del mercado común. Al principio del período de referencia la UE tenía doce Estados miembros, y actualmente son 27.

3.1.2 Simultáneamente se produjeron también importantes cambios en India, Rusia y América Latina (sobre todo en Brasil), que reforzaron las posiciones de esos países en el comercio mundial.

⁽¹⁾ Número 259 de Economic Papers: «Global trade integration and outsourcing: How well is the EU coping with the new challenges», de Karel Havik y Kierian Mc Morrow.

3.1.3 Puesto que no existen datos fiables sobre el período posterior a la finalización del estudio, después de 2003, no es posible ofrecer información precisa sobre la evolución ulterior de la situación. No obstante, se puede suponer que para la UE-12 (con inclusión de Bulgaria y Rumanía) se observarían tendencias similares a las mencionadas en el estudio para la UE-10. El ejemplo de la industria textil muestra que el ritmo de los avances observados está más bien aumentando.

3.2 El volumen de las mercancías que se comercian actualmente en todo el mundo es quince veces superior al de 1950 y su porcentaje en el PIB mundial se ha triplicado. Por su parte, el comercio mundial de servicios está alcanzando índices de crecimiento parecidos al de las mercancías (desde 1990 un 6 % de media anual) y crece más rápidamente que el PIB. Los servicios representan casi un 20 % del comercio internacional.

3.2.1 Mientras que la tendencia global es más bien estable, se pueden comprobar claras diferencias en las tasas de crecimiento de las distintas categorías de productos y servicios.

3.2.2 Como ya se ha mencionado en la introducción, la división internacional del trabajo es uno de los motores más importantes del desarrollo del comercio mundial. Esta división del trabajo conduce a un crecimiento constante del comercio intermedio (de bienes y servicios). Este comercio intermedio creciente (por ejemplo: con productos semiacabados, piezas y componentes) o la «externalización» reflejan la nueva organización de muchos procesos de producción a nivel global y regional — en contraposición al nacional — y constituye un reflejo del enorme aumento de inversiones extranjeras directas, que eran inferiores al 5 % del PIB mundial en 1980 y superaban el 15 % a finales de los años noventa. Sin embargo, no todas las inversiones extranjeras directas están automáticamente relacionadas con la externalización.

3.2.3 Los sistemas de producción globalizados, junto al desarrollo de tecnologías eficaces de la información y la comunicación que conducen a la externalización o, por usar otro término, a la especialización vertical, repercuten igualmente en muchos ámbitos del sector de los servicios.

3.2.4 La internacionalización de los procesos de producción a nivel regional o mundial estimula cada vez más el comercio intraindustrial e intraempresarial. Las exportaciones de una determinada industria nacional dependen cada vez más de la importación de bienes intermedios producidos por la misma industria o por una sucursal de una multinacional.

3.3 Resumen del comercio por fases de producción

3.3.1 Si se utiliza la «Clasificación por Grandes Categorías Económicas» (*Broad Economic Categories Classification*) de las Naciones Unidas, se pueden clasificar los bienes según su uso final (por ejemplo: productos intermedios, bienes de consumo y equipos).

3.3.2 Entre 1992 y 2003 se produjo un aumento del porcentaje de productos intermedios (del 52,9 al 54,1 %) y de bienes de equipo (del 14,9 al 16,6 %) en las importaciones globales, mientras que el porcentaje de bienes de consumo disminuyó ligeramente. En el sector de los productos intermedios se ha producido un claro desplazamiento hacia la categoría de piezas y componentes, sobre todo en el caso de las TIC y de la industria del automóvil.

3.3.3 La evolución también es muy dispar a nivel regional. Mientras que el porcentaje de productos intermedios ha descendido en las importaciones de la UE (15), Japón y EE.UU., ha aumentado en China, el sudeste de Asia y los nuevos Estados miembros (UE-10).

3.4 En estas consideraciones no se tienen en cuenta el comercio y las evoluciones dentro de la UE-15. No obstante, es preciso señalar que se trata, con diferencia, de la parte más importante del comercio de los diferentes Estados miembros de la UE (entre dos tercios y el 80 %). En este contexto, la externalización se mide exclusivamente en función del comercio exterior de productos intermedios, lo cual difiere de la definición general y presenta algunas similitudes con lo que se denomina «deslocalización» (*offshoring*), por lo que, para establecer una distinción, se podría hablar de «externalización al extranjero» (*offshore outsourcing*).

4. Razones de la creciente externalización al extranjero

4.1 Existe una gran variedad de razones por las que las empresas deciden deslocalizar sus actividades comerciales o parte de ellas al extranjero. El menor nivel de los costes laborales parece ser actualmente la principal razón. Otros factores, como el precio más bajo de las materias primas y la proximidad a nuevos mercados en crecimiento, también desempeñan un papel importante. Por otro lado, existen factores que pueden influenciar de manera negativa esa decisión, como, por ejemplo, una baja productividad, sistemas jurídicos poco seguros, escasez de infraestructuras, condiciones comerciales desfavorables (por ejemplo, aduanas, normas) y la falta de posibilidades de control y reacción ante la eventual aparición de problemas.

4.2 El desplazamiento de las instalaciones de producción y (menos aún) la adquisición de bienes que las empresas habían fabricado anteriormente ellas mismas no son fenómenos nuevos. La sustitución de los trabajadores nacionales por trabajadores extranjeros es una práctica común en todos los países industrializados desde hace muchos años. El fenómeno de la externalización es prácticamente sinónimo de división del trabajo y de empresas que son competitivas y controlan los costes especializándose en lo que saben hacer mejor. Lo que es nuevo es que las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) han hecho posible en los últimos años la externalización de categorías de servicios (y de producción de bienes) totalmente nuevas. Las TIC y las comunicaciones baratas permiten actualmente a las empresas la externalización de la mayoría de los procesos que pueden ser reproducidos o realizados de forma digital, como los servicios de asistencia informática, servicios administrativos (*back office*), centros de asistencia telefónica, programación de software y algunas funciones de I+D.

4.2.1 Las TIC han permitido también un grado mayor de externalización en la producción de bienes, porque los productos intermedios se pueden conseguir ahora ininterrumpidamente de múltiples proveedores. Las técnicas de producción «justo a tiempo» (*just-in-time*) dependen en gran medida de las TIC para coordinar la producción y el suministro de las distintas piezas y componentes de diversos fabricantes a distancias más o menos largas.

4.3 Normalmente, todo aquello que puede ser externalizado también puede serlo al extranjero. La externalización al extranjero puede adoptar la forma de una transferencia de determinadas tareas dentro de una organización a un lugar en el extranjero o a un proveedor independiente.

Como queda ya dicho, no se trata de un fenómeno absolutamente nuevo. Lo que ha ocurrido es que el vertiginoso desarrollo de las TIC y la subsiguiente reducción de los costes de las comunicaciones han permitido que muchos nuevos inputs, en particular en el sector de los servicios, puedan ser introducidos en el circuito internacional de comercio. Actualmente, actividades como el dibujo técnico en arquitectura, la lectura de rayos X en radiología o determinados servicios jurídicos pueden ser transferidos al extranjero. El desarrollo de las TIC ha ampliado así el comercio internacional al reducir los costes de transacción y permitir la comercialización de bienes totalmente nuevos. Todo esto tendrá posiblemente un impacto parecido al que tuvo el sistema internacional de contenedores en los años cincuenta, que impulsó el comercio internacional ⁽²⁾.

4.4 En el presente dictamen, el Comité se concentra en la externalización al extranjero. Ahora bien, en los debates políticos generales se confunde a menudo este concepto con el de inversiones directas extranjeras (IDE). Por ejemplo, existen ciertas tendencias que se describen frecuentemente como formas de externalización o de externalización al extranjero, cuando en realidad son parte de una expansión empresarial al extranjero para ofrecer sus servicios en los mercados locales. Para saber si una relocalización parcial de las instalaciones de producción es un ejemplo de externalización al extranjero hay que determinar qué mercado se pretende abastecer. Una expansión de las actividades empresariales al extranjero con el único objetivo de ofrecer servicios en mercados extranjeros (IDE horizontal) no tiene forzosamente (ni siquiera a corto plazo) repercusiones negativas en el empleo del país de origen. Al contrario: puede tener incluso efectos sumamente positivos, tanto en términos de beneficios como de empleo en la sede de la empresa.

4.5 Como es lógico, el menor coste de la mano de obra (salarios más bajos y menor protección social) y la proximidad de los mercados no son los únicos motivos que llevan a las empresas a deslocalizar la producción. El motivo también puede ser unos costes más bajos, debido por ejemplo a legislaciones medioambientales menos rigurosas o a ventajas fiscales. Un ejemplo interesante y reciente de externalización al extranjero es lo que ha ocurrido con la industria del cemento en Europa. Debido al fuerte incremento de los precios de la energía en Europa (en parte ocasionado por el mecanismo comunitario de intercambio de derechos de emisión de CO₂) y a las limitaciones directas para la industria en lo que se refiere a las emisiones de CO₂, algunos fabricantes de cemento europeos han externalizado a China la producción del ladrillo refractario.

4.6 Por último, un requisito básico para la externalización al extranjero es la existencia de un sistema barato y eficaz de transportes.

(2) El transporte en contenedores es un sistema intermodal de transporte de mercancías generales o productos en lotes utilizando contenedores conformes con las normas ISO. Dentro de ellos las mercancías son fáciles de transportar de un sitio a otro con diversos medios de transporte (barcos portacontenedores, camiones, ferrocarriles, aviones). El transporte en contenedores está considerado como la principal innovación en el ámbito de la logística, que revolucionó el flete de mercancías en el siglo XX y redujo drásticamente los costes de transporte.

5. La externalización de la producción de mercancías

5.1 La externalización, que en el estudio se define como el desplazamiento de fases de la producción hacia proveedores externos o sucursales propias establecidas fuera de la UE, se refleja en los siguientes factores:

- La internacionalización de las estructuras de producción y las crecientes inversiones globales directas en el extranjero impulsan los flujos comerciales mundiales.
- La participación de los productos intermedios (sobre todo, de piezas y componentes) y de bienes de equipo en las importaciones mundiales está creciendo. Con ello también crece el comercio dentro de cada sector y de cada empresa.
- Existe un claro incremento de los intercambios comerciales complementarios entre los países industrializados y los países en desarrollo o emergentes. La proporción de productos intermedios en las importaciones de la UE-15, EE.UU. y Japón disminuye, mientras que simultáneamente aumenta en las de sus socios regionales menos desarrollados.
- La externalización de fases de la producción es una característica particular del sector de las TIC y de la industria automovilística, con empresas que operan a escala mundial.

6. La externalización de los servicios

6.1 El comercio mundial de servicios ha crecido rápidamente desde mediados de los años noventa. Ha alcanzado tasas de crecimiento similares a las del comercio de mercancías y, por tanto, crece más rápidamente que el PIB. La proporción de los servicios en el PIB total ha aumentado, pasando del 3,8 % en 1992 al 5,7 % en 2003.

6.2 Mientras que los sectores de transportes y turismo alcanzaron tasas de crecimiento equivalentes a las del PIB, el rápido crecimiento del comercio de servicios se ha producido sobre todo en la categoría «otros servicios», que incluye los servicios a las empresas. Los servicios financieros, informáticos y de información muestran aquí especial dinamismo.

6.3 Si se comparan los resultados netos (exportaciones menos importaciones), los beneficiarios de la externalización de los servicios son los EE.UU., la UE-15 e India, siendo esta la más beneficiada en términos relativos.

7. Puntos fuertes y débiles de la UE

7.1 Desde 1990, la UE ha conseguido en líneas generales mantener con éxito su liderazgo en el comercio mundial, tanto en el sector de los bienes como de los servicios. Esto se debe en parte a que la fase intensiva en inversiones del proceso de recuperación global de principios de los años noventa favoreció a las industrias de producción de bienes con uso intensivo de capital, sector en el que la UE tiene una posición relativamente fuerte. La UE es líder de mercado en una amplia gama de industrias con nivel medio de tecnología y en bienes intensivos en capital. Los puntos particularmente fuertes son la producción mundial de automóviles, la industria farmacéutica, los equipos especiales y los servicios financieros y empresariales.

7.1.1 El superávit del comercio exterior de la UE aumentó durante el período de 1992 a 2003, pasando de 0,5 % a 1,5 % del PIB, con lo que también contribuye de manera considerable al crecimiento de éste último.

7.1.2 Un punto fuerte esencial de la UE es también, sin duda, su propio mercado único, que no sólo ofrece un marco jurídico estable, sino también un mercado interior proporcionalmente importante. Con la ampliación, una parte de la externalización se transfirió a los nuevos Estados miembros.

7.1.3 El estudio muestra que, en algunos sectores de la producción — como, por ejemplo, en la industria automovilística — las tendencias a la externalización al extranjero se concentran en regiones determinadas (la UE-15 en los nuevos Estados miembros, EE.UU. en México y Brasil, Japón en Asia del Sur y China). Esto se explica sobre todo por los costes de la distancia geográfica (por ejemplo, los costes de transporte). Sin embargo, en los ámbitos de las nuevas tecnologías y de los servicios, estos costes apenas tienen importancia.

7.2 Simultáneamente, el estudio muestra también algunos ámbitos que son motivo de preocupación. En términos geográficos se trata del creciente déficit comercial con Asia en general, y desde el punto de vista tecnológico se trata de unos resultados más bien precarios de la UE en el ámbito de las TIC. En ese aspecto hay que tener muy en cuenta que algunos países en desarrollo aspiran a ascender rápidamente en la cadena de creación de valor añadido y, por consiguiente, están haciendo grandes inversiones en I+D y en formación.

7.2.1 El éxito que Asia ha conseguido hasta ahora en el comercio mundial ha sido principalmente en sectores de producción — como el de las TIC — que desde el punto de vista europeo eran comparativamente menos importantes que, pongamos por caso, la producción automovilística, farmacéutica o química. Durante los últimos quince años, muchos países asiáticos se han especializado en la exportación de productos en el sector de las TIC (?). Cabe suponer que, en el futuro, estos países se interesarán también por aquellas industrias que hasta el momento habían estado dominadas por la UE (como muestra el ejemplo de la industria textil).

7.2.2 La UE y China tienen estructuras comerciales muy complementarias: la UE se especializa en sectores de tecnología media o alta y en bienes de equipo, mientras que China se concentra en sectores de producción de baja tecnología, intensivos en mano de obra y relacionados con las TIC. Este perfil de complementariedad se traduce directamente en condiciones comerciales favorables para la UE, de modo que muchos Estados miembros de la UE registran actualmente notables mejoras en su poder de fijación de precios con respecto a mercados emergentes como China. Estos resultados sugieren que la recuperación de las grandes economías emergentes como China puede beneficiar a ambas partes, con un fuerte aumento de la renta per cápita, tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo.

7.2.3 La externalización de servicios a India es actualmente (todavía) poco relevante en términos macroeconómicos.

(?) Los lugares baratos de producción, en los que también se suelen fabricar productos caros procedentes de EE.UU. o de Europa con elevado nivel tecnológico y de especialización, han hecho que aparezcan en el mercado productos como ordenadores o teléfonos móviles a precios asequibles y, por consiguiente, sean adquiridos por una gran variedad de consumidores.

7.3 A medio y largo plazo la UE se enfrenta posiblemente con los siguientes problemas de comercio exterior.

7.3.1 Los buenos resultados obtenidos por la UE en los años noventa fueron en gran medida consecuencia de los beneficios de la fase inicial — caracterizada por inversiones intensivas — de la liberalización del comercio mundial, situación que no continuará indefinidamente.

7.3.2 La UE tiene puntos débiles en una amplia gama de industrias de alta tecnología, en particular en el sector de las TIC.

7.3.3 Asia se está convirtiendo en un posible competidor comercial en algunos sectores industriales básicos de la UE. Los fabricantes chinos, que producen a precios bajos, dominarán posiblemente una gran parte de las industrias con gran intensidad de mano de obra y bajo nivel tecnológico. Las repercusiones serán más importantes para la UE que para EE.UU. o Japón.

8. Ganadores y perdedores de la externalización al extranjero

8.1 La externalización al extranjero genera más comercio, a menudo con nuevos tipos de productos y en nuevos sectores. La teoría y los estudios empíricos muestran que el comercio genera bienestar, por lo que cabe presumir que la externalización al extranjero lleve también a un aumento del bienestar mundial. No obstante, la cuestión se complica por el hecho de que las ventajas en términos de costes que origina la externalización de ciertos productos pueden achacarse a legislaciones menos estrictas en materia de impacto medioambiental, lo que a su vez entrañará repercusiones medioambientales a escala mundial. Pero si no es así, se puede asumir que la externalización aumentará el bienestar mundial. No obstante, también se sabe que el comercio frecuentemente genera tanto ganadores como perdedores, por lo que la cuestión estriba en quiénes serán en Europa los ganadores y quiénes los perdedores de la creciente externalización.

8.1.1 Por supuesto, la decisión de una empresa de externalizar una determinada tarea puede acabar siendo errónea desde el punto de vista de la empresa, por muchos motivos. Puede ocurrir que los clientes no aprecien que se les atienda desde centralitas en el extranjero; o que las empresas no reciban los bienes intermedios con la calidad requerida y dentro de los plazos acordados; o que se produzcan malentendidos relacionados con diferencias culturales entre empresas y clientes o a nivel internacional; o que se filtre información confidencial a los competidores.

8.1.2 Pero en un primer momento hay que empezar por suponer que la decisión de externalizar o de externalizar al extranjero una tarea por parte de una empresa (o autoridad) se lleva a cabo con resultados satisfactorios. ¿Quiénes son en este caso los ganadores y quiénes los perdedores?

8.2 Ganadores

8.2.1 Empresas europeas que llevan a cabo la externalización y la externalización al extranjero

Estas empresas pueden realizar importantes ahorros de costes, sobre todo debido a costes laborales más bajos. A largo plazo, estas empresas también tendrán a su disposición un nuevo potencial de mano de obra cualificada, tanto directamente a través de sus propias sucursales en el extranjero como indirectamente a través de la externalización al extranjero por parte de proveedores locales. Además, para las empresas situadas en países europeos con mercados de trabajo bien regulados, la localización en el extranjero generalmente permitirá una gestión más flexible de sus plantillas. Por otra parte, el traslado de una instalación al extranjero puede originar igualmente el desarrollo de nuevos mercados muy favorables. Esas instalaciones locales de producción pueden permitir a las empresas europeas producir bienes y prestar servicios a precios que posibiliten su venta en países con bajos salarios.

8.2.2 Países europeos que suministran productos y servicios en el marco de la externalización y de la externalización al extranjero

Con la adhesión de los doce nuevos Estados miembros en 2004 y 2007, la Unión Europea tiene ahora varios proveedores importantes de productos y servicios externalizados y externalizados al extranjero. No obstante, algunos países de la UE-15, en particular Irlanda, también se han beneficiado como «localizaciones de producción externalizada». Las ventajas de la externalización y de la externalización al extranjero para los países que acogen las actividades externalizadas están muy claras: a corto plazo las ventajas se manifiestan en términos de creación de empleos y de aumento de las inversiones, mientras que a largo plazo son las ventajas en términos de transferencias de tecnología y de competencias a la población local.

8.2.3 Los consumidores de productos y servicios externalizados y externalizados al extranjero

Los consumidores finales podrán beneficiarse de los precios más baratos de estos productos y servicios. Por ejemplo, según algunas estimaciones, entre el 10 y 30 % de la reducción del precio de los semiconductores y chips de memoria en los años noventa es atribuible a la globalización de la industria de material informático. Los consumidores también se pueden beneficiar de los horarios empresariales ampliados en muchas industrias de servicios, como, por ejemplo, de la posibilidad de llamar por teléfono a una centralita de una empresa en Banglore después de las 17.00 horas GMT/CET. En función del volumen de la externalización y de la externalización al extranjero con respecto al total de bienes y servicios afectados, el descenso de los precios reducirá la inflación y, por tanto, conducirá a un aumento del poder adquisitivo.

8.3 Perdedores

8.3.1 Trabajadores europeos que perderán sus puestos de trabajo debido a la externalización y a la externalización al extranjero

Los trabajadores que pierdan sus trabajos como consecuencia de la externalización y externalización al extranjero serán los perdedores evidentes e inmediatos. Las personas que pierdan sus trabajos constituirán un grupo concentrado, pero relativamente pequeño, que se verá gravemente afectado en comparación con un grupo mucho más numeroso y variado de las personas beneficiadas por la externalización y la externalización al extranjero, que a su vez (con la posible excepción de las empresas) sólo obtendrán beneficios relativamente pequeños en el plano individual. Esta asimetría entre ganadores y perdedores coloca a la política económica de la externalización en el mismo nivel que la mayoría de los debates sobre el libre comercio y la competencia en las importaciones. Con el Fondo Europeo de Ajuste de la Globalización, creado por el Consejo a instancias de la Comisión, la UE dispone de un instrumento que le permitirá, aunque con recursos limitados, amparar a este grupo.

8.3.2 Empresas europeas que no están en condiciones de adoptar «mejores prácticas» resultantes de la externalización y la externalización al extranjero

El principal problema que afronta actualmente Europa es el bajo crecimiento de la productividad. A medida que la globalización se acelera, las estrategias de externalización y de externalización al extranjero se están convirtiendo en un imperativo de competitividad para un número creciente de empresas. Las empresas incapaces de reestructurar sus actividades con la utilización de la externalización y la externalización al extranjero para determinados productos o tareas intermedias se encontrarán en posición de desventaja competitiva frente a sus competidores comunitarios y de terceros países que si puedan hacerlo. Esto significa que corren el riesgo de afrontar un crecimiento más lento y, en última instancia, de ser totalmente desplazadas del mercado, o bien que tendrán que trasladar toda su producción fuera de sus países de origen (en ambos casos posiblemente se produzcan pérdidas más importantes de empleo que si se hubiese llevado a cabo una externalización o externalización al extranjero en una fase anterior).

9. Medidas necesarias y recomendaciones

9.1 El Comité ya se ha pronunciado en diversas ocasiones sobre el comercio mundial y la globalización en general ⁽⁴⁾. La última de ellas en el Dictamen sobre «Los retos y oportunidades de la UE en el contexto de la globalización» (REX/228 — Ponente: Sr. Malosse). En este último dictamen, el Comité se declara partidario, entre otras cosas, de una estrategia común de globalización, un Estado de derecho mundial, una liberalización del comercio equilibrada y responsable, un ritmo acelerado de integración y una globalización con semblante humano.

9.1.1 Dado que el balance de estas evoluciones en el comercio con productos intermedios es también positivo para la UE, cabe recomendar que ésta apoye de manera positiva y activa el libre comercio mundial y una estrategia activa de globalización. A tal fin será preciso prestar suma atención al reparto de los beneficios obtenidos y al debate político. La UE tiene que abogar en favor de que en el comercio mundial se apliquen condiciones justas y se fomente el desarrollo sostenible (económico, social y medioambiental).

(4) — REX/182 — «Dimensión social de la globalización», de marzo de 2005.

— REX/198 — «Preparación de la VI Conferencia Ministerial de la OMC: posición del CESE», de octubre de 2005.

— SOC/232 — «Calidad de la vida profesional, productividad y empleo frente a la globalización y a los retos demográficos», de septiembre de 2006.

— REX/228 — «Los retos y oportunidades de la UE en el contexto de la globalización», de mayo de 2007.

9.1.2 La UE debe orientar aún más su política comercial a mejorar a nivel mundial los estándares sociales y medioambientales y adoptar un enfoque político que combine la solidaridad con los intereses propios y del cual todos puedan beneficiarse. Será preciso seguir suprimiendo las barreras no arancelarias, sobre todo allí donde se discrimine a las empresas europeas. Respecto a la externalización al extranjero, el Comité insiste en que es preciso mejorar la protección de la propiedad intelectual.

9.1.3 El actual debate sobre el cambio climático, las emisiones de gas con efecto invernadero y el desarrollo sostenible conducirán cada vez más a la reevaluación de muchos aspectos de la globalización, incluido el comercio. Los países en desarrollo ya están trabajando para conseguir mayor asistencia, o «desarrollar sus capacidades», en el uso de tecnologías más limpias. Se prestará mayor atención al uso más limpio y eficiente en términos energéticos del transporte, en particular del transporte marítimo, cuando sea adecuado. Las consideraciones medioambientales tendrán mayor peso en las decisiones sobre la futura localización de fábricas y subsiguiente distribución de mercancías. Por lo tanto, el Comité pide a la Comisión que, si no lo está haciendo ya, elabore estudios separados sobre los aspectos mercantiles del gran debate sobre el cambio climático.

9.2 La UE debería ser en primer lugar consciente de sus puntos fuertes y consolidarlos. Precisamente los sectores mencionados más arriba con niveles tecnológicos medios se suelen caracterizar por una mayor capacidad de innovación. Además, no obstante, será necesario realizar inversiones (materiales e inmateriales) en nuevos sectores. El Séptimo programa marco (2007-2012) destaca algunas de estas posibilidades. Se deberá seguir por esta vía y profundizarla ⁽⁵⁾.

9.3 Respecto al rápido desarrollo, en particular en el ámbito de la externalización al extranjero, se precisan urgentemente más análisis diferenciados (por sectores, regionales). Sobre todo teniendo en cuenta que el estudio mencionado en este dictamen sólo ofrece una perspectiva muy global y no considera las evoluciones más recientes.

9.3.1 Las recientes ampliaciones de la UE han abierto nuevas posibilidades de externalización en los nuevos Estados miembros. Este fenómeno requiere un análisis muy cuidadoso, ya que tanto los ganadores como los perdedores pertenecen a la UE. Si consideramos que la externalización con destino a los nuevos y futuros Estados miembros contribuye positivamente a la estrategia de cohesión, es lógico que se estudien las modificaciones correspondientes en los instrumentos financieros pertinentes.

9.3.2 No existen tampoco estudios detallados sobre otras repercusiones de la externalización para el empleo y las cualificaciones.

9.3.3 El Comité recomienda a la Comisión que lleve a cabo esos análisis, que también deberían incluir las posibles hipótesis a corto y a medio plazo, y haga participar en ellos a los actores afectados. Las encuestas realizadas entre los directivos de las empresas ofrecen a veces una perspectiva distinta de la que reflejan las estadísticas comerciales.

9.3.4 Tales análisis también pueden ser parte de investigaciones sectoriales realizadas en el marco de la nueva política industrial. Podrían servir de base para los debates llevados a

cabo en el marco del diálogo social sectorial, ya que así se puede disponer de un instrumento adicional para superar y anticipar los cambios (véanse al respecto varios dictámenes de la CCMI y del CESE).

9.4 La Estrategia de Lisboa contiene las principales respuestas a los desafíos que plantean a Europa la integración del comercio mundial y la creciente externalización de la producción europea. La CCMI destaca al respecto los siguientes puntos, que son decisivos para que Europa sea flexible y competitiva en el proceso de globalización:

- realización y consolidación del mercado interior,
- promoción de la innovación,
- estímulo del empleo.

9.4.1 La continuación del desarrollo y la ampliación del mercado interior con el objetivo de optimizar la libre circulación de bienes, servicios, personas y capital contribuirá de manera significativa a reforzar la competencia y, por tanto, estimulará a las empresas, la innovación y el crecimiento.

9.4.2 Sólo se podrá realizar plenamente el mercado interior cuando la legislación entre en vigor y se aplique efectiva y correctamente. La Comisión y el Consejo deben garantizar que los Estados miembros no sean remisos en hacerlo.

9.4.3 Para que Europa sea competitiva en el mercado mundial es fundamental desarrollar las tecnologías y favorecer la innovación en la Unión. Así se aumentará el número de puestos de trabajo altamente cualificados en la UE, que entonces se convertirá en una zona más atractiva para empresas e inversiones.

9.4.4 Para estimular la innovación, es preciso que el proceso de registro de patentes sea rentable y simple. Actualmente, una patente que proteja invenciones en toda la UE es bastante más cara y complicada que una patente estadounidense. Es preciso introducir una patente comunitaria rentable.

9.4.5 Será necesario realizar esfuerzos concertados para alcanzar el objetivo establecido en la Estrategia de Lisboa del 3 % del PIB, que deberá ser dedicado a la investigación y desarrollo nacional dentro del plazo más breve posible. Como demuestran los cuadros indicadores clave publicados por la Comisión el 11 de junio de 2007 sobre la ciencia, las tecnologías y la innovación, el 85 % del atraso en la consecución de este objetivo es atribuible al bajo nivel de inversión de las empresas. Simultáneamente, sin embargo, se puede conseguir una alta intensidad de I+D si existe una importante participación del sector privado acompañada de elevadas inversiones públicas. Por consiguiente, el sector público de la UE (los Estados miembros) debe invertir más en I+D, para que se desarrollen más las actividades de I+D del sector privado. Además, los gobiernos deberían adoptar una política innovadora de financiación para fomentar la inversión en la investigación y el desarrollo.

9.4.6 Las inversiones en tecnologías de la información y la comunicación fomentarían la eficacia de la gestión y rápidas conexiones entre los consumidores y mercados dentro de Europa. El desarrollo de una red completa de conexiones de Internet de banda ancha debe ser considerado prioritario.

⁽⁵⁾ Véase al respecto el Dictamen del CESE: INT/269 — «Séptimo Programa IDT», de diciembre de 2005.

9.5 En este proceso, la política de empleo asume una importancia particular. Por un lado, se trata de ofrecer nuevas posibilidades de empleo a aquellos que pierden su trabajo debido a la externalización al extranjero y, por otro, es preciso mantener las exigencias en materia de cualificación y capacidad de adaptación de los trabajadores. Precisamente los trabajadores que pierden su empleo por causa de la externalización suelen experimentar cada vez más dificultades para encontrar un nuevo trabajo. Hace solamente algunos años la norma general era que se encontraba un trabajo nuevo entre los tres y cuatro meses siguientes. Actualmente, este proceso puede extenderse a lo largo de varios años, puesto que cada vez se deslocalizan más producciones con fuerte intensidad de mano de obra y apenas se ofrecen alternativas adecuadas. Una mano de obra flexible, con buena formación y motivada es la clave para que Europa siga siendo competitiva en el plano económico.

9.5.1 El Comité, por lo tanto, destaca también en este contexto las conclusiones del Informe Wim Kok ⁽⁶⁾ sobre:

- incremento de la capacidad de adaptación de los trabajadores y empresas, lo cual aumentará sus posibilidades de anticipar el cambio;
- participación de más personas en el mercado de trabajo;
- más inversiones y más eficaces en recursos humanos.

9.5.2 En un mundo sometido a rápidos cambios, las tecnologías aparecen y rápidamente se quedan anticuadas. Los gobiernos europeos tienen que garantizar que sus ciudadanos son capaces de adaptarse a este nuevo entorno, para que todos tengan las mismas oportunidades. Se precisan urgentemente

políticas sociales y de empleo modernas orientadas a fomentar las oportunidades y la empleabilidad a través de la transmisión de competencias y mediante la adopción de medidas encaminadas a aumentar la capacidad de adaptación y reciclaje y la movilidad geográfica de la mano de obra. Para afrontar con éxito este ambicioso desafío es fundamental tener políticas educativas y de competencias, diseñadas y aplicadas por los Estados miembros, que se basen en la inversión en educación y aprendizaje permanente, al objeto de que las personas dispongan de los medios necesarios para adaptarse a los cambios y a los nuevos ámbitos con ventajas comparativas. Como se destacó en la Estrategia de Lisboa, esto incluirá «adquirir o actualizar competencias básicas, en particular sobre nuevas tecnologías de la información, idiomas, cultura tecnológica, capacidad empresarial y las ciencias sociales».

9.6 Además de las cualificaciones de los trabajadores, es muy importante que la externalización al extranjero no se traduzca en una fuga adicional de los conocimientos técnicos. Conviene mantener un entorno que convierta a Europa en un emplazamiento atractivo para la investigación y el desarrollo. Para ello, será preciso redefinir el papel de las universidades (sobre todo las ramas de las ciencias naturales y técnicas), su interconexión a nivel europeo y su cooperación con el sector económico.

9.7 La competitividad de Europa se sustentará sobre todo en una economía innovadora basada en el conocimiento y en un modelo de sociedad solidaria con una sólida cohesión. Europa no podrá ganar una competición con normas sociales o medioambientales menos rigurosas.

Bruselas, 26 de septiembre de 2007.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

⁽⁶⁾ Informe del Grupo de trabajo sobre el empleo presidido por Wim Kok, 26 de noviembre de 2003.

El Grupo de trabajo empezó sus actividades en abril de 2003 y presentó su informe a la Comisión el 26 de noviembre de 2003. La Comisión y el Consejo adoptaron las conclusiones del informe en su informe conjunto sobre el empleo para el Consejo de Primavera de 2004, que confirmó que era necesario aplicar medidas enérgicas a través de los Estados miembros, de conformidad con las orientaciones propuestas por el grupo de trabajo.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Los derechos del paciente»

(2008/C 10/18)

El 14 de julio de 2005, de conformidad con el apartado 2 del artículo 29 de su Reglamento Interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un dictamen sobre: «*Los derechos del paciente*».

La Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 17 de julio de 2007 (ponente: Sr. BOUIS).

En su 438º Pleno de los días 26 y 27 de septiembre de 2007 (sesión del 26 de septiembre de 2007), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 108 votos a favor, ningún voto en contra y 2 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1 Desde hace muchos años, los países europeos y la Comunidad Europea han abordado la cuestión de los derechos de las personas que recurren a los servicios sanitarios, y han aprobado cartas de derechos o incluso un auténtico arsenal legislativo que permiten afirmar estos derechos⁽¹⁾. Se trata de derechos que dependen obviamente de la calidad del sistema sanitario y de la organización de la asistencia al paciente. No obstante, su respeto también depende del comportamiento y la cooperación de los profesionales de la salud y de los propios pacientes, por lo que se pueden prever rápidamente determinadas mejoras.

1.1.1 En 2002, la *Active Citizenship Network* propuso una Carta Europea de los Derechos del Paciente. Estos derechos, basados en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (artículo 35), son importantes en las relaciones que los ciudadanos mantienen con sus sistemas sanitarios. A pesar de ello, una investigación realizada por organizaciones de ciudadanos en catorce países de la Unión Europea muestra que el nivel de protección que ofrecen estos derechos varía considerablemente entre los distintos países. Este situación de hecho pone en cuestión el compromiso de la Comisión Europea de garantizar a todos los ciudadanos europeos un acceso efectivo a los servicios sanitarios basándose en el principio de solidaridad.

1.1.2 Actualmente se asiste a una evolución de las políticas públicas por la que se tiende a impulsar cada vez más la participación de los ciudadanos con el desarrollo de métodos de participación en diversos países de Europa: las conferencias de consenso danesas, los «jurados ciudadanos» creados en varios Estados europeos, los «estados generales», etc. Tanto el Consejo de Europa como el Parlamento Europeo promueven estas medidas participativas.

1.1.3 Habida cuenta de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, de la Comunicación de la Comisión titulada «Consulta sobre la acción comunitaria en materia de servicios de salud», de la declaración de los Ministros de Sanidad en la reunión del Consejo del 1 de junio de 2006 sobre los valores y principios comunes de los sistemas sanitarios de la Unión Europea, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia Europeo sobre la movilidad de los pacientes, del Informe del Parlamento Europeo sobre la movilidad de los pacientes y la evolución de la asistencia sanitaria en la Unión Europea y de la Resolución del Parlamento Europeo de 15 de marzo de 2007, el CESE exhorta a la Comisión Europea a tomar iniciativas que

permitan aplicar una política sanitaria que respete los derechos de los pacientes, para lo que es necesario:

- recopilar y analizar comparativamente las obligaciones normativas y deontológicas vigentes en cada país de la Unión Europea;
- formular de la forma más adecuada la línea de conducta comunitaria transponible;
- evaluar programadamente la aplicación de los textos publicados y de las políticas fijadas;
- difundir los resultados de estos trabajos entre los responsables nacionales y los representantes de las diversas categorías socioprofesionales y de usuarios afectadas;
- institucionalizar un Día europeo de los derechos del paciente.

1.1.4 Por lo tanto, el Comité Económico y Social Europeo se ocupa de la cuestión de los derechos de los pacientes para llamar la atención de las instancias europeas sobre la necesidad de respetarlos, teniendo en cuenta especialmente el derecho a la libre circulación de los ciudadanos entre los 27 países de la Unión y la igualdad de oportunidades a la hora de beneficiarse de una asistencia de calidad, tanto en su país de origen como en su país de acogida, sobre todo para fomentar su aplicación concreta en el conjunto de los Estados de la Comunidad Europea. Por otra parte, la reafirmación de estos derechos implica cambios en las relaciones cotidianas del conjunto de los profesionales y las estructuras sanitarias con los pacientes.

1.1.5 Las cuestiones abordadas exigen a menudo una reflexión ética y las respuestas se fundamentan en el sistema político y social de cada país. Sin embargo, pese a las disparidades relacionadas con la organización de los sistemas sanitarios y pese a la diversidad de los debates, en todos los países de Europa cabe constatar una evolución similar de las problemáticas de la salud y una tendencia general e ineluctable hacia la afirmación de los derechos de la persona que necesita asistencia sanitaria.

1.2 En efecto, se observa una evolución de las necesidades sanitarias y de las expectativas de la población y también, más allá del sistema sanitario, una evolución política por la que se aspira a conceder cada vez más importancia a la opinión de la persona.

⁽¹⁾ Carta de los Derechos Fundamentales de la UE, textos adoptados por el Consejo de Europa, ley francesa n° 2002-303 de 4 de marzo de 2002.

1.3 Los avances de la medicina y la creación de sistemas de protección social han inducido globalmente una transición epidemiológica que se ha traducido en un descenso de la asistencia sanitaria de corta duración y sobre todo en un aumento de las enfermedades crónicas. Este fenómeno se ha intensificado por el envejecimiento de la población. La asistencia a las personas que sufren enfermedades crónicas implica cuidados médicos de larga duración, con lo que estos enfermos adquieren conocimientos mediante su experiencia de recurso al sistema sanitario y mediante su experiencia de la enfermedad.

1.4 El advenimiento de las nuevas tecnologías de la información, y especialmente el desarrollo de Internet, ha reforzado esta tendencia al alza de los conocimientos de los pacientes, desarrollando su capacidad de intercambio y de cuestionamiento de los profesionales. En determinadas patologías los pacientes tienen a veces un profundo conocimiento de su enfermedad que debe tenerse en cuenta. Los profesionales de la salud deberían tomar en consideración este conocimiento.

1.5 En general, las expectativas de los pacientes frente a los profesionales no se limitan únicamente a las dimensiones técnicas de la asistencia sanitaria, sino que también se refieren a las dimensiones relacionales y humanas.

1.6 Finalmente, el hecho de vivir con una enfermedad de larga duración o una discapacidad genera nuevas necesidades y nuevas expectativas por parte de las personas afectadas. Los objetivos de la asistencia sanitaria han cambiado: ya no se trata de conseguir la curación a toda costa, sino de «convivir» con la enfermedad, de la preocupación constante de combatir el dolor.

Teniendo en cuenta estas consideraciones, ello lleva a las personas enfermas a posicionarse cada vez más como actores de su asistencia sanitaria, con nuevas expectativas y necesidades.

1.7 Esta evolución de las necesidades y expectativas de las personas frente a su asistencia sanitaria se inscribe en una evolución más profunda de la sociedad, que tiende a fomentar el modelo de la autonomía de la persona y la afirmación de sus derechos.

1.8 El conjunto de estos factores permite concluir que se ha agotado el modelo paternalista de interacciones entre el médico y su paciente, lo que hace necesario replantear la situación del paciente en su interacción con el sistema e implica la afirmación y el ejercicio de nuevos derechos y deberes.

1.9 Este dictamen se centra en los derechos de los pacientes, es decir, las personas que recurren a la asistencia sanitaria, ya se encuentren sanos o enfermos, con arreglo a la definición de la Organización Mundial de la Salud.

2. Contexto

2.1 La evolución de la medicina, de las necesidades sanitarias y de las expectativas de las personas lleva a considerar a la persona en su contexto vital, lo que no sólo implica interesarse por el propio individuo, sino también por su entorno familiar e incluso profesional o de amistades. La idea de *convivir* con la enfermedad significa tener en cuenta las dimensiones de la calidad de vida, lo que exige la intervención de una multiplicidad de profesionales más allá del cuerpo médico.

2.2 Aunque el médico conserve una función preponderante en la asistencia a las personas, la noción de «coloquio singular» debe integrarse en el funcionamiento del sistema, es decir, articulándose con el conjunto de profesionales del ámbito sanitario y médico-social.

2.2.1 El paciente confía en los profesionales de la salud, por lo que el médico y los auxiliares sanitarios deben estar atentos a su comportamiento, lo que les permite adaptar su discurso, el tratamiento y la explicación. El intercambio requiere tanto la escucha como la palabra y los cuidados. Permite construir una relación sólida que resulta necesaria para afrontar la lucha contra la enfermedad.

2.2.2 En este sentido, a partir del momento en que aborda estas cuestiones, la medicina debe elaborar una verdadera práctica social y, más allá del acto técnico indispensable y riguroso, responder a la demanda de la población, que desea disponer de una asistencia sanitaria global adaptada a cada persona.

2.2.2.1 El equipo médico-social debe actuar como consejero para su paciente sin desentenderse de su responsabilidad. Por lo tanto está ahí para cuidarle, informarle y apoyarle. Elabora una estrategia terapéutica mediante el análisis que le han sugerido los síntomas y la relación con el paciente. Así pues, se exige legítimamente a los profesionales de la salud una escucha individualizada del paciente, que debe permitir proponer el tratamiento idóneo tanto desde el punto de vista técnico como psicológico.

2.2.3 El resultado de la batalla contra la enfermedad y en busca del tratamiento idóneo depende en gran medida de las relaciones que se crean entre el paciente y los profesionales de la salud, y constituye un envite tan importante para el personal sanitario como para los enfermos. Ello implica asimismo espacios de mediación que permitan tener en cuenta las obligaciones sociales (vida profesional, apremios financieros, reconocimiento de derechos, etc.) y las vicisitudes de la vida afectiva y familiar. En este contexto resulta fundamental la posición de los allegados y de las asociaciones de pacientes.

2.3 En este sentido cabe considerar el interés que tiene el encuentro entre el colectivo de los pacientes y el colectivo de los profesionales.

2.3.1 Hay quienes denuncian una pérdida de confianza por el final del coloquio singular considerado en su acepción tradicional. Ahora bien, esta evolución indica más bien el paso de una confianza ciega a una confianza construida mediante un proceso de encuentro e intercambio entre la persona, su entorno y los profesionales.

3. Derechos imprescriptibles

3.1 La afirmación de los derechos de los pacientes se inscribe en los derechos humanos y tiene como objetivo fomentar a la larga su autonomía. Por lo tanto, estos derechos se encuentran a menudo imbricados entre sí. La Carta Europea de los Derechos del Paciente, redactada en 2002 por Active Citizenship Network, proclama catorce derechos que el CESE valora positivamente y reconoce. El CESE considera que tres de estos derechos presentan un aspecto transversal o previo a los demás.

3.2 El derecho a la información

3.2.1 La información concierne en primer lugar al paciente que sigue un tratamiento. La información debe referirse a la enfermedad, su posible evolución, los posibles tratamientos con sus beneficios y sus riesgos, las características de las estructuras o los profesionales que dispensan estos cuidados y los efectos de la enfermedad y el tratamiento en la vida del enfermo. Esto resulta especialmente importante en los casos de enfermedad crónica, dependencia, discapacidad y tratamientos de larga duración que entrañan una reorganización de la vida cotidiana de la persona y de su entorno.

3.2.2.1 La prevención es un factor de primera necesidad a la hora de mejorar el estado de salud de la población. Por lo tanto se deben desarrollar campañas de información y sensibilización paralelamente a la creación de estructuras que permitan realizar las pruebas necesarias y estructuras adecuadas de asistencia sanitaria.

3.2.2 La información no es un fin en sí mismo, sino un medio para permitir a la persona elegir con libertad y conocimiento de causa. Por esta razón, las modalidades de transmisión de la información son tan importantes como la propia información. Se inscriben en un proceso en el que intervienen diferentes fuentes de información, entre ellas Internet y los servicios telefónicos de ayuda de las asociaciones, en las que el paciente interactúa con numerosos profesionales, cada uno de los cuales desempeña su propia función. La transmisión oral de la información resulta fundamental. El médico debe comprobar regularmente la comprensión y la satisfacción del paciente.

3.2.3 Por otra parte, además de la persona interesada, en el proceso de información hay que tener en cuenta a sus allegados, sobre todo si el paciente es un niño, una persona de edad dependiente, etc. Huelga decir que el nivel de información de los allegados depende del estado de salud y la capacidad del paciente para decidir por sí mismo.

3.2.3.1 Todo paciente debe ser informado en su propia lengua y hay que tener en cuenta las incapacidades específicas.

3.2.4 No debe haber asentimiento sino con conocimiento de causa, y la aceptación de correr riesgos debe ser siempre razonada. La información sigue siendo el resultado del coloquio singular entre el médico y el paciente, en el que solo se deben tener en cuenta las consideraciones relativas a la mejoría y el bienestar del paciente.

3.2.5 Este acceso a la información individualizada es la etapa indispensable para avanzar hacia la reducción de las desigualdades en los trastornos, la enfermedad, la asistencia sanitaria y la mejora del acceso al sistema sanitario para todos los ciudadanos.

Es deseable que los datos relativos al estado de salud de la persona, las medidas diagnósticas y terapéuticas que se apliquen y sus resultados puedan quedar registrados en un «expediente médico». El acceso del paciente a este expediente, ya sea directamente o por medio del médico que elija según su voluntad, también forma parte del proceso de información y autonomía. En todos los esfuerzos realizados en aras de una mayor informa-

ción y transparencia deberá, no obstante, quedar garantizado mediante el correspondiente marco jurídico que la recogida de los datos médicos no se efectúe para fines distintos a los inicialmente previstos. En el caso de los datos almacenados en soporte electrónico, y en ocasiones también en los enviados más allá de las fronteras, es especialmente importante que se procure ejercer una vigilancia extrema sobre su utilización.

3.2.6 Resulta esencial desarrollar la información sobre el sistema sanitario para hacerla más inteligible y transparente. En efecto, ante la multiplicidad de las partes implicadas los pacientes pueden sentirse reforzados en su autonomía o por el contrario terminar siendo totalmente dependientes de su médico, en función del nivel de conocimientos y comprensión que tengan del sistema. Ello provoca el riesgo de que los usuarios planteen reivindicaciones fuera de lugar.

3.3 Derecho al consentimiento libre e informado

3.3.1 Se trata de afirmar el derecho de los pacientes a participar en las decisiones que les conciernen. Ello no significa una transferencia de la responsabilidad del médico al paciente, sino prever su interacción en una perspectiva de alianza terapéutica en la que cada cual se mantenga en su lugar, con sus derechos y su ámbito de responsabilidad.

3.3.1.1 La aquiescencia del paciente no se extiende sistemáticamente a todos los actos médicos futuros. Por lo tanto, el consentimiento del paciente debe renovarse antes de cualquier acto médico o quirúrgico importante.

El acuerdo del paciente así informado debe ser explícito, es decir, expresado de forma objetiva. Tras ser informado, el paciente puede aceptar o rechazar el procedimiento que se le propone.

En lo que se refiere a la donación de órganos, cuando el donante esté vivo debe prestarse una atención especial a la información sobre los riesgos.

3.3.1.2 En lo que atañe a la experimentación de una nueva terapia, los principios que subyacen a la búsqueda del consentimiento de los enfermos a recibir determinado tratamiento médico son los mismos que subyacen a la propia investigación; se trata de respetar la libertad del paciente, y los principios convergen hacia el mismo objetivo: la responsabilidad y la confianza mutuas.

3.3.1.3 En cuanto a las pruebas clínicas, tanto para las personas sanas como para las demás, requieren una pedagogía específica. Son actuaciones que deben responder a criterios bien definidos y que sólo se pueden acometer cuando exista un deseo manifiesto de cooperación, acompañado evidentemente por un pleno consentimiento.

3.3.1.4 En casos urgentes cabe prever algunas excepciones a esta regla; se puede presuponer el consentimiento y posteriormente confirmarlo cuando el paciente recupere su capacidad de discernimiento.

3.3.1.5 El paciente debe tener la posibilidad de designar a alguien que le represente, en previsión de que posteriormente se vea incapacitado para dar a conocer sus preferencias.

3.3.1.6 Los niños o enfermos menores de edad deben ser consultados en lo relativo a intervenciones médicas leves desde el momento en que tengan determinada autonomía personal y una correcta capacidad de discernimiento. Esta medida debe formar parte de la educación sanitaria desde una temprana edad, pues tiende a desdramatizar determinadas situaciones y a mejorar la cooperación del joven paciente.

3.4 Derecho a la dignidad

3.4.1 Esta rúbrica abarca el derecho a la intimidad, el derecho al tratamiento del dolor, el derecho a una muerte digna, la protección de la integridad del cuerpo, el respeto de la vida privada y el principio de no discriminación.

3.4.1.1 Todo ciudadano tiene derecho a la confidencialidad de la información relativa a su estado de salud, el diagnóstico formulado y los procedimientos de tratamiento, pero también a que se respete su intimidad durante el desarrollo de los exámenes, consultas y tratamientos médicos y quirúrgicos. Este derecho fundamental exige tratar al paciente con consideración y evitar cualquier expresión o actitud despectiva hacia su persona por parte del personal sanitario.

3.4.1.2 La enfermedad, la discapacidad y la dependencia debilitan a las personas. Cuanto más disminuidas se sientan menos capacitadas se sentirán para exigir un respeto mínimo hacia sí mismas. Por lo tanto, los profesionales deben mostrar la máxima atención para que se respete a las personas especialmente debilitadas por su enfermedad o su discapacidad.

3.4.1.3 El respeto por las personas también incluye el reconocimiento del tiempo dedicado a la consulta, a escuchar al enfermo, a explicarle el diagnóstico y el tratamiento, tanto en una consulta privada como en un hospital. Esta inversión en tiempo permite reforzar la alianza terapéutica y ganar tiempo para otros fines. Tomarse tiempo significa ocuparse verdaderamente del paciente.

3.4.1.4 Esto resulta tanto más necesario cuando se trata de pacientes que sufren ya una falta de reconocimiento social: personas de edad, personas en situación de precariedad social, personas que sufren una discapacidad física, psíquica o mental, etc.

3.4.1.5 La vigilancia es aún más necesaria en situaciones terminales o en tratamientos especialmente penosos. El respeto de la persona y de su derecho a morir dignamente exige el acceso de todos a los cuidados paliativos encaminados a atenuar el dolor y a salvaguardar cierta calidad de vida, así como la garantía del derecho del paciente a que su elección se respete hasta el final. Ello requiere entre otras cosas disponer de alguien, como persona de confianza, que garantice la expresión de su voluntad.

3.4.1.6 Es preciso desarrollar el tratamiento del dolor utilizando medios eficaces y estructuras especializadas, lo que incluye tanto la información y la formación de los profesionales de la salud como la información de los pacientes y sus allegados, pues se trata de respetar el derecho de todo el mundo a recibir cuidados que alivien su dolor.

3.4.1.7 El respeto debido a la persona no cesa con la muerte. Ello implica que todo fallecimiento de un paciente hospitalizado

sea objeto de un acompañamiento psicológico de sus allegados y de los profesionales que le han atendido durante el final de su vida, así como de un respeto estricto de las voluntades y convicciones del difunto.

3.5 En la gestión de la sanidad hay que aplicar otros derechos individuales que exigen una respuesta del sistema en función de su organización.

3.5.1 *Derecho de acceso a la asistencia sanitaria para todos*, es decir, no solo acceso a los derechos y a la protección social, sino también acceso directo al conjunto de los servicios y los profesionales sanitarios sin ninguna discriminación derivada de la situación social o económica de la persona. Esto no implica una apertura del mercado de la salud, sino una política de salud pública voluntarista, teniendo en cuenta que la concretización de este derecho varía considerablemente de un país a otro en función de las responsabilidades asumidas y las formas de financiación desarrolladas en cada país.

3.5.2 *Derecho a una asistencia sanitaria de calidad*: toda persona, con arreglo a su estado de salud, tiene el derecho de recibir los cuidados más adecuados y de beneficiarse de las mejores terapias y de los medicamentos que ofrezcan una mejor relación entre coste y eficacia (promoción de los medicamentos genéricos). El derecho a una asistencia sanitaria de calidad incluye también el derecho a los exámenes médicos preventivos y a la educación terapéutica, lo que exige una inversión en medios y en financiación para poder disponer de suficientes profesionales con una formación adecuada.

3.5.3 *Derecho a la prevención y la seguridad de los cuidados*: los ciudadanos quieren que el sistema sanitario se organice en torno a las personas y al servicio de ellas. Quieren comprender mejor las estrategias terapéuticas que se les proponen, participar en un esfuerzo de prevención personal y al mismo tiempo colectivo, velar por que las opciones sociales, los comportamientos y el consumo no menoscaben la salud.

4. Recomendaciones para aplicar los derechos de los pacientes

4.1 La afirmación y la aplicación de estos derechos plantean interrogantes a muchos profesionales, pacientes, responsables de la política sanitaria y asociaciones de usuarios. Resulta urgente superar la oposición entre los derechos de unos y los deberes de otros. El respeto de los derechos de los pacientes comparte y reequilibra asimismo los deberes y las responsabilidades de los profesionales.

4.1.1 El cuerpo médico no toma ya solo las decisiones de las que depende el futuro de las personas, por lo que tampoco tiene ya que asumirlas solo.

4.2 Por el bien de todos, corresponde a la responsabilidad colectiva ayudar a los profesionales a responder a estas expectativas:

— integrando en su formación las dimensiones éticas, de respeto de la persona y sus derechos, para comprender esta dinámica y sus implicaciones y no interpretar el respeto de los derechos de los pacientes como una imposición adicional;

- estableciendo espacios de debate y encuentro entre los profesionales y entre los profesionales y los usuarios;
- creando nuevas modalidades de información de los enfermos en las que participen todos los actores del sistema sanitario;
- elaborando nuevas modalidades pedagógicas de consentimiento que propicien una alianza terapéutica;
- creando y divulgando nuevos métodos organizativos y pedagógicos cuyo objetivo sea minimizar el estrés que sufren los niños debido a su tratamiento médico, y en particular a su estancia en el hospital
- creando en los centros sanitarios comités de ética clínica que permitan respaldar a los profesionales y respetar los derechos de los enfermos;
- incluyendo la protección y el fomento de los derechos de los pacientes en los códigos éticos y de conducta de los profesionales;
- reforzando la inteligibilidad del sistema por parte de los usuarios mediante la valorización de la figura y la función de todos los profesionales;
- proponiendo nuevas formas colectivas de ejercicio en las que participen los médicos y los demás profesionales de la salud:
 - ejercicios de grupo, centros de salud;
 - articulación entre los profesionales médicos, médico-sociales y sociales;
- replanteando la función de las asociaciones de enfermos, usuarios, consumidores, familias y ciudadanos:
 - integrar a los representantes de los usuarios en las instancias de representación;
 - reconocer la función de determinadas asociaciones en la educación terapéutica, la prevención y la información de los enfermos;
 - establecer una articulación entre los dispositivos asociativos y los dispositivos profesionales;
 - dotar a las asociaciones con medios para actuar y para expresarse (formación, permisos de representación, etc.);
 - crear en las estructuras hospitalarias espacios neutros de convivencia que permitan a los pacientes expresar sus

interrogantes y preparar, con el apoyo de las asociaciones de usuarios, sus intercambios con los profesionales;

- conseguir la participación de las asociaciones al mismo nivel que los profesionales en el análisis de las reclamaciones y en la definición de las medidas encaminadas a mejorar la calidad de la asistencia sanitaria.

5. Conclusión: hacia una afirmación de los derechos colectivos

5.1 La eficacia de los derechos individuales dependerá en buena medida de las respuestas colectivas que se den para apoyar esta iniciativa. Esta es la razón por la que es necesario propugnar el establecimiento de una democracia sanitaria que implique la movilización colectiva de los usuarios y su representación en los diferentes ámbitos del sistema.

5.2 Los derechos del paciente son una expresión entre otras de los derechos del ser humano, pero en ningún caso una categoría aparte: manifiestan la voluntad de todo paciente de que no se le considere como un ser aparte y sobre todo como un ser aparte de la sociedad.

5.2.1 Es forzoso admitir que los usuarios del sistema sanitario expresan cada vez con más viveza su sensibilidad ante las condiciones de la asistencia que reciben partiendo de su propia experiencia, y también porque cada vez reciben más información.

5.3 Por lo tanto, hay que interrogarse sobre el lugar que ocupa el paciente en un sistema de decisiones que le afectan velando por la transparencia de los procedimientos y por el respeto de las individualidades.

5.4 No se trata de caer en una actitud legalista de defensa a ultranza de los consumidores, sino de reconocer que el paciente tiene la suficiente madurez para participar en las decisiones que le afectan basándose en el respeto de sus derechos.

5.5 Ceder la palabra a los usuarios y a sus representantes resulta tanto más necesario cuanto que las problemáticas de la salud afectan a otros ámbitos: los modos de producción, las formas de vida, las condiciones de trabajo, la protección del medio ambiente, etc. Ello implica por tanto tomar decisiones societales, económicas y éticas que van más allá de la responsabilidad de los profesionales de la salud.

Bruselas, 26 de septiembre de 2007.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Fomentar una productividad sostenible en la vida laboral europea»

(2008/C 10/19)

El 16 de febrero de 2007, de conformidad con el apartado 2 del artículo 29 de su Reglamento Interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un dictamen sobre el tema «Fomentar una productividad sostenible en la vida laboral europea».

La Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 17 de julio de 2007 (ponente: Sra. KURKI).

En su 438º Pleno, celebrado los días 26 y 27 de septiembre de 2007 (sesión del 26 de septiembre de 2007), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 155 votos a favor, ninguno en contra y 9 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 Además de los factores tradicionales de crecimiento económico (aumento de la mano de obra, inversión en medios de producción, incremento de los niveles de formación), hay que crear nuevos elementos capaces de producir crecimiento sostenible. En primer lugar, se debe acelerar más el aumento de la productividad. En segundo lugar, es necesario, cuando menos, frenar el descenso de la oferta de mano de obra. En tercer lugar, se debe hacer más atractiva la vida laboral.

1.2 El Comité considera que es deber de la Unión Europea apoyar a todos los Estados miembros y a todas las empresas en sus esfuerzos por incrementar una productividad sostenible, lo que constituye un elemento fundamental de la Estrategia de Lisboa. Es necesario fomentar activamente la idea de que las innovaciones que se llevan a cabo en los puestos de trabajo en el terreno de lo social y de la calidad influyen de manera primordial en el éxito de la actividad empresarial. El Comité propone que se incorpore este punto de vista en la evaluación y reforma de las directrices para la economía y el empleo.

1.3 El Comité reitera su propuesta de establecer un índice europeo que refleje la calidad de la vida laboral. Este índice se apoyaría en criterios de «buen trabajo» basados en estudios de investigación, y se calcularía y publicaría con carácter periódico. Un índice de estas características permitiría poner de manifiesto los cambios y avances en la calidad de la vida laboral y su repercusión en la productividad. Al mismo tiempo, sería el punto de partida de las nuevas iniciativas encaminadas a mejorar la calidad de la vida laboral.

1.4 La creación de un índice europeo de la calidad del trabajo requiere el establecimiento de un amplio foro. Los sólidos y variados conocimientos técnicos del Comité Económico y Social Europeo acerca de las dificultades que entrañan los cambios en la vida laboral y del modo de darles respuesta constituirían una buena base para este foro. El Observatorio del Mercado de Trabajo también podría examinar esta cuestión si su programa de trabajo lo permite.

1.5 El CESE pide a la Comisión que encargue estudios complementarios acerca de la calidad de la vida laboral y la productividad. Es necesario analizar de modo más sistemático los factores de la productividad sostenible. En este contexto, las

diversas instituciones y Estados miembros pueden extraer un mayor provecho de los trabajos de investigación y análisis que llevan a cabo la Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo (Dublín) y la Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo (Bilbao).

1.6 En opinión del Comité, sería útil que las iniciativas de innovación y formación de la UE (por ejemplo, el Programa marco para la innovación y la competitividad, los programas de los Fondos Estructurales o el programa integrado de acción en el ámbito del aprendizaje permanente) hicieran más hincapié en las actividades innovadoras y las nuevas capacitaciones profesionales y métodos de dirección en la vida laboral. En este terreno, los interlocutores sociales tienen una destacada responsabilidad en la elaboración, ejecución y evaluación de los proyectos.

1.7 El Comité propone que los Estados miembros apliquen programas para el desarrollo de la calidad y la productividad laborales como parte de sus programas de empleo y políticas de innovación. Muchos Estados miembros disponen de centros nacionales de productividad y centros de investigación de la vida laboral que podrían participar en este tipo de proyectos. Los interlocutores sociales desempeñan en este contexto un importante papel a la hora de planificar y ejecutar los proyectos.

1.8 Es fundamental que el debate y las iniciativas concretas en torno a la productividad sostenible prosigan en los distintos foros, Estados miembros y empresas de la Unión Europea. El Comité puede contribuir de manera significativa a este proceso presentando los puntos de vista de la sociedad civil, especialmente a través de sus dictámenes en materia de política económica, empleo e innovación.

2. Introducción

2.1 El bienestar de Europa exige un crecimiento económico sostenible y una elevada tasa de empleo. La Unión tiene como objetivo un desarrollo sostenible basado en un crecimiento económico equilibrado y en la estabilidad de los precios, en una economía social de mercado competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social, y en un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente⁽¹⁾. Este objetivo se conseguirá con un mayor crecimiento de la productividad en

⁽¹⁾ Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, artículo 1-3, punto 3.

todos los sectores ⁽²⁾. El aumento de la productividad incrementa el bienestar de los ciudadanos cuando se basa en una mejora de la calidad de la vida laboral y en la creación de nuevos puestos de trabajo. El crecimiento sostenible de la productividad puede garantizar el equilibrio de las finanzas públicas y la prestación sostenible de servicios sociales y sanitarios a la población de edad avanzada, a la vez que genera puestos de trabajo nuevos y de calidad. Por tanto, el aumento de la productividad apoya los objetivos económicos, sociales y medioambientales de Lisboa.

2.2 La productividad laboral registró un aumento constante en la Europa de la posguerra. A finales de los años sesenta todavía crecía a un promedio anual cercano al 5 % por hora trabajada. Este aumento comenzó a ralentizarse a partir de los años ochenta, y a principios de la actual década era ya solo de un 1-2 % anual. Los cambios que han sufrido en los últimos años las cifras de productividad en los Estados miembros de la UE se explican por la acción de muchos factores en diversas direcciones. Por lo que respecta al crecimiento de la productividad, la media europea se ha visto beneficiada por la adhesión de los nuevos Estados miembros, cuya productividad era más baja que la de los antiguos Estados miembros. Desde 1995, sin embargo, se viene registrando un aumento del empleo de baja productividad en toda Europa. Cabe mencionar al respecto, entre otros, los puestos de trabajo poco remunerados del sector de servicios en los que no se exige una gran capacitación profesional, así como muchos de los trabajos que se realizan en el marco de relaciones laborales atípicas. Esta tendencia ha contribuido a la ralentización del aumento de la productividad ⁽³⁾.

2.3 El mayor aumento de la productividad industrial se ha registrado en los sectores de base tecnológica. Estos sectores representan una pequeña parte de toda la industria, lo cual, en opinión de la Comisión, augura problemas futuros. Cuanto mayor sea su presencia en el valor añadido, más incrementarán la productividad y la renta real de la economía. Se trata de sectores que se encuentran en la vanguardia de las innovaciones y de la modernización y difusión de nuevas tecnologías, también a través de las fronteras ⁽⁴⁾.

2.4 Otro problema grave lo constituye la débil productividad que han registrado los sectores de servicios, públicos y privados, en los últimos años. Hay que tener en cuenta, sin embargo, que en estos sectores es más difícil — si no imposible — medir la productividad con los mismos indicadores que en la industria. Aunque el sector de servicios ha registrado un aumento de la innovación, como, por ejemplo, las aplicaciones técnicas en ámbitos como el informático o las telecomunicaciones, este incremento no queda reflejado como tal en las estadísticas de productividad. La innovación típica en los sectores de servicios es más el resultado de una tecnología adquirida (TIC, cambios organizativos, capital humano) que de una inversión directa por

parte de las empresas de servicios en la actividad de I+D ⁽⁵⁾. Por este motivo, los cálculos mecánicos en las comparaciones de productividad pueden inducir a conclusiones erróneas si no se toma en consideración el verdadero contenido de los distintos sectores. Esta circunstancia se da igualmente en los servicios públicos, en cuyos objetivos de productividad hay que tener en cuenta también los objetivos de política social y la exigencia de garantizar un entorno propicio para la innovación y el aumento de la productividad.

2.5 Mejorar el empleo y aumentar la productividad no son aspectos mutuamente excluyentes. Por el contrario, juntos apoyan los objetivos de la Estrategia de Lisboa, que persiguen un mayor número de puestos de trabajo cualitativamente mejores. De acuerdo con la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el empleo productivo es la base del trabajo decente ⁽⁶⁾. Un aumento sostenible de la productividad y del nivel de empleo es beneficioso, puesto que reduce la proporción del trabajo no declarado en la economía.

2.6 La estructura económica de los Estados miembros de la UE se está transformando, y el peso de los factores de producción se está desplazando cada vez más del capital físico al capital humano. De acuerdo con las estimaciones de la Comisión, la demanda de mano de obra en la UE ya ha pasado de la cualificación tradicional a una mano de obra muy cualificada. Esta circunstancia refleja cambios en el propio contenido de los empleos, más que variaciones en el reparto sectorial del empleo. La creación de empleo entre 1995 y 2000 en sectores de rápido crecimiento y fuerte uso del conocimiento supuso más de las dos terceras partes de los nuevos empleos de alta y media cualificación, y prácticamente todo el crecimiento del empleo a nivel de los puestos de trabajo de baja cualificación ⁽⁷⁾. Donde ha aumentado especialmente el nivel de ocupación es en los servicios a las empresas ⁽⁸⁾, que desempeñarán en el futuro un papel relevante al crear nuevos puestos de trabajo y compensar así la pérdida, o la racionalización, de empleo en la industria productiva.

2.7 Desde una perspectiva individual, el crecimiento de la productividad significa que los puestos de trabajo tienen una base más sólida y que los trabajadores gozan de mejores oportunidades para desarrollarse en su actividad laboral y alcanzar mejores niveles salariales. Esto potencia la capacitación profesional de los trabajadores y sus posibilidades de empleo en situaciones de cambio.

2.8 Para las empresas, el incremento de la productividad es fundamental, la clave de su competitividad. Como quiera que los mercados mundiales determinan en gran medida los precios y que la inversión tradicional en maquinaria y equipos no permite elevar la productividad hasta el infinito, hay que influir en la productividad por otros medios. Para la empresa, el crecimiento

⁽²⁾ La productividad puede medirse a diversos niveles: economía nacional (macronivel), sector (industria, TIC), empresa/organización laboral/unidad de trabajo, personal/colectivo laboral, individuo. La productividad agregada es el componente del crecimiento de la productividad que no puede explicarse por un aumento de los factores «tradicionales» (trabajo, capital, materias primas, energía). El aumento de la productividad se produce gracias al desarrollo tecnológico, la formación de los trabajadores, el desarrollo organizativo y las mejoras en los métodos de gestión y producción.

⁽³⁾ Informe del Grupo de trabajo del Comité de Empleo «*Enhancing higher productivity and more and better jobs, including for people at the margins of the labour market*», EMCO/18/171006/EN-final 2006. URL: http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/pdf/emco_workgroupprod06_en.pdf.

⁽⁴⁾ Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo — Productividad: la clave para la competitividad de las economías y empresas europeas (COM(2002) 262 final).

⁽⁵⁾ Véase el punto anterior.

⁽⁶⁾ Informe anual de la OIT sobre el empleo en el mundo 2004-2005. URL: <http://www.ilo.org/public/english/employment/strat/wer2004.htm>.

⁽⁷⁾ Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo — Productividad: la clave para la competitividad de las economías y empresas europeas, COM(2002) 262 final.

⁽⁸⁾ Dictamen del CESE de 13 de septiembre de 2006 sobre «Las interacciones entre los servicios y la industria manufacturera europea y su impacto en el empleo, la competitividad y la productividad»; ponente: Sr. Calleja (DO C 318 de 23.12.2006, p. 26); URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:318:0026:0037:ES:PDF>.

de la productividad significa un aumento más lento de los costes, una mejora de la competitividad de sus precios y de su solvencia salarial, una mayor seguridad de los puestos de trabajo — haciéndolos, por lo tanto, más atractivos —, un cambio en las tareas y la organización del trabajo, un mayor valor añadido para el cliente con una menor utilización de los recursos, una mejora de su rentabilidad, más posibilidades de crecimiento y supervivencia en el mercado, y terreno abonado para el desarrollo de actividades y la inversión.

2.9 El crecimiento económico europeo ha dependido tradicionalmente del aumento de la mano de obra, del volumen de capital invertido en los medios de producción y del incremento en los niveles de formación. Este modelo ya no funciona como debería. La oferta de mano de obra ya no aumenta, decae. Las empresas se muestran menos dispuestas que antes a invertir en capital físico. El trabajo ha pasado de ser intensivo en mano de obra a intensivo en capital, y cada vez es mayor la importancia que reviste el capital humano. De una actividad laboral poco exigente en formación se está pasando a otra desempeñada cada vez más por expertos con formación específica. La inversión en formación básica ya no reporta por sí sola los grandes beneficios que generaba anteriormente en materia de productividad.

2.10 El crecimiento económico de algunos Estados miembros se ha acelerado también gracias a diversas medidas fiscales (por ejemplo, deducciones en el impuesto a las empresas y sobre la renta) y a un aumento del consumo privado (política de tipos de interés, fiscalidad, etc.). Naturalmente, estos factores de crecimiento son limitados y deben valorarse desde el punto de vista tanto de la competencia fiscal como del mantenimiento de las infraestructuras públicas.

2.11 Además de todos estos factores se deben crear nuevos elementos que generen crecimiento. A los factores de éxito tangibles se han unido ahora otros de carácter inmaterial y, en especial, la capacidad de la dirección de motivar a los trabajadores y de aprovechar sus competencias.

2.11.1 En primer lugar, hay que aumentar el crecimiento de la productividad empresarial. Esto requiere una política que permita crear un entorno que genere un crecimiento empresarial y una innovación sostenible y garantice al mismo tiempo una competencia leal. Ésta es la única manera de aumentar el tamaño total de la tarta económica.

2.11.2 En segundo lugar, es necesario, cuando menos, frenar el descenso de la oferta de mano de obra. Varios de los nuevos Estados miembros perderán en los próximos diez años un 15 % de su mano de obra. Hay que mantener un nivel elevado de empleo, potenciando, entre otras cosas, la política de recursos humanos, la inmigración de trabajadores cualificados y su integración, las medidas encaminadas a conciliar la vida familiar y la profesional y en materia de igualdad, así como la reforma de los sistemas de pensiones. Las mejoras en la calidad de la vida laboral, como mantener la motivación en el trabajo y ayudar al trabajador a enfrentarse con las dificultades, son fundamentales para retrasar la edad de jubilación real.

2.11.3 En tercer lugar, se debe hacer más atractiva la vida laboral. Los trabajadores con edades comprendidas entre 40 y 54 años constituyen un colectivo muy numeroso, lo cual plantea un considerable desafío político. Al mismo tiempo, es esencial evitar que los jóvenes abandonen la educación y lograr que participen en la vida laboral. Se debe mejorar la calidad del empleo y la disponibilidad de mano de obra cualificada para extraer un mayor provecho de las nuevas tecnologías, la innovación y la actividad de investigación y desarrollo.

2.12 El Consejo Europeo ha subrayado sistemáticamente la importancia de la inversión con vistas a mejorar la calidad del empleo, entre otras cosas mediante indicadores de calidad ⁽⁹⁾. Durante la Presidencia finlandesa de la UE se abrió un debate sobre la importancia de la productividad para la Estrategia de Lisboa. Finlandia solicitó al Comité Económico y Social Europeo que elaborara un dictamen sobre «La calidad de la vida profesional, productividad y empleo en el contexto de la globalización y los cambios demográficos» ⁽¹⁰⁾. El Comité aprobó este dictamen en septiembre de 2006.

2.13 La actual Presidencia alemana ha proseguido este debate en torno a la calidad del trabajo. El tema del «buen trabajo» concreta el objetivo de la Estrategia de Lisboa de crear más y mejor empleo ⁽¹¹⁾. En la reunión informal de los Ministros de Trabajo y Asuntos Sociales celebrada en Berlín en enero de 2007, Alemania, Portugal y Eslovenia destacaron de manera conjunta en sus conclusiones lo que significa para Europa fomentar el buen trabajo ⁽¹²⁾. En sus conclusiones de los días 8 y 9 de marzo, el Consejo Europeo resaltó la importancia del buen trabajo para el crecimiento del empleo en los Estados miembros y el refuerzo del modelo social europeo. Según el Consejo Europeo, los principios del «buen trabajo» son los derechos y la participación de los trabajadores, la igualdad de oportunidades, la seguridad y la protección de la salud en el trabajo y una organización del trabajo conciliable con la vida familiar ⁽¹³⁾.

2.14 De una manera u otra, en los programas de ámbito europeo se tienen en cuenta el desarrollo de la vida laboral y las oportunidades que brindan los puestos de trabajo para superar los desafíos que plantean los cambios. Desgraciadamente, no

⁽⁹⁾ El Consejo Europeo de Lisboa de los días 23 y 24 de marzo de 2000 estableció el objetivo general del pleno empleo a través de la creación de más y mejor empleo.

El Consejo Europeo de Niza de 2000 subrayó la necesidad de fomentar el aspecto cualitativo en todos los ámbitos de la política social.

El Consejo Europeo de Estocolmo de 2001 consideró que el restablecimiento del pleno empleo requiere como objetivo la creación no sólo de más, sino también de mejores puestos de trabajo. Igualmente, solicitó la inclusión de la calidad del empleo como un objetivo más de las directrices del empleo de 2002, con unos indicadores cuantitativos detallados.

Por su parte, el Consejo Europeo de Laeken de 2001 observó que la calidad del empleo es un concepto pluridimensional y que los indicadores recomendados por el Comité de Empleo se basan en los ámbitos de actuación recogidos en la Comunicación de la Comisión. El Consejo Europeo solicitó su inclusión en la Estrategia Europea del Empleo a partir de 2002. Véase la Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «Mejora de la calidad del empleo: examen de los progresos recientes», COM(2003) 728 final.

⁽¹⁰⁾ Dictamen del CESE de 13 de septiembre de 2006 sobre «La calidad de la vida profesional, productividad y empleo en el contexto de la globalización y los cambios demográficos»; ponente: Sra. Engelen-Kefer (DO C 318 de 23.12.2006, p. 157);

URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:318:0157:0162:ES:PDF>.

⁽¹¹⁾ Prioridades políticas del Ministerio Federal de Trabajo y Asuntos Sociales durante la Presidencia alemana del Consejo de la UE del primer semestre de 2007;

URL: http://www.london.diplo.de/Vertretung/london/en/03/News_and_features/EU_Presidency/Political_priorities_FULL_DownloadDatei.property=Daten.pdf.

⁽¹²⁾ Conclusiones de la Presidencia, elaboradas en cooperación con las dos próximas presidencias portuguesa y eslovena;

URL: http://www.eu2007.de/en/News/Press_Releases/January/0119BMA51.html.

⁽¹³⁾ Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Bruselas (8 y 9 de marzo de 2007); Consejo de la Unión Europea 7224/07. URL: http://europa.eu/european_council/conclusions/index_es.htm.

son, por lo general, más que propuestas específicas que no constituyen un punto central de partida que sirva para orientar la acción. Además, los programas están poco coordinados, por lo que el posible avance o estancamiento de los temas relacionados con la productividad sostenible pasan desapercibidos.

2.15 La cuestión fundamental es cómo acelerar el aumento de la productividad empresarial de manera que apoye los recursos individuales y colectivos de los trabajadores, ayudándolos al mismo tiempo a mantener la capacitación laboral y la motivación en condiciones de cambio.

3. El aumento de la productividad sostenible como factor de éxito

3.1 Al analizar la productividad y la situación del empleo es importante distinguir entre las repercusiones a corto y a largo plazo. A corto plazo, la correlación entre el aumento de la productividad y la situación del empleo puede ser negativa. Parece que las transformaciones de las estructuras industriales elevan la media de productividad laboral, pero reducen el índice de empleo ⁽¹⁴⁾. Esta situación requiere un gran esfuerzo en materia de política laboral, porque una parte de los trabajadores presenta unos conocimientos profesionales obsoletos que, en este proceso, les abocarán al desempleo. Para garantizar la posibilidad de incorporar de manera flexible los conocimientos y aptitudes del mayor número de personas es necesario un nuevo modelo de seguridad ante los cambios. En su dictamen sobre las directrices para las políticas de empleo ⁽¹⁵⁾, el Comité formuló numerosas propuestas para potenciar las medidas en este ámbito.

3.2 A largo plazo, es posible incrementar los niveles de empleo mediante un crecimiento de la productividad laboral. En especial, con la interacción de la tecnología y de determinados elementos relacionados con la calidad del trabajo se consigue un crecimiento que se traduce en más puestos de trabajo y una tasa más elevada de empleo. Sin embargo, no se trata de un fenómeno automático, sino que depende de la capacidad de la actividad económica para elevar la intensidad de mano de obra de dicho crecimiento y acelerar a largo plazo el aumento de la productividad, que está relacionado a su vez con la calidad del trabajo y con la satisfacción laboral ⁽¹⁶⁾.

3.3 El aumento de la productividad se puede perseguir de muchas maneras. Algunas empresas, en especial de cotización bursátil, evalúan la competitividad a corto plazo a través de sus resultados y costes trimestrales. En los puestos de trabajo, la lógica de los beneficios rápidos se percibe en la falta de inversiones productivas y en la falta de atención a las capacidades y aptitudes profesionales de los trabajadores. En algunos casos, las empresas no disponen de recursos económicos para ello. A menudo, las condiciones laborales y la remuneración se ajustan también a los criterios más bajos posibles. Este modelo de actuación acarrea consecuencias sociales graves y duraderas. Esta tendencia es un factor de riesgo para la competitividad mundial de Europa. Europa no puede vencer a la competencia con trabajos poco productivos, malas condiciones laborales y salarios bajos.

⁽¹⁴⁾ Informe del Grupo de trabajo del Comité de Empleo «*Enhancing higher productivity and more and better jobs, including for people at the margins of the labour market*», EMCO/18/171006/JEN-final 2006.

⁽¹⁵⁾ Dictamen del Comité Económico y Social Europeo de 25 de abril de 2005 sobre la «Propuesta de Decisión del Consejo relativa a las directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros» (ponente: Sra. O'Neill); DO C 168 de 20.7.2007, p. 47.
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:168:0047:0049:ES:PDF>

⁽¹⁶⁾ Véase el punto anterior.

3.4 Tradicionalmente se ha mejorado la eficiencia de la capacidad productiva modernizando las condiciones de producción y desarrollando una organización productiva más acorde con la demanda. Se ha invertido en maquinaria y equipos y, de este modo, se ha logrado elevar el nivel global de productividad. La productividad puede incrementarse poco a poco, racionalizando y refinando los modelos de actividad y desarrollando los productos y los servicios con un modo de producción más inteligente. Sin embargo, esto es insuficiente si no existe una acción común y fluida en el puesto de trabajo, si los trabajadores no están motivados para realizar sus cometidos o si el entorno de trabajo registra deficiencias que perturban la actividad laboral.

3.5 El mantenimiento del crecimiento económico exige reformas estructurales más profundas. Es posible incrementar rápidamente la productividad y dar un gran salto con un cambio estratégico que permita a las empresas renovar de manera metódica su manera de actuar y entrar así en una nueva etapa de crecimiento. En estas circunstancias es inevitable que salgan perdiendo los puestos de trabajo que requieren aptitudes laborales antiguas, aunque al mismo tiempo surgen nuevos puestos de trabajo, a menudo de mejor calidad. Las empresas que se renuevan crean nuevos productos y cadenas de valor. Los factores fundamentales de este proceso son la rapidez, el carácter innovador, la capacidad de transformación y la participación de los trabajadores. El Comité y su Comisión Consultiva de las Transformaciones Industriales (CCMI) han analizado activamente en sus trabajos los cambios estructurales, la innovación y el aprovechamiento de la tecnología ⁽¹⁷⁾. El Comité ha hecho hincapié en la importancia que reviste la flexibilidad operativa interna a la hora de fomentar el proceso de innovación ⁽¹⁸⁾.

3.6 Es interesante examinar la productividad como un elemento del rendimiento empresarial. Este rendimiento puede ser de carácter externo e interno. El rendimiento externo refleja la capacidad de actuación de la empresa en la sociedad circundante. Sin embargo, la productividad es una característica claramente interna de la empresa, que puede incluso vincularse con un individuo, una máquina o una unidad de producción específica ⁽¹⁹⁾.

⁽¹⁷⁾ Dictamen del CESE de 25 de septiembre de 2003 sobre «Transformaciones industriales en Europa: balance y perspectivas — Enfoque global», ponente: Sr. van Iersel; coponente: Sr. Varea Nieto (DO C 10 de 14.1.2004, p. 105);

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2004:010:0105:0113:ES:PDF>

Dictamen del CESE de 29 de septiembre de 2005 sobre «El diálogo social y la participación de los trabajadores, claves para adelantarse a las transformaciones industriales y gestionarlas»; ponente: Sr. Zöhrer (DO C 24 de 31.1.2006, p. 90);

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:024:0090:0094:ES:PDF>.

Dictamen del CESE de 14 de diciembre de 2005 sobre la «Comunicación de la Comisión — Reestructuraciones y empleo — Anticipar y acompañar las reestructuraciones para desarrollar el empleo: el papel de la Unión Europea», ponente Sr. Zöhrer; coponente: Sr. Soury-Lavergne (DO C 65 de 17.3.2006, p. 58).

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:065:0058:0062:ES:PDF>.

Dictamen del CESE de 14 de septiembre de 2006 sobre «El desarrollo sostenible, motor de las transformaciones industriales»; ponente: Sr. Siecker; coponente: Sr. Činčera (DO C 318 de 23.12.2006, p. 1);

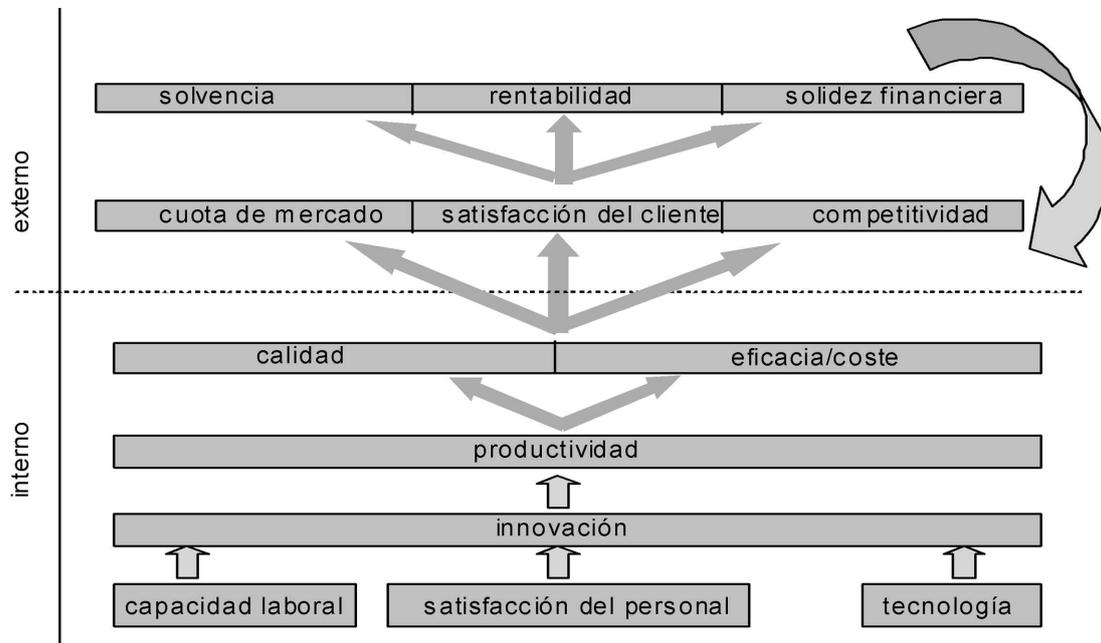
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:318:0001:0011:ES:PDF>.

⁽¹⁸⁾ Dictamen del CESE de 11 julio de 2007 sobre «La flexibilidad (dimensión de la flexibilidad interna — La negociación colectiva y el papel del diálogo social como instrumentos para la regulación y reforma de los mercados de trabajo)», ponente: Sr. Janson.
http://eescopinions.eesc.europa.eu/viewdoc.aspx?doc=//esppub1/esp_public/ces/soc/soc272/fi/ces999-2007_ac_es.doc

⁽¹⁹⁾ Rantanen, Hannu. «*Tuottavuus suorituskyvyn analysoinnin kentässä*». (La productividad en el área de análisis del rendimiento) Universidad Politécnica de Lappeenranta, Módulo de Lahti, 2005.

3.7 Los aspectos internos del rendimiento empresarial son la innovación y la productividad, y sus requisitos son la capacitación laboral, la satisfacción y la actitud del personal ante los cambios, así como la tecnología, de las que se derivan la calidad y la relación coste-eficacia. Los ámbitos externos son la competitividad, la satisfacción del cliente y la cuota de mercado, que dan pie a la solvencia, la rentabilidad y la solidez financiera (véase el cuadro 1).

Cuadro 1: Composición e interacción del rendimiento empresarial



3.8 Estos distintos componentes actúan unos sobre otros en espiral. Por ejemplo, del aumento de la productividad se sigue una reducción de los costes por unidad, que se traduce a su vez en una mayor competitividad de la empresa. Como consecuencia de ello, la empresa tiene éxito en el mercado y aumenta la rentabilidad. En este caso, la empresa acumula una riqueza que puede utilizarse, por ejemplo, en formación, en medios de producción o en instrumentos de dirección, es decir, en condiciones para mejorar la productividad. Así las cosas, es posible hablar de una espiral de productividad ascendente; análogamente, se puede describir también una espiral de productividad descendente.

3.9 Por lo tanto, la productividad sostenible es un concepto más amplio que va más allá de medir únicamente la rentabilidad o limitarse a examinar únicamente la productividad laboral. En el ámbito empresarial, la productividad mide la capacidad que tiene una empresa para combinar distintos factores de producción al objeto de mejorar la eficiencia y ser competitiva en el mercado. Además del medio laboral físico, la productividad sostenible abarca también el aspecto psicosocial, del que derivan la eficacia, la creatividad y la innovación ⁽²⁰⁾.

3.10 El carácter innovador de la empresa y de sus trabajadores se refleja en su capacidad para desarrollar y renovar los conceptos de productos y servicios a fin de ofrecer un valor añadido a sus clientes. Carácter innovador es también la capacidad de mejorar continuamente los procesos de actividad, producción y distribución, conjuntamente con trabajadores y socios. Así pues, la innovación puede ser un instrumento, un

equipo, una máquina, una combinación de todos ellos, un modelo de servicio, una manera nueva de realizar un cometido antiguo o una solución distinta para resolver los problemas. La capacidad de transformación es un elemento fundamental de la productividad.

3.11 En función de su capacidad innovadora, es posible clasificar las organizaciones por niveles de desarrollo. Las organizaciones pueden desarrollar conscientemente sus capacidades innovadoras y, mediante el aprendizaje, pasar de un nivel a otro. Cuanto más desarrolladas sean las prácticas adoptadas por una organización en su actividad innovadora, más fácil resultará aplicar sus innovaciones ⁽²¹⁾.

⁽²¹⁾ Bessant, John (2003): «High-Involvement Innovation». La capacidad innovadora está compuesta por ocho dimensiones:

- en la organización se comprende la importancia estratégica de una actividad de innovación en la que participan los individuos y se basa también en pequeños avances (*understanding*);
- la organización tiene procedimientos para permitir a las personas que participen en sus actividades de innovación (*getting the habit*);
- en una organización, las actividades de innovación se enfocan hacia sus objetivos estratégicos (*focusing*);
- la dirección de la organización guía y apoya en medida suficiente la actividad de innovación (*leading*);
- las estructuras, las prácticas y los procesos de la organización están diseñados para crear la mejor interacción de apoyo posible entre sí, la actividad de innovación y los valores por los que se rigen (*aligning*);
- para la resolución de problemas se establecerán redes comunes a las distintas unidades, tanto dentro como fuera de la organización (*shared problem-solving*);
- en las organizaciones se hace un seguimiento, se evalúa y se desarrolla continuamente la eficacia en la producción de innovación (*continuous improvement of the system*);
- la organización es capaz de extraer una enseñanza continua y global de sus experiencias (*the learning organization*).

⁽²⁰⁾ Conferencia de Mika Hannula, Catedrático de la Universidad Politécnica de Tampere, de 29 de enero de 2004.

3.12 El aumento de la productividad sostenible implica que las empresas y las distintas organizaciones han de prepararse ante los futuros peligros previendo los cambios y adaptándose a ellos con rapidez y flexibilidad de medios. En este tipo de empresas, todos se comprometen a un desarrollo continuo de su capacidad laboral, se atiende al bienestar del personal y los trabajadores participan activamente, especialmente en la toma de decisiones en relación con su trabajo. Los trabajadores muestran su disposición y su compromiso a aportar su contribución y sus conocimientos para favorecer el éxito de la empresa. La dirección se basa en el reconocimiento mutuo y la cooperación, no en una posición de poder frente a los trabajadores. La dirección es capaz de emprender una cooperación con los clientes, las redes empresariales del sector y los centros de investigación.

3.13 La cuestión fundamental para acelerar el crecimiento de la productividad sigue siendo la capacidad de los puestos de trabajo de generar y adoptar tanto las innovaciones tecnológicas como otras innovaciones complementarias de tipo comercial, organizativo y social en la vida laboral. El crecimiento de la productividad que se logra de este modo es un crecimiento sostenido que repercutirá en el crecimiento económico de dos maneras: mejorando la productividad de la comunidad laboral o de la empresa a largo plazo e incrementando el volumen de la mano de obra al ser mayores las posibilidades y la voluntad de los trabajadores de permanecer en su actividad laboral durante más tiempo.

4. La productividad sostenible en la vida laboral

4.1 En un estudio realizado por la Agencia Europea de Seguridad y Sanidad en el Trabajo ⁽²²⁾ se ahonda en la conexión entre calidad y productividad en la vida laboral. El principal resultado que arroja este estudio es que, en las condiciones actuales de recrudescimiento de la competencia, no se puede medir el éxito de una empresa únicamente con datos comerciales.

4.2 De acuerdo con este estudio, otros factores igualmente importantes son la satisfacción de los clientes, la optimización de las relaciones internas de la empresa, la capacidad de innovación y la flexibilidad de las estructuras organizativas. Los resultados del estudio demuestran que existe una estrecha relación entre unas buenas condiciones laborales y el éxito económico de una empresa. La calidad de la vida laboral influye poderosamente en la productividad y la rentabilidad.

4.3 No puede afirmarse en absoluto que el aumento de la productividad registrado en Europa en los últimos años sea claramente sostenible en el plano cualitativo. Las empresas presentan todavía una información y unos modos de actuación práctica insuficientes para mejorar la calidad de la vida laboral y reconocer sus repercusiones positivas. De acuerdo con el estudio realizado por la Agencia Europea de Seguridad y Sanidad en el Trabajo ⁽²³⁾, no se han producido por lo general grandes cambios en la calidad del trabajo como tal, ni en un sentido ni en otro. De acuerdo con los análisis y comparaciones que han

llevado a cabo los Estados miembros, la satisfacción en el trabajo está conectada con la seguridad en el empleo, un ambiente laboral positivo y buenas oportunidades de aprender y progresar en el trabajo. De por sí, el trabajo ha cambiado más rápidamente de lo previsto: en la actualidad se basa más en el conocimiento y la tecnología, y se está orientando enérgicamente hacia el cliente.

4.4 De acuerdo con el mencionado estudio, apenas se han registrado avances a la hora de conciliar trabajo y familia. Las modalidades individuales de horario flexible no se han generalizado. A pesar de las mejoras que se han registrado en materia de salud y seguridad en el trabajo, un 35 % de los trabajadores sigue considerando que su actividad laboral supone un riesgo para su salud y su seguridad. La intensidad del trabajo es mayor y cada vez se trabaja a mayor velocidad y con unos plazos más estrictos. A pesar de que la actividad laboral requiere independencia, no se ha elevado el nivel de autonomía en el trabajo. La mayoría considera que su trabajo es interesante y plantea nuevos desafíos. Tampoco ha mejorado el acceso del personal a las acciones de formación, que resulta especialmente difícil para los trabajadores de mayor edad y con menos formación. Uno de los principales cambios que se han producido en los puestos de trabajo estriba en el mayor uso de la tecnología informática ⁽²⁴⁾.

4.5 Es posible que la falta de mano de obra cualificada lleve a revisar a la baja en el futuro las condiciones para el aumento de la productividad. A este respecto, se debe tener en cuenta el hecho de que tanto el trabajo como las cualificaciones profesionales requeridas en el futuro serán distintos que hoy en día. Además, los nuevos modelos de organización del trabajo y la mayor eficacia en la adaptación de las tecnologías reducirán el número necesario de trabajadores. Muchas empresas se organizan en redes de ámbito europeo y cada vez es mayor la movilidad de los trabajadores entre distintos países. El Comité ya ha planteado que, a pesar de todas las diferencias que caracterizan sus sistemas de formación, los Estados miembros deben considerarse un «espacio de formación» europeo y tener en cuenta la dimensión europea en el desarrollo de la vida laboral ⁽²⁵⁾.

4.6 Así pues, sería conveniente examinar de cerca qué conocimientos serán necesarios en el trabajo del futuro, tanto en el sector privado como en el público. Del mismo modo, cabría estudiar cómo incorporar a los planes de estudio las cuestiones relacionadas con la calidad y la productividad de la vida laboral. Sobre esta base se deberían planificar y ejecutar los sistemas de titulación profesional y universitaria, los contenidos y los métodos educativos, así como los objetivos del aprendizaje permanente. Es importante garantizar financieramente la posibilidad de participar en la educación. Los interlocutores sociales desempeñan un papel fundamental a la hora de reflexionar sobre esta cuestión y poner en marcha las medidas necesarias. Los interlocutores sociales europeos han realizado un buen trabajo de base evaluando los principales factores y modelos nacionales para el aprendizaje permanente ⁽²⁶⁾.

⁽²²⁾ Documento de trabajo de la Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo: «Quality of the Working Environment and Productivity» (La calidad del entorno laboral y la productividad) (2004).

URL: http://osha.eu.int/publications/reports/211/quality_productivity_en.pdf.

⁽²³⁾ Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo, *Fourth European Working Conditions Survey* (2005). URL: <http://www.eurofound.europa.eu/publications/htmlfiles/ef0698.htm>.

⁽²⁴⁾ Véase el punto anterior.

⁽²⁵⁾ Dictamen del CESE de 28 de octubre de 2004 sobre «Formación y productividad», ponente: Sr. Koryfidis (DO C 120 de 20.5.2005, p. 64);

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2005:120:0064:0075:ES:PDF>.

⁽²⁶⁾ *Framework of actions for the lifelong learning — Evaluation report 2006* («Marco de acción para un desarrollo permanente de las capacidades y cualificaciones profesionales»); documento conjunto de la CES, la UNICE y el CEEP.

4.7 Frecuentemente, los déficits de competencias se dan en áreas en que las aptitudes no son mensurables. En la futura vida laboral, además de los conocimientos básicos, las aptitudes más importantes serán, por ejemplo, la capacidad de interacción, la autogestión, la capacidad para aprender y recabar nueva información, la habilidad para discernir lo esencial del resto ante la avalancha de información, o saber trabajar en entornos multiculturales y en redes. En un entorno de estas características, el desafío lo plantean en especial aquellos jóvenes que abandonan sus estudios o se gradúan con pocos conocimientos.

4.8 Los déficits de conocimientos en la dirección de empresas se concentran principalmente en el área de los conocimientos comerciales estratégicos y de la gestión de la innovación. La gestión del personal debería percibirse como un componente estratégico más de la dirección. Este tipo de conocimientos también podría ser un nuevo acicate para el crecimiento económico.

5. El fomento de la productividad sostenible

5.1 Medidas políticas y prácticas

5.1.1 Las oportunidades de éxito que brinda el aumento de la productividad sostenible pueden ser aprovechadas tanto por las PYME como por las grandes empresas y sus redes de proveedores. También se beneficiarán aquellas organizaciones del sector público y de servicios que necesiten y deseen mejorar su productividad de un modo sostenible y con calidad, y que quieran asegurarse de que en el futuro seguirán teniendo a su disposición una mano de obra de elevada cualificación profesional.

5.1.2 El aumento de la productividad sostenible se puede promover mediante medidas políticas destinadas a toda la sociedad, a las empresas y a los organismos públicos, así como a los puestos de trabajo o a las personas. Dado su gran ámbito de actuación, a largo plazo serán de gran importancia las transformaciones sociales relacionadas, por ejemplo, con la educación, las relaciones laborales, las medidas para la conciliación de la vida profesional y familiar, la seguridad e higiene y la asistencia sanitaria en el trabajo, la rehabilitación profesional, las pensiones y las posibilidades de jubilación. La legislación puede incentivar los buenos proyectos. Por su parte, las mejoras específicas que se introducen en el bienestar laboral tienen un efecto rápido, aunque son insuficientes por sí solas y es posible que no tengan una gran repercusión global en la comunidad laboral.

5.1.3 La manera más enérgica de respaldar el aumento de la productividad sostenible es fomentar el modo de actuación de las empresas y los puestos de trabajo, para que apoyen y refuercen más los recursos individuales y colectivos y la capacidad innovadora de los trabajadores. Los interlocutores sociales desempeñan un papel especial a este respecto.

5.1.3.1 En el ámbito europeo, los interlocutores sociales han acordado en su nuevo programa de trabajo para el período 2006-2008 analizar en común los principales problemas que afronta el mercado laboral europeo (como el aprendizaje permanente, la competitividad y el fomento de la innovación⁽²⁷⁾). A nivel local, cabe citar el ejemplo de Finlandia, donde las organizaciones laborales centrales fundaron a principios de 2007 una «Mesa redonda para la productividad», al objeto de fomentar la

calidad de la vida laboral, la productividad y la cooperación en este ámbito. Los componentes de esa mesa redonda son representantes de máximo nivel de todas las organizaciones laborales centrales. En algunos países, los interlocutores sociales han participado también activamente en los programas nacionales de desarrollo empresarial. En todos los Estados miembros pueden encontrarse buenos ejemplos empresariales en este sentido⁽²⁸⁾.

5.1.4 En algunos casos, los cambios legislativos relacionados con la protección medioambiental han creado la necesidad de innovar: por ejemplo, la prohibición de utilizar amianto dio pie a la necesidad de desarrollar tecnologías sustitutivas, del mismo modo que la entrada en vigor de disposiciones más estrictas sobre los ruidos ha llevado a crear equipos técnicos de menores emisiones acústicas, las necesidades de las tecnologías energéticas han dado lugar a nuevos equipos o las necesidades de aislamiento en las construcciones han llevado a desarrollar nuevos materiales. De este modo, las disposiciones legislativas han apoyado acciones propias del sector económico e impulsado la innovación.

5.1.5 Los Estados miembros han puesto en marcha diversos mecanismos financieros para mejorar la calidad de las condiciones de trabajo y apoyar a aquellas empresas que apuestan por modelos innovadores de organización del trabajo. En este contexto se recurre, entre otros, a la financiación (préstamos bancarios ventajosos), las ayudas y las subvenciones públicas. A título de ejemplo, cabe mencionar la estrategia nacional para los puestos de trabajo en Irlanda, la iniciativa alemana en materia de calidad del empleo (INQA), y la estrategia de desarrollo de la vida laboral en Finlandia, en la que revisten gran importancia todas las iniciativas estatales, al igual que la financiación pública⁽²⁹⁾. La gran ventaja de este tipo de programas es que la actividad de desarrollo tiene lugar en el propio puesto de trabajo. Lo más importante para estos programas es lograr un sólido compromiso político y motivar a las empresas y los trabajadores para que participen en los proyectos de desarrollo.

5.2 Un índice europeo para la calidad del trabajo

5.2.1 Para que Europa pueda dar respuesta a los desafíos de la globalización y cumplir los objetivos de la Estrategia de Lisboa es importante realizar un seguimiento de las mejoras en la calidad del empleo en los Estados miembros y en la UE, y vincularlo con el aumento de la productividad. El Comité ya ha formulado en ocasiones anteriores que esto requiere la creación de un índice europeo que refleje la calidad de la vida laboral. Este índice se basaría en estudios acerca de los criterios básicos relacionados con el «buen trabajo», y se mediría y publicaría con carácter periódico⁽³⁰⁾. Un índice de estas características permitiría dar a conocer los cambios y avances en la calidad de la vida laboral y su repercusión en la productividad. Al mismo tiempo, sería el punto de partida de las nuevas iniciativas encaminadas a mejorar la calidad de la vida laboral. En la actualidad, la calidad y la productividad del empleo se examinan de diversas maneras, y distintos organismos están desarrollando sus propios indicadores de manera independiente. Un nuevo indicador europeo podría recoger algunos de estos elementos y evolucionar a partir de los medidores ya existentes.

⁽²⁷⁾ Programa de trabajo de los interlocutores sociales europeos para 2006-2008.
URL: http://www.etuc.org/IMG/pdf/Depliant_EN_HD2006-2008.pdf.

⁽²⁸⁾ Por ejemplo, el Grupo de trabajo recibió el 10 de mayo de 2007 al Sr. Portera, director comercial de la empresa maltesa STmicroelectronics, que ha conseguido responder al reto de la globalización otorgando prioridad en sus actividades a unas estrictas normas éticas, asegurando y mejorando los conocimientos y el bienestar laboral de sus trabajadores y la organización del trabajo e impulsando nuevas innovaciones.

⁽²⁹⁾ Irlanda: <http://www.workplacestrategy.ie> Cathal O'Reagan, audiencia del 10 de mayo de 2007.
<http://inqa.de>. Kai Schäfer, representante del Gobierno alemán (Presidencia de la UE), audiencia del 10 de mayo de 2007.
http://www.mol.fi/mol/en/01_ministry/05_tykes/index.jsp.

⁽³⁰⁾ Véase la nota a pie de página 10.

5.2.1.1 De acuerdo con la decisión adoptada por el Consejo en 2003, se procedió a evaluar los progresos registrados por los Estados miembros en cada uno de los diez aspectos que reflejan los indicadores de calidad del trabajo. A pesar de algún que otro avance, aún queda mucho por mejorar en los Estados miembros. La evolución de la productividad ha resultado particularmente decepcionante. Se llegó a la conclusión de que es necesaria una política más decidida, especialmente a la hora de incentivar la inversión empresarial en formación y velar por la capacitación profesional de los trabajadores de mayor edad ⁽³¹⁾.

5.2.1.2 De acuerdo con la Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo (Dublín), las empresas y comunidades laborales innovadoras se caracterizan por la posibilidad del aprendizaje y la autonomía laboral, el trabajo en equipo, las posibilidades de rotación de tareas y la versatilidad. Así pues, el factor fundamental estriba en el refuerzo de las aptitudes de los trabajadores y la posibilidad de participar de modo activo en el desarrollo del proceso productivo. Además, esta fundación emprendió en la primavera de 2007 un nuevo y amplio estudio, de tres años de duración, sobre la conexión entre innovación, productividad y empleo. En la primera fase se estudiará la bibliografía que ya existe sobre este tema, como preparativo para la incorporación de la dimensión de productividad y rendimiento al estudio que dicha Fundación elaborará en 2008 sobre la empresa europea. Asimismo, la Fundación está participando activamente en la creación de un nuevo índice de la calidad del empleo ⁽³²⁾.

5.2.1.3 Los estudios de la Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo sobre la importancia de la calidad del empleo en la productividad muestran con claridad que existe

una estrecha relación entre la calidad del entorno laboral, la productividad y los resultados. De acuerdo con las conclusiones de esta agencia, si no se analizan en detalle o no se abordan en los puestos de trabajo los riesgos relacionados con la protección y la salud laborales, será imposible cumplir los objetivos de productividad. La campaña europea de concienciación de este año está dedicada a la prevención de las enfermedades osteomusculares (MSD). Con tal motivo también deberán establecerse ejemplos de buenas prácticas para la inserción profesional de personas con MSD. Además, ya están en marcha los preparativos de la Semana Europea 2008, que estará dedicada a la evaluación de los riesgos laborales ⁽³³⁾.

5.2.1.4 El programa de desarrollo de la vida laboral emprendido por la Presidencia alemana de la UE incluye un proyecto de investigación en el que se define con mayor detalle lo que se entiende por «buen trabajo». En tal programa figura el índice de calidad del empleo que ha elaborado la central sindical alemana DGB. Dicho índice se basa en estimaciones de los propios trabajadores en las que estos definen su trabajo sobre la base de quince criterios. Se pretende elaborar este índice todos los años, y sus primeros resultados se esperan para el otoño de 2007 ⁽³⁴⁾.

5.2.2 La creación de un índice europeo de la calidad del empleo requiere el establecimiento de un amplio foro. Los sólidos y variados conocimientos del Comité Económico y Social Europeo acerca de las dificultades que entrañan los cambios en la vida laboral y el modo de darles respuesta constituirían una buena base para este foro. El Observatorio del Mercado de Trabajo también podría examinar esta cuestión si su programa de trabajo lo permite.

Bruselas, 26 de septiembre de 2007.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

⁽³¹⁾ Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «Mejora de la calidad del empleo: examen de los progresos recientes», COM(2003) 728 final.

⁽³²⁾ www.eurofound.europa.eu. Radoslaw Owczarzak, Observatorio Europeo del Cambio, audiencia del 10 de mayo de 2007.

⁽³³⁾ www.osha.europa.eu. Brenda O'Brien, audiencia del 10 de mayo de 2007.

⁽³⁴⁾ <http://inqa.de>. Kai Schäfer, representante del Gobierno alemán (Presidencia de la UE), audiencia del 10 de mayo de 2007.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «La armonización de los indicadores de discapacidad como instrumento para el seguimiento de las políticas europeas»

(2008/C 10/20)

La Presidencia portuguesa solicitó al Comité Económico y Social Europeo, mediante carta del 13 de febrero de 2007, un dictamen sobre «*La armonización de los indicadores de discapacidad como instrumento para el seguimiento de las políticas europeas*».

La Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 17 de julio de 2007 (ponente: Sr. JOOST).

En su 438º Pleno de los días 26 y 27 de septiembre de 2007 (sesión del 26 de septiembre), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 160 votos a favor, ninguno en contra y 6 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE cree que la adopción de un plan de trabajo similar al que se adoptó en materia de igualdad de sexos, con la elaboración de un cuadro de indicadores y de objetivos cuantitativos que deben alcanzar los Estados miembros en varias áreas prioritarias establecidas de común acuerdo, sería la manera adecuada de progresar en la realización de la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad.

1.2 El CESE insta a la Comisión y a los Estados miembros a que se centren en la elaboración de un cuadro fiable y coherente de indicadores, así como de objetivos cuantitativos en cada uno de los ámbitos estadísticos y objetivos políticos previamente definidos que cada Estado miembro ha de alcanzar en un plazo determinado. Los anteriores proyectos estadísticos a los que se hace referencia más arriba en el presente documento no se han refrendado a nivel europeo ni constituyen un indicador permanente que pueda medirse periódicamente, por ejemplo entre los indicadores de la inclusión social. Este refrendo y la medida sistemática de los indicadores son necesarios en toda política que pretenda ser coherente.

1.3 El CESE insta al Grupo de Alto Nivel sobre Discapacidad a que apruebe una lista de prioridades para la recopilación de datos inspirándose en un cuadro básico de indicadores que ya existen en la lista ISTAT ⁽¹⁾, lista que necesita ser actualizada.

1.4 Los Estados miembros deberían proseguir sus esfuerzos para recopilar datos sobre la discapacidad obteniéndolos a través de encuestas que deberían realizarse periódicamente, por ejemplo cada dos años. El trabajo sobre la definición de indicadores a nivel internacional con el Grupo de Washington debe continuarse.

1.5 La encuesta sobre la población activa de la UE debería evaluar con más frecuencia los progresos realizados. Los Comités de Protección Social y de Empleo podrían en el futuro incluir un cuadro de indicadores que fueran medidos sistemáticamente, en lugar de mediciones aisladas independientes entre sí.

1.6 Por consiguiente, el CESE exhorta a la CE a que incluya en las encuestas de Eurostat un módulo coherente relativo a la

discapacidad que contemple los elementos arriba mencionados y sea objeto de informes periódicos para facilitar una evaluación apropiada de las políticas y el establecimiento de prioridades.

1.7 Las organizaciones nacionales de personas con discapacidad deberían participar en los trabajos para establecer los indicadores de prioridad de los correspondientes Estados miembros. La utilización de unos indicadores armonizados y una recogida de datos armonizada permitirá el intercambio de soluciones de mejores prácticas entre los Estados miembros, pues de este modo se podrá medir la efectividad de las iniciativas que se lleven a cabo.

2. Introducción

2.1 El Comité Económico y Social Europeo (CESE) acoge con satisfacción la petición de la Presidencia portuguesa de elaborar un dictamen sobre la armonización de los indicadores de discapacidad. La Presidencia portuguesa desea vivamente contribuir a que la Unión Europea obtenga datos fiables y comparables que permitan evaluar el grado de integración de las personas con discapacidad.

2.2 Las personas con discapacidad representan ya más del 15 % de la población, porcentaje que sigue aumentando con el envejecimiento demográfico. Así, en la Unión Europea ampliada viven más de 50 millones de personas con algún tipo de discapacidad ⁽²⁾. La encuesta SILC realizada a partir de 2005 no tiene en cuenta a los niños con discapacidad, a las personas de la tercera edad ni a las personas con discapacidad que viven en instituciones.

2.3 Para que los derechos sociales — incluida la libre circulación de las personas — reconocidos en los Tratados y en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea sean una realidad para los discapacitados, las políticas y las situaciones concretas deben evaluarse y compararse sobre una base común en todos los Estados miembros. Éste es el primer paso para la elaboración y aplicación de políticas que permitan que las personas con discapacidad disfruten de los mismos derechos que los demás.

⁽¹⁾ ISTAT — Instituto nacional de estadística de Italia, proyecto «Indicadores sobre la integración de personas con discapacidad en la vida social», informe final, junio de 2001, publicado por Eurostat.

⁽²⁾ Según datos de la encuesta SILC (estadísticas sobre la renta y las condiciones de vida) de Eurostat de 2005.

2.4 Los indicadores que miden el avance de los Estados miembros en la integración social de las personas con discapacidad son diversos: la accesibilidad del entorno urbano, la participación en el mercado laboral, el acceso a la educación y la cultura y la e-accesibilidad son algunos de ellos. La posibilidad de evaluar las acciones emprendidas por los Estados miembros en este ámbito y su impacto reviste una importancia fundamental.

3. Falta de coherencia en los actuales instrumentos jurídicos y políticos

3.1 La recientemente adoptada Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad señala muchas necesidades urgentes para fomentar la debida consideración de las cuestiones relacionadas con las discapacidades. Los Estados miembros de la UE deberían adoptar estos principios ratificando la Convención cuanto antes. Para estar en consonancia con los objetivos y principios de la Convención de la ONU, que la CE ha firmado, la UE debe adoptar políticas apropiadas. Asimismo, se debería pedir a todos los países y a la UE que firmaran el protocolo adicional optativo que forma parte de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

3.2 El Plan de acción de la UE en materia de discapacidad ⁽³⁾ establece los ambiciosos objetivos de lograr la plena aplicación de la Directiva 2000/78/CE relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación, reforzar la integración de la dimensión de la discapacidad en todas las políticas comunitarias pertinentes y potenciar la accesibilidad para todos. Para lograr estos objetivos, los progresos realizados deben medirse por medio de indicadores que evalúen, para cada prioridad política, los avances observados en cada Estado miembro y permita la determinación de objetivos mensurables.

3.3 La Directiva 2000/78/CE aprobada en noviembre de 2000 prohíbe la discriminación de las personas con discapacidad en el ámbito del empleo y de la formación profesional. La evaluación de su aplicación por parte de los Estados miembros, al margen de la mera cuestión de su transposición legal, es sin embargo problemática, dado que no hay datos comparables disponibles que permitan medir el aumento de los niveles de empleo de las personas discapacitadas en la medida en que la ley se aplica en todos los Estados miembros.

3.4 El Plan de Acción del Consejo de Europa sobre la plena participación de las personas con discapacidad establece varios objetivos concretos en muchos ámbitos sociales y políticos, que atañen a los 46 Estados miembros y han de perseguirse. Se ha creado un grupo de redacción para elaborar indicadores que midan los progresos realizados.

3.5 La estrategia de Lisboa ha fijado objetivos ambiciosos para la UE que incluyen el aumento del nivel de empleo y una mayor cohesión social. Estos objetivos no pueden lograrse sin medidas concretas para eliminar las barreras que dificultan el acceso al empleo y los servicios de las personas con discapacidad, de manera que puedan así integrarse completamente en la sociedad.

⁽³⁾ Véase: http://europa.eu.int/comm/employment_social/disability/index_en.html.

3.6 En todos los ámbitos políticos que afectan a los discapacitados y pueden mejorar su inclusión en la sociedad y facilitar el ejercicio de sus derechos son necesarios indicadores para medir los progresos realizados, así como para garantizar una visión completa de los resultados de las diversas medidas tomadas a nivel europeo. Además, la legislación existente debe evaluarse para su eventual mejora o modificación.

4. Necesidad de estadísticas fiables y comparables

4.1 Sistemas existentes de recopilación de datos

4.1.1 El CESE lamenta la falta de indicadores en materia de discapacidad, y más particularmente la falta de compromiso político a nivel de la UE para establecer indicadores comunes que permitan respaldar y evaluar las distintas políticas.

4.1.2 El CESE observa que Eurostat ha lanzado varios proyectos e iniciativas interesantes para el desarrollo de una recopilación periódica de datos sobre aspectos de la discapacidad de manera coordinada a través de Europa: el módulo relativo a la salud en el Panel de Hogares de la Comunidad Europea (PHCE) durante el período 1994-1996 incluía un pequeño módulo sobre la discapacidad que se publicó en un libro de bolsillo; en 2002, la encuesta sobre la población activa europea (siglas en inglés: LFS) incluía un módulo sobre el empleo de discapacitados al objeto de disponer de un conjunto coordinado y armonizado de datos en la reunión del Grupo de Washington de la UNSD (División de Estadística de las Naciones Unidas); Eurostat también ha puesto en marcha el proyecto para la medida de la discapacidad en Europa (siglas en inglés: EDM).

En 2002 los directores europeos de estadísticas sociales aprobaron un marco para la recogida periódica de datos armonizados mediante encuestas y/o módulos de encuestas sobre la salud, llamado Sistema Europeo de Encuestas de Salud (siglas en inglés: EHSS). En este contexto, los Estados miembros aprobaron — a finales de 2006 — la versión final de un cuestionario para una encuesta comunitaria de salud mediante entrevista (siglas en inglés: EHIS), cuya primera etapa se llevará a cabo en 2007-2009. La EHIS incluye preguntas sobre diversos aspectos de la discapacidad. La discapacidad está también incluida como variable en las estadísticas comunitarias sobre la renta y las condiciones de vida (siglas en inglés: SILC) ⁽⁴⁾.

El programa anual de trabajo de Eurostat para 2007 incluye actividades en el marco del Sistema Estadístico Europeo (SEE) ⁽⁵⁾ para desarrollar más las estadísticas comunitarias sobre la discapacidad y la inclusión social al objeto de proporcionar los datos estadísticos pertinentes y comparables necesarios para controlar la situación de las personas con discapacidad, en cooperación con organizaciones internacionales. A mediados de de 2008 debería estar listo un nuevo módulo de encuesta sobre la discapacidad y la integración social — apoyada por fondos de Eurostat — para su aplicación experimental en los Estados miembros.

En todo este trabajo de desarrollo instrumental se utiliza como base la clasificación internacional del funcionamiento, de la discapacidad y de la salud (CIF) establecida por la Organización Mundial de la Salud.

⁽⁴⁾ http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1913,47567825,1913_58814988&_dad=portal&_schema=PORTAL#B.

⁽⁵⁾ Para más información sobre el Sistema Estadístico Europeo, véase: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1153,47169267,1153_47183518&_dad=portal&_schema=PORTAL.

4.1.3 A nivel internacional, Eurostat ha emprendido el desarrollo de medidas de la discapacidad, basándose en la clasificación internacional del funcionamiento, de la discapacidad y de la salud (CIF) de la Organización Mundial de la Salud, en el marco del Grupo de Washington para estadísticas sobre la discapacidad ⁽⁶⁾. El Consejo de Europa ha publicado orientaciones metodológicas para desarrollar indicadores sociales sobre la cohesión social ⁽⁷⁾.

4.1.4 La propuesta de Reglamento sobre estadísticas comunitarias relativas a la salud pública y la salud y la seguridad en el trabajo brindará en el futuro un marco para las actividades en este ámbito. El Reglamento podrá utilizarse para recopilar datos sobre la discapacidad, modificando así la situación allá donde la recogida de datos la hacen los Estados miembros sin un fundamento jurídico apropiado.

4.2 Necesidad de otros indicadores europeos

4.2.1 El artículo 31 de la Convención de la ONU estipula que los países tienen que recoger información apropiada, incluidos datos estadísticos y de investigación, que les permita formular y aplicar políticas que hagan efectiva la Convención. El CESE insta a los Estados miembros de la UE a que respeten escrupulosamente este principio.

4.2.2 El CESE acoge con satisfacción las iniciativas arriba mencionadas, pero lamenta la falta de coherencia y de indicadores políticos comunes que aúnen tales iniciativas al objeto de analizar la situación de las personas con discapacidad, medir el impacto de las políticas y de la legislación y evaluar sus necesidades.

4.2.3 Se deben establecer indicadores que midan los niveles de empleo para poder comprender mejor cuáles son las cuestiones que han de abordarse y diseñar políticas apropiadas. El Consejo de primavera de 2006 reiteró la necesidad de tomar medidas apropiadas para aumentar el nivel de empleo de los discapacitados.

4.2.4 Para concebir mejor en el futuro la acción política y legislativa, sería necesaria una evaluación del impacto de la Directiva europea antidiscriminación y de la legislación de los diversos Estados miembros.

4.2.5 Los datos sobre la discriminación deben obtenerse al mismo tiempo que los demás indicadores relativos al acceso a bienes y servicios, al empleo, la inclusión social etc., a fin de obtener una visión coherente de las cuestiones que afectan a los discapacitados y cómo interactúan entre sí.

4.2.6 La inclusión social es también un ámbito en el que se precisa una evaluación más completa para comprender mejor las complejas razones que llevan a la exclusión social de los discapacitados. Datos como, por ejemplo, la renta, deben medirse, pero también otros aspectos como la participación en la vida social (representación, acceso a las asociaciones, trabajo voluntario, política, etc.) y el acceso a la atención sanitaria, a la educación, a la cultura, a los medios de comunicación y a los servicios sociales.

4.2.7 Las soluciones de mejores prácticas existentes, como la tarjeta europea de aparcamiento, deberían servir de ejemplo para aplicar soluciones similares y novedosas que no pueden lograrse sin la existencia de un conjunto de indicadores que permitan cuantificar la inclusión social de las personas con discapacidad, mediante datos pertinentes y comparables.

4.3 Retos que representa la determinación de indicadores europeos

4.3.1 La recopilación de datos por los Estados miembros para evaluar el nivel de inclusión de las personas con discapacidad se hace actualmente sin ningún acuerdo a nivel europeo sobre indicadores comunes, excepto los datos recopilados en el marco del MAC ⁽⁸⁾ y el ECHIM ⁽⁹⁾ (siglas en inglés). Se debería explicar con más detenimiento a los Estados miembros por qué la recopilación de datos sobre la discapacidad es de suma importancia.

4.3.2 La encuesta SILC contiene una estimación del número de personas con discapacidad en la UE pero excluye de estos datos a los discapacitados que viven en instituciones, así como a los niños y personas de edad avanzada con alguna discapacidad, lo que quita relevancia a esta estimación.

4.3.3 Las definiciones de la discapacidad son diferentes en todos los países y deberían ampliarse para abarcar, por ejemplo, a las personas con problemas de salud mental, que con frecuencia no están incluidas en las estadísticas nacionales. La definición del grupo de personas con discapacidades debería basarse en el apartado 2 del artículo 1 de la Convención de las Naciones Unidas para establecer un fundamento universal que abarque a todos los grupos que puedan ser clasificados como «personas con discapacidad».

4.3.4 Las personas con discapacidad constituyen un grupo heterogéneo y resulta difícil establecer criterios de medida. Por consiguiente, los indicadores deberían tener en cuenta la diversidad de discapacidades, así como los ámbitos políticos que afectan a las vidas de los discapacitados, e identificar los obstáculos que dificultan la plena participación en la sociedad de las personas con discapacidad.

Bruselas, 26 de septiembre de 2007.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

⁽⁶⁾ Para más información sobre el Grupo de Washington, véase: <http://www.cdc.gov/nchs/citygroup.htm>.

⁽⁷⁾ «Concerted development of social cohesion indicators — Methodological guide» (Desarrollo concertado de indicadores de la cohesión social — Guía metodológica), publicación del Consejo de Europa.

⁽⁸⁾ Método abierto de coordinación.

⁽⁹⁾ Supervisión de indicadores sanitarios de la Comunidad Europea.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo, el Parlamento Europeo y el Comité Económico y Social Europeo — Hacia una utilización más eficaz de los incentivos fiscales a la I+D»

COM(2006) 728 final

(2008/C 10/21)

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

La Sección de Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 21 de junio de 2007 (ponente: Sr. MORGAN).

En su 438º Pleno de los días 26 y 27 de septiembre de 2007 (sesión del 27 de septiembre) el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 134 votos a favor, 2 votos en contra y 5 abstenciones el presente Dictamen.

1. Recomendaciones y conclusiones

1.1 Esta Comunicación forma parte del programa de apoyo de la Comisión al objetivo de Lisboa encaminado a que el importe del gasto en I+D de la UE sea equivalente al 3 % del PIB en 2010, del cual un 2 % debería proceder del sector privado. La Comunicación se centra en los métodos utilizados por los Estados miembros para incentivar la I+D empresarial mediante el sistema fiscal. El objetivo de la Comunicación es clarificar la legalidad de los incentivos fiscales a la I+D en el contexto de la legislación comunitaria, y aconsejar a los Estados miembros sobre las mejores prácticas. El Comité se felicita por esta Comunicación al considerarla una respuesta a su solicitud de que «la Comunidad debería procurar que la legislación fiscal y las leyes en materia de responsabilidad de los Estados miembros se adapten mejor a los objetivos de crear incentivos para incitar a la industria a que invierta aún más en investigación y desarrollo»⁽¹⁾.

1.2 En la tercera parte del dictamen se describen algunos ejemplos de mejores prácticas. No obstante, es necesario reconocer que existen limitaciones a los incentivos que puede ofrecer un sistema fiscal. Cuanto más elevadas sean las cargas fiscales de la empresa, mayor será el incentivo, mientras que cuanto más bajas sean las cargas, menores serán los incentivos. Cuanto más elevadas sean las cargas sociales, mayor será el incentivo para conseguir su reducción. Si las empresas no tienen beneficios el margen de acción será inferior, puesto que el objetivo general es desgravar el impuesto sobre los beneficios. Por último, no es necesario decir que la desgravación debe basarse en la inversión realmente realizada en I+D y no sobre futuros planes.

1.3 Las recomendaciones para el establecimiento de un sistema de incentivos incluyen el requisito de que se evalúe la eficacia de cada medida. Se trata de una cuestión muy importante en el caso de empresas grandes con beneficios que podrían repercutir las desgravaciones fiscales en el resultado final, en vez de asignarlas al presupuesto para I+D. Para evitar este «riesgo moral», algunos países solo permiten que se incentive el gasto suplementario en I+D, pero esto, a su vez, puede ser contraproducente, ya que una consecuencia importante de estos incen-

tivos es que retienen la actividad en I+D en la UE y evitan se traslade fuera de ella. Así pues, posiblemente sea más beneficioso establecer un sistema eficaz de evaluación para las grandes empresas que restringir las desgravaciones a los gastos suplementarios.

1.4 Con diferencia, el impacto más importante que tienen estos programas es la manera en que pueden respaldar el desarrollo de PYME especializadas en I+D durante los primeros años de su existencia. Las recomendaciones incluyen una rica gama de incentivos que ofrecen desgravaciones fiscales extraordinarias para inversiones múltiples en I+D, reembolsos en caso de ausencia de beneficios y desgravaciones de las cargas sociales. Habida cuenta del papel estratégico que desempeñan las PYME en la economía comunitaria, el CESE recomienda que cada Estado miembro utilice una combinación óptima de incentivos fiscales posibles para facilitar la supervivencia y el crecimiento de las PYME en su economía.

1.5 En este contexto, el Comité muestra su sorpresa por el hecho de que en la Comunicación no se haga referencia a las desgravaciones fiscales destinadas a ayudar a formar capital para nuevas empresas. Este tema se examina de manera más minuciosa en los puntos 4.9 a 4.12. El CESE recomienda que la Comunicación extienda su ámbito de aplicación para incluir la formación de capital.

1.6 Otra cuestión muy importante para las PYME es el tema de las patentes y licencias. La legislación es imprecisa y existe cierta rivalidad entre los Estados miembros relacionada con su régimen fiscal. El CESE recomienda que la Comunicación amplíe su ámbito de aplicación para cubrir las patentes y licencias.

1.7 La Comunicación plantea cuestiones sobre una serie de asuntos relacionados para los que se podrían tomar medidas. Las recomendaciones del CESE son las siguientes:

1.7.1 Los Estados miembros deberían mejorar la concesión de incentivos fiscales a la I+D a las industrias que participen en proyectos transnacionales de investigación.

⁽¹⁾ Véase el Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Liberar y aumentar el potencial de Europa para la investigación, el desarrollo y la innovación», DO C 325 de 30.12.2006, p. 16, punto 3.5.

1.7.2 Los Estados miembros deberían investigar la manera de reducir las cargas estatales a las empresas jóvenes de I+D siguiendo el ejemplo del exitoso régimen francés de las empresas jóvenes innovadoras (EJI).

1.7.3 Respecto a las organizaciones del sector privado que llevan a cabo actividades de investigación de interés público, los Estados miembros deberían elaborar un enfoque común para que las donaciones y los fondos destinados a la investigación puedan circular libremente dentro de la UE.

1.7.4 Los Estados miembros deberían celebrar acuerdos para fomentar la movilidad transfronteriza de los investigadores con el fin de evitar la doble imposición de las misiones de corta duración.

1.7.5 Se anima a la Comisión a desarrollar una estructura común para el reconocimiento mutuo de certificados de I+D para aquellos países que los utilicen. Simultáneamente, la Comisión debería considerar si esos certificados son necesarios en el mercado único.

1.7.6 El Comité acoge con satisfacción la propuesta de la Comisión de simplificar y modernizar las normas para que las entidades privadas recuperen el IVA de su gasto en I+D para proyectos públicos o privados.

1.7.7 Para poder debatir la cuestión de los incentivos fiscales y la I+D, es imprescindible establecer, a nivel europeo, una definición fiscal amplia de la I+D y de la innovación. Se trata de un paso más hacia la creación del mercado único.

1.8 El objetivo de Lisboa del 3 % fue establecido teniendo en cuenta la inversión en I+D realizada por regiones rivales de la UE. A nivel macroeconómico, es preciso constatar que la economía comunitaria se caracteriza por no estar tan implicada en los sectores industriales con elevada densidad de I+D como otros países competidores, por ejemplo, Japón y Estados Unidos. Por lo tanto, además de estimular el sector privado de I+D, convendría aumentar la inversión del sector público en universidades y centros de investigación financiados con fondos públicos. Los proyectos medioambientales deberían ofrecer un estímulo adecuado ⁽²⁾.

2. Introducción

2.1 El contexto de esta Comunicación es la Estrategia de Lisboa, que exige una inversión en I+D en la UE de cerca del 3 % del PIB en 2010, de la que un 2 % debería proceder del sector privado. En 2005, la Comisión anunció su intención de fomentar un entorno fiscal más coherente y favorable a la I+D, y simultáneamente reconoció la competencia de los Estados miembros en materia de política fiscal (COM(2005) 488 y COM(2005) 532).

2.2 Dentro del marco de la Estrategia de Lisboa y para alcanzar el objetivo del 3 % del PIB, la Comisión ha adoptado una serie de iniciativas encaminadas a aumentar el gasto comunitario en I+D, mientras que al mismo tiempo ha desarrollado un Espacio Europeo de Investigación. Existe una firme voluntad de liberar el potencial que tiene Europa en materia de I+D e

innovación, que culmina con el 7º Programa marco. En sus dictámenes el CESE ha instado regularmente a la Comisión y a los Estados miembros a suprimir las barreras que frenan cuantitativa y cualitativamente la I+D en Europa, y al mismo tiempo a adoptar iniciativas de carácter organizativo, institucional y financiero para fomentar la creación de una masa crítica suficiente de actividad de I+D en Europa.

2.3 La Comunicación ofrece orientaciones a los Estados miembros para ayudarles a mejorar el régimen fiscal de la I+D y para encontrar soluciones a problemas comunes que sean recíprocamente coherentes. Por lo tanto, no es un programa de la UE destinado a proyectos u objetivos específicos de I+D. Se trata de un programa para que los Estados miembros fomenten la I+D en el sector privado y que funcionará en la medida en que se incentive al sector privado, empresa por empresa, para que lleve a cabo proyectos de I+D. El objetivo de la Comunicación es ayudar a los Estados miembros de tres maneras:

- aclarando las normas jurídicas derivadas del Derecho comunitario aplicables a los incentivos fiscales de los Estados miembros a favor de la I+D;
- destacando las características generales del diseño del régimen fiscal y de los incentivos en materia de I+D, sobre la base de un análisis de buenas prácticas realizado por expertos;
- entablando un debate sobre una serie de posibles iniciativas futuras destinadas a abordar de manera coherente cuestiones de interés común.

2.4 En este ámbito político se aplica el método abierto de coordinación. Incumbe a los Estados miembros adoptar las correspondientes decisiones. Las orientaciones ofrecidas en la Comunicación se inspiran en las mejores prácticas de los Estados miembros. El Dictamen no tiene por objeto criticar las políticas aplicadas por los Estados miembros. Por lo tanto, este dictamen se limita a presentar observaciones sobre las orientaciones y comentarios sobre las posibles iniciativas futuras destacadas en el punto 2.3.

3. Síntesis de la Comunicación de la Comisión

3.1 Todos los incentivos fiscales a la I+D aplicados por los Estados miembros deben respetar las libertades fundamentales consagradas en el Tratado y el principio de no discriminación. La Comisión considera que las restricciones territoriales, ya sean explícitas o implícitas, son incompatibles con las libertades recogidas en el Tratado. Existen muchos y sólidos indicios para pensar que es poco probable que el TJCE acepte las restricciones territoriales a la concesión de incentivos fiscales a la I+D.

3.2 En principio, la normativa relativa a las ayudas estatales es aplicable con independencia del tipo de ayuda, y los incentivos fiscales a la I+D pueden ser considerados como una ayuda estatal. No obstante, un incentivo fiscal a la I+D que no sea selectivo, es decir, que se aplique indistintamente a cualquier tipo y tamaño de empresa en cualquier sector, no será considerado como selectivo y, por lo tanto, podrá ser tratado como parte del régimen fiscal general de la empresa.

⁽²⁾ Véase el Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Liberar y aumentar el potencial de Europa para la investigación, el desarrollo y la innovación», DO C 325 de 30.12.2006, puntos 14.2-14.4.

3.3 La letra c del apartado 3 del artículo 87 del Tratado señala que las siguientes ayudas son compatibles con el mercado común: «las ayudas destinadas a facilitar el desarrollo de determinadas actividades o de determinadas regiones económicas, siempre que no alteren las condiciones de los intercambios en forma contraria al interés común». La Comisión aprobó un Marco IDI para cubrir incentivos fiscales selectivos que puedan ser compatibles de conformidad con este artículo. Se ha elaborado este marco en interés público para corregir lo que se considera como un fallo del mercado en el ámbito de la I+D.

3.4 Al aplicar el marco, la Comisión tendrá en cuenta los siguientes elementos:

- la categoría de I+D, independientemente de que sea fundamental, industrial o experimental
- la aplicación del incentivo a los costes elegibles
- la imposición de un umbral máximo para la intensidad de la ayuda.

Además, la Comisión partirá de la hipótesis, sobre la base del expediente presentado por el Estado miembro, de que el incentivo corregirá el fallo del mercado al estimular un mayor gasto en I+D de las empresas.

3.5 El Consejo Europeo ha pedido que se utilice el método abierto de coordinación para respaldar la elaboración de políticas de investigación y, por consiguiente, ha encargado al CREST (Comité de Investigación Científica y Técnica de la UE) que controle la aplicación de este método de apoyo. En esta Comunicación la Comisión se ha basado en gran medida en el informe «Evaluación y diseño de los incentivos fiscales a la I+D», elaborado por el CREST en marzo de 2006.

3.6 Debido a la variedad de estructuras económicas e industriales, a la capacidad de I+D, al nivel de gasto en I+D y al entorno fiscal general, la combinación de instrumentos políticos en materia de I+D e innovación varía enormemente entre los Estados miembros. La mayoría de los regímenes existentes son de índole general y cerca de la mitad prevé un umbral máximo. Esta situación favorece a las PYME, ya que su nivel de gasto no suele verse afectado por ese umbral máximo. Cerca de un tercio de los incentivos fiscales ofrece beneficios específicos a las PYME y un número creciente de regímenes se dirige especialmente a PYME jóvenes e innovadoras.

3.7 Los tres tipos básicos de incentivo fiscal son el aplazamiento fiscal, la deducción fiscal y el crédito fiscal. El impacto de los incentivos utilizados por cada Estado miembro depende de su sistema fiscal general. Según la finalidad del incentivo, algunos regímenes los aplican al gasto total en I+D, mientras que otros solo lo aplican al gasto suplementario resultante de la medida. En otros casos se desgravan ambos tipos de gasto, pero con porcentajes diferentes. La generosidad de los incentivos varía considerablemente entre los Estados miembros. Como medida de desgravación fiscal, los tipos vigentes en materia de impuestos de sociedades también influyen en ello.

3.8 El aplazamiento fiscal generalmente significa que se deduce el 100 % del gasto en I+D de los beneficios imponibles. En este régimen se puede deducir integralmente del impuesto cada euro gastado en I+D. Cuando los gastos en I+D no sean

totalmente deducibles, normalmente podrán ser capitalizados para su posterior amortización. En particular, este será el caso del gasto en capital.

3.9 La deducción fiscal se utiliza para deducir más del 100 % del gasto en I+D. Cuando se aplican, las deducciones alcanzan normalmente entre el 125 % y el 300 % del gasto realizado. Por ejemplo, con un tipo general del impuesto de sociedades del 30 %, una empresa podrá reclamar una deducción fiscal de 3 000 euros por cada 10 000 euros de gasto en I+D. Con un tipo incrementado del 50 %, la empresa podrá reclamar 4 500 euros de deducción por cada 10 000 euros de gasto en I+D.

3.10 Cuando el incentivo se ofrece como un crédito fiscal, asume la forma de una devolución fiscal o reembolso en metálico. Normalmente se deduce el crédito del importe debido del impuesto, pero cuando no hay un impuesto exigible, el crédito puede ser calculado como un porcentaje del gasto en I+D. Un crédito en metálico atribuido a una empresa que no tenga beneficios puede constituir un aporte financiero muy valioso para las empresas en la fase inicial.

3.11 Mientras que la mayoría de las medidas descritas más arriba están asociadas al impuesto de sociedades, otras tienen por objeto el impuesto sobre el salario y las cotizaciones sociales, o el impuesto sobre la renta de las personas físicas. Estas medidas reducen inmediatamente las cargas sociales de la investigación y, por lo tanto, reducen el componente más importante de los gastos en I+D. Cuanto más elevadas sean las cargas sociales más eficaces serán estas medidas.

3.12 Para las empresas que registran pérdidas, como las PYME jóvenes e innovadoras, las opciones van desde la exención fiscal sobre los salarios y las devoluciones del impuesto de sociedades, pasando por créditos fiscales a la I+D, hasta un aplazamiento ilimitado de las pérdidas registradas con vistas a deducciones ulteriores del impuesto de sociedades.

3.13 En 2004, Francia fue el primer país de la UE en introducir un incentivo fiscal específico para apoyar a Empresas Jóvenes e Innovadoras (EJI). El objetivo es estimular la investigación en el sector privado y originar un crecimiento real con la reducción de los costes iniciales de las nuevas empresas orientadas a la investigación e innovación. Los incentivos incluyen exenciones sobre el impuesto de sociedades durante los tres primeros ejercicios con balances positivos, seguidos de un 50 % de exención durante los dos siguientes ejercicios. Además, se exime del pago de las cotizaciones a la seguridad social del personal altamente cualificado durante ocho años. El régimen EJI está condicionado al cumplimiento de una serie de criterios de elegibilidad.

3.14 Sobre la base de la experiencia de aplicación de incentivos fiscales a la I+D en quince Estados miembros, la Comunicación concluye que los Estados miembros deberían:

- utilizar en la medida de lo posible medidas generales, puesto que abarcarán a más empresas y, por lo tanto, maximizarán el aumento de gastos en I+D y minimizarán las distorsiones del mercado;

— permitir la deducción integral de todos los gastos en I+D (sin capitalización ni amortización acelerada de estos gastos) con disposiciones adecuadas que permitan imputar a ejercicios anteriores o posteriores las pérdidas registradas.

3.15 Por lo que se refiere al diseño de las medidas, los Estados miembros deberían definir claramente sus objetivos:

- priorizar el gasto suplementario en I+D,
- priorizar el cambio de comportamiento de las empresas,
- evaluar las repercusiones sociales generales de estos cambios,
- considerar los criterios de evaluación desde la fase de concepción,
- determinar si los incentivos específicos cumplen sus objetivos.

3.16 Aparte de los incentivos a las empresas de I+D, la Comunicación también aborda una serie de cuestiones relacionadas descritas como «Orientaciones para las medidas de interés común y en beneficio mutuo». La postura del CESE respecto a estas cuestiones figura en el punto 5.

4. Observaciones sobre las orientaciones

4.1 Las orientaciones ofrecen una amplia variedad de opciones para la promoción de la I+D a través de los incentivos fiscales. El CESE anima a todos los Estados miembros a adaptar esas orientaciones a sus circunstancias particulares para crear un régimen propicio a la I+D. El método abierto de coordinación, fomentado por el CREST y basado en la agenda de Lisboa, debería facilitar a todos los Estados miembros la aplicación de las mejores prácticas.

4.2 El impulso generado por los incentivos fiscales a la I+D variará en función del tamaño de las empresas, según se trate de una gran empresa, una PYME o una empresa en fase inicial.

4.3 En muchos Estados miembros, los incentivos fiscales a las inversiones en I+D son relativamente recientes y todavía no se ha podido determinar con precisión su repercusión en grandes empresas. Es posible que en algunos casos los ahorros fiscales se reflejen más en los resultados finales que en el departamento de I+D. Esto explica que interés que tienen algunos Estados miembros en ofrecer mayores incentivos a las inversiones suplementarias. Simultáneamente, los Estados miembros quieren que las actividades de I+D se queden en su territorio, por lo que esos incentivos animarán a las empresas a conservar *in situ* sus actividades en materia de I+D.

4.4 Las empresas más grandes tienen una gran masa crítica de ingenieros y científicos, por lo que están muy bien situadas para realizar deslocalizaciones. Por ejemplo, si un Estado miembro decide utilizar incentivos a la I+D para conservar puestos de trabajo en ingeniería de programación dentro de su territorio, el incentivo más firme será permitir que se deduzcan al 100 % los costes asociados, como se señalaba más arriba (punto 3.8).

4.5 Las PYME no tienen los recursos de las empresas más grandes y, por lo tanto, sus recursos financieros pueden encontrarse sometidos a una presión relativamente mayor. Las opciones adoptadas por algunos Estados miembros para ofrecer mayores exenciones a las PYME y establecer umbrales máximos de las medidas por encima de las cantidades invertidas por las PYME ofrecerán a esas empresas una mayor flexibilidad financiera relativa en sus inversiones en I+D.

4.6 Los incentivos fiscales presentan su principal potencial de palanca en el caso de las empresas en fase inicial, y esto es importante porque esas empresas son elementos fundamentales para la promoción del espíritu empresarial y la innovación. Las innovaciones en el ámbito de los servicios, así como en la ciencia y la tecnología, surgen frecuentemente a través de las empresas en fase inicial. Para los departamentos de I+D de las empresas establecidas frecuentemente es más fácil proceder a la sustitución y a la mejora del producto que a la innovación mediante la invención. Las nuevas empresas que explotan las invenciones científicas y tecnológicas son fundamentales, porque si logran sobrevivir a las dificultades de la fase inicial (desafortunadamente la mayoría de empresas pequeñas no sobreviven) pueden convertirse en una PYME próspera o en una adquisición valiosa de una empresa mayor. Los presupuestos de fusión y adquisición de muchas empresas tecnológicas pueden tener la misma importancia que los presupuestos de I+D de esas mismas empresas. De hecho, muchas grandes empresas tecnológicas han establecido recursos de inversión inspirados en el capital-riesgo.

4.7 Dado que la adquisición de pequeñas empresas por grandes empresas es una característica de la economía empresarial, parece lógico que esas operaciones sean lo más transparentes y neutrales posible desde el punto de vista fiscal. Esto significa que se deberían minimizar los impuestos de salida a los fundadores y empresarios, y que no se deberían imponer sanciones distorsionadoras a las empresas adquirentes.

4.8 Mientras que los incentivos a la I+D pueden ser adecuados para las EJI en el sector tecnológico, los incentivos generales son igualmente importantes para las empresas en fase inicial. Esto se debe a que esos incentivos estimularán la creación de nuevas empresas en todos los sectores industriales, lo cual contribuirá al crecimiento global de la economía en ese Estado miembro.

4.9 Respecto a los incentivos fiscales generales para estimular la creación de nuevas empresas, la Comunicación omite hacer referencia, curiosamente, a los impuestos sobre el capital. El problema que tienen las empresas en fase inicial es proteger su financiación inicial. El llamado «capital-riesgo» no suele ser muy propenso a implicarse en una empresa en fase inicial y, por consiguiente, el capital inicial normalmente tiene que proceder de inversores privados, inversores informales, amigos y familia de los fundadores. El régimen fiscal aplicable al capital de estos inversores es un elemento fundamental de la creación de empresas.

4.10 El Reino Unido tiene un sistema razonablemente bien desarrollado de incentivos fiscales en este ámbito que puede servir de ejemplo. La inversión se puede hacer directamente a través del régimen de inversión empresarial (*Enterprise Investment Scheme (EIS)*), o a través del fondo de capital-riesgo (*Venture Capital Trust (VCT)*), que es un vector de inversión colectiva que cotiza en el mercado secundario de inversiones (*Alternative Investment Market (AIM)*). Las empresas que aspiren a uno de los dos regímenes tienen que cumplir los correspondientes criterios de elegibilidad.

4.11 En cada régimen, es posible deducir del impuesto sobre la renta una parte de la suma invertida (un 20 % (EIS) o un 30 % (VCT)). Los beneficios realizados después de un ejercicio determinado no estarán sujetos al impuesto sobre el capital. Los dividendos sobre un VCT estarán exentos del impuesto sobre la renta y no se podrá exigir ningún impuesto de sucesiones por los haberes del patrimonio en concepto de VCT. Aun cuando las ventajas fiscales nunca deberían motivar una inversión, estos regímenes mitigan significativamente los riesgos de inversión de las empresas en fase inicial. En efecto, han alcanzado su objetivo de facilitar a los empresarios británicos las operaciones de recaudación de fondos.

4.12 Una laguna importante de la Comunicación es que no menciona la cuestión de las patentes y licencias. En esta materia la legislación es confusa y se puede constatar una competencia entre los Estados miembros por el régimen fiscal de las patentes. El CESE recomienda que la Comunicación amplíe su ámbito de aplicación para cubrir las patentes y licencias.

5. Orientaciones para las medidas de interés común y en beneficio mutuo

5.1 El Comité respalda la propuesta de que los Estados miembros superen los obstáculos que se oponen a los proyectos transnacionales de investigación, entre otros, mejorando la utilización de los incentivos fiscales a la I+D por las industrias participantes.

5.2 El Comité anima a los Estados miembros a explorar las vías por las que se pueden reducir las cargas estatales a las empresas jóvenes de I+D siguiendo el muy exitoso ejemplo francés del régimen EJI.

5.3 La Comunicación señala que mientras que en la UE existen algunas fundaciones de investigación privadas de interés

público cuyo objetivo es profundizar los conocimientos científicos con la financiación de la investigación, generalmente en las universidades, otras partes del mundo, como Estados Unidos, tienen muchas más fundaciones de investigación de este tipo. Los obstáculos formales e informales parecen impedir tanto las donaciones de personas físicas como jurídicas (que permitirían la aplicación de una desgravación fiscal sobre la sociedad y sobre la renta), y el consiguiente flujo de fondos para la investigación. El Comité respalda la propuesta de que los Estados miembros desarrollen un enfoque común de manera que las donaciones y los fondos para la investigación puedan circular libremente en la UE.

5.4 Los Estados miembros deberían celebrar acuerdos para fomentar la movilidad transfronteriza de los investigadores con el fin de evitar la doble imposición de las misiones de corta duración. También se anima a los Estados miembros a extender estos acuerdos a países que se encuentren dentro de la órbita de la UE, como Ucrania, Israel y Turquía, que participan en importantes intercambios en materia de I+D con la UE.

5.5 Algunos Estados miembros permiten que las empresas soliciten un certificado que reconozca su capacidad para realizar actividades de I+D. En algunos Estados miembros, las entidades públicas que llevan a cabo actividades de I+D obtienen automáticamente esos certificados. Con el fin de facilitar el reconocimiento mutuo de esos certificados, la Comisión propondrá un posible modelo común. Esto parece ser un importante paso para los Estados miembros que utilizan ese tipo de certificados.

5.6 La Comisión ha mostrado su preocupación por los casos en que empresas públicas y privadas interactúan en el ámbito de la I+D, debido a los problemas que surgen en materia de recuperación del IVA por el gasto en I+D de las empresas privadas. En consecuencia, el Comité acoge con satisfacción la propuesta de la Comisión de simplificar y modernizar las normas y su aplicación.

5.7 Por último, la Comunicación señala que a largo plazo conviene establecer, a nivel europeo, una definición fiscal amplia de la I+D y de la innovación y dar a los gastos correspondientes un tratamiento fiscal favorable en la base imponible consolidada común del impuesto de sociedades. Constituiría un paso más hacia la plena realización del mercado único.

Bruselas, 27 de septiembre de 2007.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «La economía de la UE: Informe 2006 — Reforzamiento de la zona del euro: principales prioridades»

COM(2006) 714 final — SEC(2006) 1490

(2008/C 10/22)

El 11 de enero de 2007, 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 economía de la UE: Informe 2006 — Reforzamiento de la zona del euro: principales prioridades*».

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 4 de septiembre de 2007 (ponente: Sr. BURANI; coponente: Sr. DERRUINE).

En su 438º Pleno del 26 de septiembre de 2007, el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 133 votos a favor, 2 votos en contra y 5 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 Aun cuando comparte en gran medida el documento de la Comisión, el Comité desearía añadir diversas observaciones entre las que figuran algunas formuladas ya con anterioridad, incluso antes de que se adoptara el euro. La Comisión formula algunas críticas veladas a diversos aspectos de las políticas de los Estados miembros: el CESE está esencialmente de acuerdo, pero recuerda que los gobiernos deben afrontar a menudo exigencias ineludibles en materia de política interna o relacionadas con circunstancias exógenas (crisis energéticas, actos bélicos, etc.) que escapan a su control.

1.2 La sostenibilidad a largo plazo de las políticas presupuestarias se hace aleatoria cuando no hay continuidad en la línea política de los sucesivos gobiernos. Lo mismo puede decirse de las reformas estructurales, que se ven influidas por un considerable grado de subjetividad en función de las orientaciones del gobierno de turno. Aun teniendo en cuenta estas circunstancias, el CESE se muestra de acuerdo con la Comisión en la necesidad de llevar a cabo las reformas estructurales manteniendo una continuidad en la política.

1.3 La flexibilidad de los mercados de bienes y servicios es un aspecto de la política económica en el que los gobiernos han de perseguir el consenso de los interlocutores sociales. La liberalización, que ha tenido resultados de diverso signo en los distintos países y en función del sector respectivo, debe llevarse a cabo con prudencia y teniendo presentes las especificidades de cada país y sector.

1.4 La integración de los mercados financieros, algo que ya se ha conseguido en gran parte para los servicios «de empresa», plantea más problemas por lo que respecta a los mercados minoristas. Por otra parte, los obstáculos son, en su mayoría, de carácter objetivo (diferencias lingüísticas, características de los servicios, etc.). Se trata de problemas que pueden resolverse no por vía legislativa o reglamentaria sino, en la medida de lo posible, por el propio mercado. Las normas existentes deberían ser suficientes para avanzar en esta integración; a lo sumo, se

necesitan normas para asegurar una protección óptima de los intereses de los consumidores y, cuando sea preciso, la vigilancia de los mercados.

1.5 Como preconiza la Comisión, el marco salarial debería incorporar las implicaciones de la unión monetaria. Por su parte, el CESE espera que se establezca una convergencia de las políticas económicas, monetarias y de empleo mediante la institución de reuniones mixtas entre el Grupo del euro y el Consejo de Empleo y Asuntos Sociales. Aunque sólo fuera por cuestión de principio, esta convergencia podría contribuir con el tiempo a introducir una verdadera armonización de las distintas políticas.

1.6 La recomendación de la Comisión de tener más en cuenta la dimensión internacional responde a una crítica que ya formuló el CESE, incluso antes de que se adoptara el euro. La emergencia de los países asiáticos no debería percibirse como una amenaza sino, más bien, como un desafío que hay que afrontar en el plano de la competitividad y la innovación.

1.7 La promoción de la zona euro deberían llevarla a cabo con convicción los gobiernos: convendría que no achacaran al euro los problemas de sus respectivas economías nacionales y que no silenciaran las ventajas que ha reportado la adopción de una moneda única. Además, sería deseable que aquellos países que no adoptaron el euro cuando éste entró en circulación manifestaran claramente sus intenciones para el futuro. Esto no sólo serviría para informar a la opinión pública de la zona del euro, sino también para posibilitar la definición de las futuras políticas del euro a sabiendas de cuáles y cuántas economías formarían parte de dicha zona.

1.8 El CESE destaca que la importancia que ha cobrado el euro como moneda internacional debería permitir proponer nuevamente su candidatura para ocupar un puesto en el Fondo Monetario Internacional. No se trata de forzar la salida de uno de sus miembros actuales, sino de incorporar otro más. La objeción en el sentido de que los estatutos del FMI no lo contemplan parece poco consistente o un mero pretexto.

1.9 Una idea más bien controvertida, formulada con el único objetivo de tantear el terreno con vistas a un posible examen de esta cuestión en el futuro, es la de crear un fondo de estabilización europeo, alimentado con los superávits fiscales de los períodos favorables, para financiar proyectos de interés comunitario.

1.10 En líneas generales, el Comité considera aceptable el informe de la Comisión aunque aprovecha la ocasión para destacar que este documento, al igual que ocurre con toda la abundante documentación relativa al euro, pasa completamente por alto la relevancia que aporta la dimensión política de la moneda única. El significado del euro y sus consecuencias y perspectivas van bastante más allá de las meras implicaciones económicas, financieras o sociales: el verdadero valor aglutinante de la Unión reside precisamente en aunar los intereses de distintos países haciéndolos confluir en una moneda común.

2. Introducción

2.1 La Comisión ha publicado una Comunicación sobre la marcha de la economía de la UE en 2006 centrándose, en particular, en las prioridades políticas para el reforzamiento de la zona del euro. Este documento se basa en otro titulado «*Adjustment Dynamics in the Euro area — Experiences and Challenges*»⁽¹⁾, que, como es frecuente, constituye una valiosa fuente de referencia para profundizar en la materia.

2.2 El CESE ya ha adoptado la costumbre de formular sus observaciones al documento anual de la Comisión a través de un dictamen de iniciativa⁽²⁾. Lo que se pretende con este dictamen es reclamar y corroborar las posiciones y recomendaciones formuladas con anterioridad, que se recordarán en este texto cuando se estime necesario. Esto servirá también de contribución a las reflexiones sobre el funcionamiento de la UEM, con la introducción de nuevos elementos como, por ejemplo, el Consejo mixto de Ministros de economía y empleo de la zona del euro o la propuesta, con carácter exploratorio, de crear un fondo de estabilización europeo.

2.3 Por otra parte, visto desde una perspectiva histórica de la creación de la moneda única, no se puede dejar de constatar que algunas medidas adoptadas o recomendadas recientemente por la Comisión han venido a confirmar las observaciones que ya formuló el CESE en un dictamen de 1997⁽³⁾ a propósito de la **rigidez de algunos de los conceptos** que inspiraron el Pacto de estabilidad y crecimiento. Por aquel entonces podía observarse ya que no se habían tenido debidamente en cuenta las características coyunturales y las políticas nacionales al determinar los parámetros de referencia y su aplicación. No se adoptaron entonces las sugerencias formuladas por el CESE, y el tiempo ha demostrado su validez⁽⁴⁾.

(1) Documento provisional que se inscribe en la serie «The EU Economy Review», editada por la DG de Asuntos Económicos y Financieros.

(2) Véase el anexo con la lista de los últimos dictámenes sobre las orientaciones generales de política económica.

(3) Dictamen del CESE sobre «Las disposiciones previstas para la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria: pacto de estabilidad y crecimiento para garantizar la disciplina presupuestaria, procedimientos de convergencia reforzados y nuevo mecanismo de tipos de cambio», DO C 287 de 22.9.1997, p. 74.

(4) Entre otras cosas, el CESE propuso que los parámetros de convergencia y, en particular, aquellos que se referían al déficit y a la deuda pública, fueran objeto «de una revisión periódica, por ejemplo cada diez años». Esta sugerencia fue rechazada, pero los acontecimientos han demostrado la necesidad de adoptar un pacto «revisado» de estabilidad y crecimiento incluso antes del plazo de diez años propuesto por el CESE.

2.4 La inicial falta de realismo se refleja ahora en las **críticas** — justificadas, aunque previsibles desde un primer momento — que se han vertido a las **políticas económicas** de los países de la zona del euro: la elaboración de los presupuestos nacionales debería inspirarse en **hipótesis macroeconómicas comunes**. La voluntad de la Presidencia, que se hizo manifiesta en la reunión celebrada por los ministros de la zona del euro el 6 de noviembre de 2006, no ha podido materializarse con hechos: aún queda mucho para que la elaboración de los presupuestos nacionales se inspire en la necesaria **coordinación de las políticas económicas**.

2.5 Por otra parte, es necesario darse cuenta de que una coordinación de las políticas económicas resulta excesivamente difícil cuando cada país registra situaciones socioeconómicas y objetivos políticos diferentes y, a veces, divergentes. Lograr que estas políticas fuesen **convergentes** supondría ya un gran paso adelante. La convergencia depende de numerosos factores, pero principalmente del **empleo**, un factor cuyas dimensiones y características son el resultado del conjunto de otras políticas.

2.5.1 Las orientaciones generales de la política económica y las directrices de la estrategia europea de empleo son ya dos **estrategias integradas**. Se podría lograr una **convergencia de la máxima amplitud**, aunque sólo fuera como un intento por lograr con el tiempo una armonización, a través de una **reunión mixta** entre el Grupo del euro y el Consejo de Empleo y Asuntos Sociales en su vertiente «Eurozona». Las observaciones formuladas en esta reunión podrían ofrecer valiosos elementos de juicio de cara a la reunión anual del Consejo de primavera.

3. El documento de la Comisión

3.1 En tres capítulos de encomiable concisión, la Comunicación hace un balance de las experiencias, las consideraciones específicas y las recomendaciones de la Comisión. Se han evitado aquellas afirmaciones que ya se aceptan sin problemas y la repetición de principios que, con el paso de los años, han entrado a formar parte de las directrices de la política económica.

3.2 Balance de las experiencias de los primeros años del euro

3.2.1 La Comisión se remite a los debates previos al lanzamiento del euro en 1999: la cuestión fundamental estribaba ya por aquel entonces en «la forma en que los países participantes **se ajustarían a las perturbaciones y a las diferencias de competitividad** en un contexto de escasa movilidad de la mano de obra, integración incompleta de los mercados de productos y servicios y conservación de la autonomía nacional en materia presupuestaria». Estos interrogantes persisten hoy en día, aunque no se han confirmado las dudas de quienes formulaban previsiones pesimistas y auguraban una «vida breve» a la unión monetaria.

3.2.2 Los **éxitos** o, por lo menos, los aspectos positivos de que ha dado prueba el euro son incontestables: **la moneda es fuerte y estable**, ha reaccionado bien a las perturbaciones comunes de carácter externo e interno, y ha servido eficazmente para luchar contra la inflación. Los Estados miembros se han beneficiado de condiciones de financiación que figuran «entre las más favorables jamás registradas». En opinión del CESE, a estas ventajas cabe añadir la de haber protegido a diversos Estados miembros de la zona del euro de la inflación que sus monedas nacionales habrían sufrido con toda seguridad por el empeoramiento de las condiciones económicas y presupuestarias. El euro, segunda moneda mundial, ha protegido a los Estados miembros de unas perturbaciones monetarias y financieras que habrían obstaculizado el crecimiento, destruido puestos de trabajo y arruinado la confianza de los agentes económicos.

3.2.3 Estos éxitos contrastan, no obstante, con algunos aspectos que siguen siendo problemáticos. En numerosos casos, las economías a título individual se han adecuado a duras penas y con resultados muy distintos al desarrollo de sus economías. Estas divergencias se han reflejado en las **tasas de inflación y de crecimiento**. Los ajustes ocasionados por la ralentización de las economías deberían haber permitido una tendencia de crecimiento más rápido a medio plazo, una vez deducida la pérdida de competitividad inicial. Éste no ha sido el caso o, por lo menos, sólo lo ha sido de manera parcial. «De modo más general», concluye la Comisión, «la zona del euro no ha logrado todavía alcanzar un periodo sostenido con un alto nivel de crecimiento y empleo». El CESE se reserva para más adelante sus observaciones a esta afirmación.

3.2.4 Por otra parte, la Comisión reconoce que las dificultades del ajuste no se deben únicamente, o de manera primordial, a los retrasos en la aplicación de las reformas fiscales y estructurales: estas dificultades podrían imputarse *también* a la disciplina impuesta por las reglas de la unión monetaria.

3.2.5 Durante los primeros años de la UEM se han constatado desequilibrios y fluctuaciones en los **tipos de cambio efectivos reales**. A esto hay que añadir, en algunos Estados miembros, el fuerte descenso de los tipos de interés y «la relajación de las condiciones de crédito para las economías domésticas al mejorarse el acceso al crédito en un mercado financiero más integrado», con efectos directos en el consumo de bienes duraderos o no duraderos. Por lo que respecta, en particular, a los bienes duraderos (inmuebles), algunas economías se han resentido con las masivas inversiones realizadas en el extranjero, algo que ha agravado aún más los déficits por cuenta corriente.

3.2.6 Aunque parte del ejemplo de los Países Bajos, una afirmación de carácter general por parte de la Comisión es la que se refiere al «riesgo que implica la elaboración **de políticas fiscales en coyunturas favorables**». En los Países Bajos, una coyuntura muy favorable a principios de la década resultó en efectos procíclicos en los mercados laboral y financiero y, en definitiva, en la política fiscal. Condiciones externas a la economía provocaron posteriormente una repentina contracción

que impuso, a su vez, la adopción de drásticas contramedidas de contención.

3.2.7 **Los precios y los salarios** también han desempeñado un papel ante esta problemática: en el plano nacional, se han adecuado con demasiada lentitud a los cambios de ciclo a pesar de un contexto general de moderación salarial que, entre otros aspectos, ha contribuido a reducir el desempleo. El débil crecimiento de la productividad ha hecho sentir la carga de la depreciación real tanto en los precios como en los salarios, aunque principalmente en estos últimos. Estos fenómenos interactúan a escala internacional provocando desajustes en la demanda y repercusiones en la competitividad.

3.2.8 Por último, la **convergencia nominal y real** ha registrado resultados divergentes aunque, si nos tomamos la molestia de analizar los hechos de manera crítica y objetiva, también instructivos. La Comisión afirma que las distintas tendencias son «en parte» el reflejo de las distintas políticas nacionales. A modo de digresión, el CESE observa que la coyuntura mundial y europea *ha tendido* a influir de manera uniforme en todos los países. Si bien ha habido divergencias, éstas se han debido «en gran parte» a las políticas nacionales. Los ejemplos mencionados por la Comisión de España, Italia, Portugal e Irlanda son una prueba evidente de que, ante coyunturas favorables, las políticas presupuestarias de «cigarra» y «hormiga» han dado pie a resultados totalmente distintos.

3.3 Intervenciones necesarias para el buen funcionamiento del euro

3.3.1 Es preciso prestar la máxima atención a este capítulo, ya que las **cinco «consideraciones específicas»** que se examinan a continuación constituyen o, mejor dicho, «coinciden» con las **prioridades de la Comisión para los próximos años**.

3.3.2 **Primera consideración: Aplicar las políticas presupuestarias con mayor prudencia.** Las medidas que se deben adoptar coinciden en esencia con las aprobadas con motivo del Pacto revisado de estabilidad y crecimiento, que deberían haber sido ya asimiladas por todos los gobiernos, y no sólo los de la zona del euro. Todo ello se traduce en una recomendación que, aun siendo obvia, es evidente que no se toma siempre en consideración a la hora de trazar los planes anuales: tener presente **la sostenibilidad a largo plazo en las políticas presupuestarias**.

3.3.3 **Segunda consideración: Mayor flexibilidad de los mercados de bienes y servicios.** La Comisión habla de alcanzar una «*mayor flexibilidad de los precios a la baja*», algo imposible de alcanzar si éstos son rígidos: en esta situación surgen reticencias a adaptar los salarios nominales, ya que ello daría lugar a reducciones más patentes en los salarios reales. Igualmente, es necesario fomentar una **reasignación de recursos entre empresas y entre sectores**. Todo esto — flexibilidad de los precios y redistribución de recursos — depende de la creación de unos mercados abiertos y competitivos. Igualmente, podría ser necesario revisar las políticas fiscales y de gasto (o algunos de sus aspectos), tanto a nivel comunitario como nacional y regional.

3.3.4 Tercera consideración: Acelerar la integración de los mercados financieros. En este ámbito se han registrado importantes progresos aunque, según la Comisión, deben proseguir los esfuerzos para aprovechar el potencial de los mercados financieros en la zona del euro: una mayor integración puede atenuar el impacto de las perturbaciones económicas en las rentas y en los mercados crediticios nacionales. El Plan de acción para los servicios financieros y las iniciativas ya en curso deberían ofrecer resultados significativos.

3.3.5 Cuarta consideración: Incorporar las implicaciones de la unión monetaria al marco salarial. Los interlocutores sociales implicados en los procesos de negociación deberían disponer de la información necesaria para calcular la coherencia del aumento de las retribuciones y valorar así sus implicaciones en los procesos de ajuste. Una política salarial coherente con los planes de desarrollo podría evitar «rebasamientos» significativos en los tipos de cambio efectivos reales dentro de la zona del euro.

3.3.6 Quinta consideración: Tener en cuenta la dimensión internacional. Este aspecto debería considerarse de «forma más sistemática». Las políticas económicas de la zona del euro y a nivel nacional han infravalorado a menudo este aspecto, tan importante a la hora de determinar las políticas económicas. La repercusión del euro o, mejor dicho, de sus tipos de cambio en otros protagonistas de la economía mundial debe valorarse con atención, ya que de ello depende la estrategia de los intercambios comerciales, de las finanzas y de la política económica.

3.4 Vías de avance hacia una zona del euro más fuerte

3.4.1 El documento de la Comisión señala en este capítulo las **medidas necesarias para reforzar y completar la unión monetaria**, una prioridad acuciante en el contexto internacional actual. En particular, incluye una frase que merece ser destacada y recordada: «*Las recientes divergencias han reflejado en cierto grado los factores que afectaron inicialmente a las economías nacionales en su preparación para la creación de la zona del euro en 1999*». Con esta frase pueden explicarse, al menos en parte, las divergencias políticas y de crecimiento que han caracterizado estos últimos nueve años.

3.4.2 A continuación se presenta una lista, por títulos, de estas **«vías» señaladas por la Comisión**, ya que su contenido puede intuirse en gran medida por el título y por el enorme volumen de documentos que existe sobre cada materia. Estas vías de avance son las siguientes:

- a) acelerar las reformas estructurales y fomentar la integración;
- b) seguir mejorando las situaciones presupuestarias y la calidad de los presupuestos nacionales;
- c) reforzar la coordinación dentro y fuera de la zona del euro;

- d) promover la ampliación de la zona del euro;
- e) acercarse más a los ciudadanos.

El CESE comentará más adelante cada uno de los puntos correspondientes.

4. Observaciones del CESE

4.1 Primera consideración: Aplicar las políticas presupuestarias con mayor prudencia

4.1.1 El Comité se muestra de acuerdo con las críticas vertidas por la Comisión — en ocasiones implícitas pero, en cualquier caso, transparentes — a las políticas de algunos Estados miembros, que se guían a menudo más por el deseo de presentar unos planes anuales acordes con las normas de convergencia que por la necesidad de adoptar una estrategia de reforzamiento presupuestario. Por otra parte, hay que ver estas críticas desde una óptica que el Comité ya expuso bastante antes de la adopción de la moneda única ⁽⁵⁾: **ningún gobierno es completamente dueño de adoptar una política presupuestaria propia** — y apropiada —, con independencia de limitaciones y condicionamientos.

4.1.2 Además de las **limitaciones** impuestas por las normas de convergencia — cuya inclusión ya se presupone en una política presupuestaria «adecuada» —, existen otras **de carácter interno y externo**. Entre las limitaciones de carácter interno basta con citar aquellas de tipo estructural o imputables a reformas estructurales aún por ejecutar. Entre las de carácter externo, cabe recordar la marcha general de la economía mundial y, en particular, la **«factura energética»**, un factor que presenta *características muy diversas* de un país a otro y que nunca se considera una causa para explicar la divergencia de las políticas económicas. Por otro lado, hay que admitir cuán distinta es la situación de aquellos países cuyo aprovisionamiento depende por completo, o casi por completo, del extranjero y la de aquellos otros países que presentan un balance menos negativo y que, en algunos casos, son incluso exportadores.

4.1.3 El Comité constata que las reformas estructurales — tal como se entienden más adelante en el punto 4.1.6 — han dado en todo momento los resultados deseados: así pues, es necesario garantizar una mejor coordinación entre estas reformas, dentro de cada país y a escala comunitaria, y una mayor coherencia con las políticas macroeconómicas de apoyo a la competitividad y el empleo. Hasta ahora no ha sido siempre así y, de hecho, la decepcionante evolución del crecimiento, que obedece a una tendencia bastante parecida en todos los países, muestra que, hasta cierto punto, el crecimiento ha sido en determinados países casi una «variable independiente» de las reformas.

⁽⁵⁾ «No siempre los gobiernos están en condiciones de orientar a su antojo la economía de su país (...) y las previsiones, por muy fiables que sean, pueden resultar inexactas». Dictamen de 1997 ya citado en la nota 3.

4.1.4 La recomendación de **tener presente la sostenibilidad a largo plazo en las políticas presupuestarias** (punto 3.3.2) merece un comentario aparte. Estas políticas son siempre un crisol de consideraciones de carácter socioeconómico y de orientaciones políticas. Si se examina la historia de los países de la zona del euro en los últimos diez años, se puede constatar que son muy pocos los que han mantenido una «estabilidad política»: al timón de estos países se han alternado gobiernos de distintas tendencias, algo, por otra parte, normal y deseable en un régimen democrático. Sin embargo, es precisamente esta alternancia la que hace aleatoria la redacción de planes de sostenibilidad a largo plazo ⁽⁶⁾: de hecho, su fiabilidad depende de la estabilidad temporal de los gobiernos, sin olvidar, naturalmente, otros muchos factores exógenos.

4.1.5 Un aspecto particular de las reformas estructurales es el nivel de la deuda pública que alcanzan algunos países, sensiblemente superior al parámetro fijado por los criterios de Maastricht (60 % del PIB) y que no muestra una evolución positiva apreciable de un año a otro. En opinión del Comité, no basta con reducir esta deuda gracias al superávit presupuestario de algunos años favorables o por medio de intervenciones aisladas (las denominadas «one-shot operations»): es necesario mejorar la eficiencia del gasto público y, en caso de que esta medida se revelara insuficiente, una revisión radical de su estructura.

4.1.6 Así pues, la «vía de avance» señalada por la Comisión en el punto 3.4.2. a) (acelerar las reformas estructurales) está plagada de obstáculos y sometida a un considerable grado de subjetividad en función de las orientaciones políticas. Las reformas estructurales (pensiones, sanidad, administración pública, liberalización, energía) tienen una fuerte repercusión social e implican de manera decisiva — aunque esto difiere de un país a otro — a los interlocutores sociales. Ningún gobierno puede adoptar medidas — racionales o no — que no sean compartidas por la ciudadanía. La historia reciente demuestra que, a menudo, las reformas estructurales son fruto de un **compromiso entre exigencias diversas** y, en ocasiones, divergentes: las reformas «racionales» abstractas han de tener en cuenta las exigencias reales e ineludibles.

4.1.7 El Comité reconoce la importancia de que se lleven a cabo reformas estructurales bien concebidas y coordinadas entre los Estados miembros. No obstante, algunas de ellas pueden crear inquietud y provocar que los hogares, por prudencia, aumenten su tasa de ahorro. Aun cuando, expresada en puntos porcentuales, la evolución de las tasas de ahorro haya parecido hasta la fecha insignificante, ello deja de ser así cuando se expresa en valores absolutos. Así, entre 2001 y 2005, la tasa de ahorro aumentó menos de un punto porcentual, lo que equivale a una suma de casi 50 000 millones de euros que, sin embargo, no ha ido a parar a gastos de consumo ⁽⁷⁾. Según algunas opiniones, esta circunstancia podría tener un valor positivo: un incremento del consumo por debajo del incremento del ahorro podría significar también una mayor confianza de los ciudadanos en el futuro de la economía. Por el contrario, otros

dirigen su atención a la inversión en el extranjero, a la vez que lamentan que ésta sea superior a la que se destina a Europa. Son enfoques distintos que, por otra parte, deberían confluir en la consideración de que el aumento en Europa de la inversión extranjera constituye, en definitiva, un efecto positivo de la globalización.

4.2 Segunda consideración: Mayor flexibilidad de los mercados de bienes y servicios

4.2.1 La Comisión subraya que «los presupuestos deben contribuir más al ajuste» de la **flexibilidad en los mercados de bienes y servicios**. Por flexibilidad se entiende «flexibilidad a la baja», en contraposición a las experiencias registradas durante los primeros años en la zona del euro. Una manera de alcanzar este resultado pasaría por reducir la rigidez de los precios y favorecer una mejor reasignación de los recursos entre empresas y entre sectores: de este modo se favorecería una **política salarial** más coherente con la exigencia de mantener unos niveles salariales adecuados y reducir los costes sociales en los procesos de ajuste cíclico.

4.2.2 Aunque es probable que el razonamiento de la Comisión sea correcto, el CESE se pregunta si es realista y, en cualquier caso, válido para cualquier situación y cualquier país. La integración de los mercados nacionales (segunda parte del punto 3.4.2 a)) puede verse favorecida, en parte, por una política gubernamental de incentivos, aunque **la política salarial depende, en gran medida, de las consultas y contactos entre los interlocutores sociales**. Por lo tanto, la flexibilidad de los precios en un régimen de libre mercado no es independiente de las disposiciones gubernamentales en todo momento ni en todo lugar. En la práctica, depende de que se alcance un acuerdo entre las distintas partes; esto es, gobierno, empresarios y trabajadores. Lo mismo cabe afirmar, en cierta medida, de la reasignación de los recursos entre empresas y sectores que, si bien puede verse indudablemente favorecida por medidas fiscales o reguladoras, al final depende de las oportunidades del mercado y del acuerdo entre los interlocutores sociales.

4.2.3 Capítulo aparte merece la liberalización, que puede conllevar un aspecto de reasignación de recursos entre empresas. A pesar de una adhesión formal por principio, en la práctica se observa que la liberalización se planea y ejecuta de diversa manera y en medida distinta en cada país, según orientaciones políticas nacionales diferentes y, en ocasiones, divergentes. El efecto de esta medida en los precios (otra cuestión aparte es la calidad) y en la competencia es un tema abierto a debate cuyas conclusiones apuntan a que no siempre, ni en todo lugar, ha ofrecido los resultados esperados. Por último, la flexibilidad de los precios y el ajuste de la política salarial dependen también de la posibilidad de llevar a cabo la liberalización. Y todo ello a condición de que se realice cuando lo permita el mercado y de que la competencia que se derive de ella reporte ventajas reales para los consumidores.

⁽⁶⁾ «Dada la inestabilidad de las perspectivas políticas y socioeconómicas — a nivel europeo, pero sobre todo mundial —, más que de programas habría que hablar de *declaraciones programáticas*, que serán vinculantes en la medida en que se adecuen a la evolución real de la coyuntura». Véase el Dictamen citado en la nota 3.

⁽⁷⁾ Fuente: AMECO (base de datos de la DG ECOFIN).

4.3 Tercera consideración: Acelerar la integración de los mercados financieros

4.3.1 El **Plan de acción para los servicios financieros** lanzado hace tres años ha dado buenos resultados (la Comisión habla de «importantes progresos»), tanto por lo que respecta a los sistemas de pago como a los mercados financieros, de valores y de servicios bancarios de empresa. En estos sectores, puede decirse que la integración financiera se halla en avanzada fase de realización. Aún deben darse pasos en lo referente a las medidas de vigilancia, el ejercicio del derecho de voto y la fusión entre empresas, todas ellas medidas necesarias que, sin embargo, no constituyen un verdadero obstáculo para la integración ya en marcha.

4.3.2 El problema que ha señalado la Comisión acerca del **mercado minorista en el ámbito crediticio y en los servicios financieros** en general merece un comentario aparte. Se afirma que «una mayor integración financiera puede atenuar el impacto de las perturbaciones económicas sobre las rentas y sobre los mercados de crédito nacionales». Si bien es indudable que se trata de una afirmación fundada, sigue siendo discutible que pueda llevarse a cabo con determinación. Por lo que respecta a los *productos financieros*, la integración a escala comunitaria es un hecho adquirido: nada impide a un ciudadano de cualquier país comprar o vender valores mobiliarios en otro país. En lo referente a los *servicios financieros y, en particular, el crédito*, la situación es más compleja: **una integración en el ámbito europeo no es una meta fácil de alcanzar a corto plazo.**

4.3.3 En un caso anómalo, como lo es también el de los servicios de seguros, los servicios financieros implican *un riesgo para el vendedor*: la viabilidad de toda transacción depende de la fiabilidad del cliente. Por ello, es necesario recabar información en un país distinto del vendedor y, por lo tanto, redactar un contrato que prevea, entre otros aspectos, las modalidades para la regulación de eventuales litigios e insolvencias. Si todo esto no plantea problemas en el mercado nacional, una integración a escala comunitaria con las mismas reglas prevé el uso de lenguas distintas y el cumplimiento de la legislación — y posiblemente la competencia de los tribunales — del país del comprador. Estas condiciones ocasionan costes, complicaciones y obstáculos difícilmente superables por vía legislativa o reguladora. La vía practicable, y practicada, es la apertura de filiales del vendedor en el país (o países) del comprador: en este caso, ya no se puede hablar de integración de los mercados sino, más bien, de ampliación del mercado interior según los principios de libertad de establecimiento. El resultado beneficioso que se consigue de este modo es el reforzamiento de la competencia en los mercados nacionales y mayores posibilidades de elección para los consumidores.

4.3.4 Por consiguiente, no se puede perseguir una mayor integración de los mercados financieros *minoristas* a corto plazo mediante iniciativas legislativas o exhortaciones: los esfuerzos de

la Comisión y de los Estados miembros deberían orientarse a alcanzar metas razonablemente asequibles y olvidarse de objetivos difíciles de alcanzar.

4.3.5 A modo de conclusión, el CESE coincide con las recomendaciones de la Comisión sobre la necesidad de *acelerar* la integración de los mercados financieros como un medio para distribuir mejor los recursos financieros, asignándolos allí donde son más necesarios. Por otra parte, subraya que las normas vigentes (y otras complementarias sometidas actualmente a examen) son suficientes para asegurar una integración basada en las leyes del mercado; a lo sumo, se necesitan normas para garantizar una protección mejor y más uniforme de los intereses de los consumidores.

4.4 Cuarta consideración: El marco salarial debe incorporar las implicaciones de la unión monetaria

4.4.1 El Comité manifiesta cierta sorpresa por una frase de la Comisión en la que afirma que los interlocutores sociales no disponen de la información necesaria sobre el alcance y las implicaciones de las distintas líneas de acción y que, en consecuencia, llevan a cabo una política salarial irrazonable. Esta posición no parece coincidir con lo que afirmó la propia Comisión en un estudio⁽⁸⁾ en el sentido de que, en el período 1999-2005, el desarrollo de los salarios nominales en la zona del euro había sido coherente con el objetivo de la estabilidad de precios, lo que se tradujo en un crecimiento negativo del 0,4 % en el coste unitario del trabajo en términos reales. Por lo demás, parece evidente que la mejora de las condiciones económicas no se ha traducido hasta la fecha en una aceleración del crecimiento salarial, lo que significa que la evolución del coste unitario del trabajo ha seguido alineándose con los principios de la estabilidad de los precios y un crecimiento favorable a la creación de empleo. Por lo general, los productores han conseguido mantener sus márgenes de beneficio a pesar de la presión ejercida por unos factores de costes distintos a los del trabajo y la intensificación de la competencia internacional.

4.4.2 El Comité ya se pronunció sobre este tema en un dictamen⁽⁹⁾ de 2003, que sigue siendo totalmente válido. Se señalaba que, aun cuando los salarios constituyen un factor de competitividad, también alimentan la demanda en el mercado interior. El CESE subrayaba que se debería asegurar un crecimiento a medio plazo que siguiera el aumento de la productividad, a fin de mantener el equilibrio entre una evolución suficiente de la demanda y el mantenimiento de la competitividad de los precios.

4.4.3 En este contexto, el CESE recuerda las conclusiones del Consejo de Ministros de Empleo de enero de 2007, así como las del Eurogrupo de febrero de 2007 sobre la necesidad de crear condiciones salariales dignas y repartir mejor los beneficios del crecimiento.

⁽⁸⁾ Comisión Europea, «The contribution of labour cost development to price stability and competitiveness adjustment in the euro area», Quarterly Report on the Euro Area, volumen 6, nº 1, 2007. (Documento disponible únicamente en inglés.)

⁽⁹⁾ Véase el Dictamen del CESE sobre las «Orientaciones generales de política económica 2003-2005», DO C 80 de 30.3.2004, p. 120.

4.4.4 El Comité insiste en su posición, que defiende desde hace mucho tiempo, de que convendría reforzar el diálogo macroeconómico, a fin de mejorar la coordinación y las sinergias entre los diferentes pilares (monetario, presupuestario y salarial) de la política macroeconómica. Además, esta falta de coordinación refuerza la convicción del CESE de que resultaría más que útil, necesario, establecer un sistema de reuniones conjuntas del Eurogrupo con el Consejo de Ministros de Empleo (véase el punto 2.5.1).

4.4.5 Aunque la Comisión expresa su descontento con la evolución del crecimiento económico y el empleo, sorprendentemente no aprovecha la ocasión para reflexionar sobre la idoneidad de la orientación actual de las políticas macroeconómicas y la combinación de políticas recomendada. Mientras siga sin modificarse la concepción de las políticas presupuestaria y monetaria, no se puede pedir que la única que se ajuste a las exigencias de la Unión Monetaria sea la política salarial. Una política de este tipo trasladaría a los interlocutores sociales la responsabilidad de compensar los errores en las demás políticas.

4.5 Quinta consideración: Tener en cuenta la dimensión internacional

4.5.1 Las consideraciones de la Comisión sobre la necesidad de tener en cuenta la **dimensión internacional** constituyen un punto de pleno acuerdo que incluso destaca por su obviedad. Si cabe hacer alguna observación, ésta es que la Comisión y el Consejo infravaloraron precisamente este factor en la redacción del texto original del Pacto de estabilidad y crecimiento, y ello a pesar de las recomendaciones formuladas por el CESE, que puso de manifiesto el **carácter aleatorio de los planes a largo plazo** ante lo imprevisible de los **acontecimientos políticos** en el contexto mundial. No es necesario recordar que los acontecimientos de la última década han venido a confirmar ampliamente esta aseveración. La próxima década se presenta, si cabe, aún más imprevisible. Así pues, el «tener en cuenta la dimensión internacional» en la formulación de los planes a medio y largo plazo tiene un valor más bien teórico

4.5.2 Por lo que respecta a los planes anuales, es evidente que todos los Estados miembros, pertenecientes o no a la zona del euro, se ven afectados por la marcha del comercio mundial y por dos aspectos en particular: las vicisitudes relacionadas con el **petróleo** y la **creciente competencia de las potencias asiáticas**. El grupo de países que menos dependa del petróleo se resentirá en menor medida de la evolución cíclica de los precios. En cambio, existe otro grupo sometido enormemente a las perturbaciones coyunturales, que influyen consiguientemente en los precios internos y en la competitividad.

4.5.3 Del mismo modo, la aparición de los países asiáticos abre **nuevos mercados a los países europeos más competitivos**, mientras que socava la posición de aquellos otros países que han hecho menos hincapié en la competitividad y en la innovación. En opinión del Comité, se ha hecho demasiado énfasis en la tesis de que la posición de inferioridad competitiva se debe a los **tipos de cambio del euro** frente a las monedas asiáticas y el dólar; en gran parte, este defecto es estructural y debería ser objeto de un drástico replanteamiento de las políticas por parte de los gobiernos y de los interlocutores sociales.

5. Las otras vías de avance

5.1 Ya se han formulado observaciones a algunas «vías de avance» en los comentarios referentes a las distintas «consideraciones». A continuación se ofrecen algunos argumentos complementarios en relación con otros aspectos tratados por la Comisión.

5.2 El Comité considera que la Comisión no debería limitarse a un planteamiento puramente economicista de la UE ni olvidarse de la dimensión política. La zona monetaria no es un fin en sí misma: es un componente de un proyecto más amplio de sociedad civil, de una «voluntad de vivir juntos». No faltan ejemplos en la historia para demostrar que las zonas monetarias entre países que no han avanzado por la vía de la integración se han visto abocadas a la implosión⁽¹⁰⁾. «El paso al euro no debe abordarse y proyectarse como un simple cambio técnico en la moneda, sino como una conversión importante con efectos económicos, monetarios y sociales significativos»⁽¹¹⁾. Es preciso recordar este mensaje cuando los Veintisiete acometan la revisión del Tratado para salir de una crisis institucional que, entre otros muchos motivos, también es consecuencia de un amplio malestar económico y social.

5.3 «**La promoción de la zona del euro**» (punto 3.4.2 d)) constituye un punto que merece la pena comentar. La Comisión enumera las ventajas de que se beneficiarían los países que ya forman parte del Eurogrupo y sus nuevos miembros; sin embargo, por lo que respecta a estos últimos, parece pensar únicamente en aquellos «que preparan su adhesión al euro», evidentemente los países que se han incorporado más recientemente. No se dedica una sola línea a comentar la **ausencia permanente** de aquellos países que ya formaban parte de la Unión en el momento de la adopción del euro y que optaron por permanecer al margen, opción que valdría la pena someter nuevamente a debate. El CESE, en su deseo de que estos países puedan revisar sus decisiones, considera que un comentario de la Comisión sería clarificador para decidir si se debe **descartar definitivamente una hipotética adhesión de los países que han optado por permanecer al margen**. Esta información es uno más de los elementos que contribuyen a adoptar decisiones sobre las futuras estrategias del euro. Por otra parte, no se entiende cómo los planes a medio y largo plazo de los países al margen del Eurogrupo pueden pasar por alto la posibilidad, o la voluntad, de adoptar la moneda única.

5.4 El Comité pretende enviar un enérgico mensaje a los países de la UEM para que sigan esforzándose por cumplir los criterios de Maastricht y la convergencia de las políticas con el fin de alcanzar una convergencia real. Resulta absolutamente inaceptable la adopción manifiesta de políticas laxistas por parte de algunos sin que ello se vea justificado por condiciones excepcionales. Este comportamiento menoscaba su credibilidad ante los demás Estados miembros y, en definitiva, también la credibilidad de Europa en su conjunto.

⁽¹⁰⁾ La Unión Monetaria Latina (1861-1920) fracasó, en parte, por la falta de disciplina fiscal de sus miembros (Italia, Francia, Suiza, Bélgica y Grecia). La unión monetaria de 1873 entre Suecia (que por aquel entonces abarcaba también a Noruega) y Dinamarca se vino abajo cuando cambió el marco político. Por el contrario, la unión aduanera alemana del siglo XIX, que dio pie a una unión monetaria, fue un éxito gracias a la unificación política del país en 1871. Así pues, éxito monetario e integración política van de la mano siempre que esta unión se base en un elevado grado de coordinación de las políticas económicas y, por consiguiente, en un cierto grado de centralización.

⁽¹¹⁾ Resolución del Parlamento Europeo sobre la ampliación de la zona del euro (2006/2103(INI)), 1 de junio de 2006.

5.5 Por último, la idea de «**acercarse más a los ciudadanos**» es un mensaje tan reiterado que ha terminado por convertirse en un «*leit motiv*». Sin embargo, el argumento reviste una importancia fundamental y requiere **la responsabilidad directa de todos y cada uno de los gobiernos**. Las ventajas del euro están a la vista de todos, siempre y cuando se quieran ver. Lo cierto es que, entre otras cosas, los gobiernos nacionales evocan la estabilidad de los precios o la mayor facilidad para acceder a los créditos como si fueran méritos propios. Cuando, por el contrario, se habla de «deméritos» (supuestos o reales) y, en particular, de la subida de los precios, se menciona al euro como responsable, también en aquellos casos en que la transición a la nueva moneda no ha sido la causa. En política, nadie tiene interés en atribuir los méritos a otros y, por el contrario, todos intentan buscar la manera de achacar los deméritos a los demás.

6. Otras observaciones del CESE

6.1 Además de las consideraciones que ha formulado al documento de la Comisión, el CESE llama la atención sobre otros dos argumentos con la intención de contribuir a nuevas reflexiones.

6.2 Ya se ha mencionado la **dinámica de los cambios** del euro como causa de los desequilibrios competitivos europeos frente a otros países y, en particular, los asiáticos. Como quiera

que este aspecto puede considerarse concausa (aunque no la causa principal, como se señala en el punto 4.5.3), el Comité considera que es oportuno volver a solicitar, con mayor vigor, **la atribución a la zona del euro de una plaza en el Fondo Monetario Internacional**. En el pasado se lanzó la hipótesis de intercambiar esta plaza por la de los Estados miembros participantes en el FMI, pero ninguno de ellos parece tener intención de salir del FMI para dejar su puesto al euro. La solución ideal pasaría por solicitar al FMI un **puesto suplementario para el euro**, aunque a corto plazo parecería más realista aspirar a una coordinación de los representantes de los Estados miembros. Por otra parte, no se comprende por qué una moneda que desempeña un papel fundamental en los intercambios internacionales no ha de contar con representación propia. La objeción de que los estatutos del FMI no lo permiten resulta bastante endeble: la modificación de un estatuto parece poco si se compara con la manifiesta anomalía de que una de las principales monedas del mundo no pueda participar en la gestión de las políticas monetarias mundiales.

6.3 El Comité ve con gran escepticismo la idea de un fondo de estabilización europeo para corregir las diferencias en las tasas de crecimiento entre los Estados miembros ⁽¹²⁾. Para que sea posible un debate serio sobre este asunto, esta idea debería, en todo caso, seguir perfeccionándose.

Bruselas, 26 de septiembre de 2007.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

⁽¹²⁾ Este fondo estaría sostenido por todos los Estados miembros con una parte del superávit fiscal que se genera en períodos favorables y destinado a financiar los proyectos reconocidos por el Consejo y el Parlamento Europeo como prioritarios y de interés comunitario. La objeción principal que suscita esta propuesta es la penalización y el consiguiente incentivo negativo que conlleva para una política presupuestaria disciplinada.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Las consecuencias económicas y sociales de la evolución de los mercados financieros»

(2008/C 10/23)

El 17 de enero de 2007, de conformidad con el apartado 2 del artículo 29 de su Reglamento Interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un dictamen sobre «Las consecuencias económicas y sociales de la evolución de los mercados financieros».

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 4 de septiembre de 2007 (ponente: Sr. DERRUINE).

En su 438º Pleno de los días 26 y 27 de septiembre de 2007 (sesión del 27 de septiembre de 2007), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 115 votos a favor, 25 en contra y 13 abstenciones el presente Dictamen.

1. Recomendaciones

Información, transparencia y protección de los inversores y consumidores

1.1 Es importante crear instrumentos estadísticos que permitan comprender mejor la industria de los fondos de inversión de alto riesgo (*hedge funds*) y de los fondos de capital-inversión (*private equities*), así como indicadores relativos a la gobernanza empresarial (*corporate governance*), sometiéndolos a una armonización, al menos a nivel europeo.

1.2 Con el fin de acabar con la creciente sospecha que pesa sobre una parte de la industria financiera de limitar el riesgo de los impactos sistémicos provocados por una asunción excesiva de riesgos (en particular, el endeudamiento) y al objeto de que se respete una competencia leal entre los tipos de inversión, convendría aplicar normas cautelares a los *hedge funds* y a los *private equities* (un «Basilea III»).

1.3 El CESE insta a la Comisión a que, de conformidad con el Plan de acción de la Comisión para la modernización de la legislación en materia de sociedades y la gobernanza empresarial, presente lo antes posible su propuesta de disposiciones legislativas destinadas a potenciar la información facilitada por los inversores institucionales en relación con sus políticas en materia de inversiones y votación ⁽¹⁾.

1.4 Para reforzar la protección de los inversores que invierten en *private equities* sería necesario modificar la Directiva OICVM ⁽²⁾ para que se les sea también de aplicación y les obligue a una mayor transparencia. Si las promesas de altos rendimientos constituyen un factor de atracción, el inversor final podría ignorar el riesgo a que se expone.

⁽¹⁾ «Revisión del mercado interior» CESE, INT/332.

⁽²⁾ Directiva 85/611/CEE del Consejo de 20 de diciembre de 1985 por la que se coordinan las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas sobre determinados organismos de inversión colectiva en valores mobiliarios (OICVM) — DO L 375 de 31.12.1985, pp. 3-18.

1.5 La Comisión debería fomentar y sacar adelante, en colaboración con las partes interesadas (bancos, asociaciones de consumidores, autoridades públicas y prestadores de servicios, etc.), las iniciativas destinadas a reforzar el nivel de información y, sobre todo, de comprensión de los consumidores de servicios financieros que, en general, no siempre tienen la cultura financiera exigida y, por tanto, carecen de conciencia de los riesgos que corren ⁽³⁾.

1.6 Las empresas cotizadas que han sido objeto de una adquisición, pero cuyo volumen de negocios o número de trabajadores supera un cierto límite, deberían estar siempre obligadas a publicar un mínimo de información cuando sean retiradas de la Bolsa y por lo tanto dejen de estar sometidas a las obligaciones de publicidad inherentes.

Gestión y diversificación de los riesgos

1.7 Convendría pensar en la posibilidad de imponer una diversificación de la cartera de fondos invertidos, en particular en caso del ahorro salarial, sobre la base de modelos existentes (véase también el punto 1.2).

1.8 La crisis de las hipotecas «subprime» estadounidenses se ha extendido a otros segmentos del mercado financiero y a la UE. En caso de crisis bancaria europea, es evidente que los costes serían considerables debido a la fragmentación de la supervisión, que ralentizaría una reacción adecuada. De acuerdo con el principio de subsidiariedad, los grandes bancos deberían ser objeto de una supervisión a escala europea. El Comité pide a estos, así como a la Comisión y al Comité de Supervisores Bancarios Europeos, que se reúnan para precisar las normas y fijar los criterios que permitan identificar los bancos afectados.

1.9 En caso de gestión delegada, que permite diversificar el riesgo de gestión, una prolongación de la duración de los mandatos de gestión favorecería un enfoque a más largo plazo y limitaría la especulación que va más allá del arbitraje, con el fin de reducir la influencia de una visión a corto plazo y una carrera por obtener rendimientos mediante actitudes especulativas de los prestadores de servicios de gestión.

⁽³⁾ Tal como se deduce de la conferencia organizada por la Comisión Europea en marzo de 2007 «Increasing financial capability», el informe Sandler, presentado al ministro de Hacienda británico Gordon Brown, contiene pistas de reflexión interesantes.

1.10 Las agencias de calificación, que son juez y parte dado que ayudan a los bancos de inversiones a diseñar los productos derivados, valorizarlos y venderlos, deberían ser mucho más transparentes.

Conciliar la estrategia financiera y el modelo social europeo

1.11 La concesión de ventajas fiscales podría incitar a que los fondos de pensión que siguen una estrategia a más largo plazo incluyan la calidad y la responsabilidad social en sus políticas de inversión financiera, dado que las inversiones socialmente responsables ⁽⁴⁾ no representan actualmente más que un porcentaje limitado del total ⁽⁵⁾.

1.12 La Comisión y los Estados miembros deben procurar que la responsabilidad social de las empresas integre bien a todas las partes involucradas, incluidos los fondos de inversiones, que ejercen una influencia sobre las sociedades en las cuales participan y que, a veces, dirigen. A este respecto, el CESE plantea la cuestión de la aplicación a las sociedades de cartera (*holdings*) de la Directiva relativa a la información y consulta de los trabajadores ⁽⁶⁾ y pide que se revise esta Directiva si no las incluye.

1.13 De forma complementaria, debería actualizarse la Directiva relativa al mantenimiento de los derechos de los trabajadores en caso de traspasos de empresas ⁽⁷⁾, de modo que cubra también los traspasos de empresas realizados a través de una operación de traspaso de este tipo de acciones. Ello permitiría respetar mejor los derechos de los trabajadores a ser informados y consultados.

1.14 Las estadísticas relativas a los salarios (e incluso a las rentas) deberían desglosarse como mínimo por quintiles con el fin de evaluar mejor el impacto de la política salarial en la estabilidad de los precios.

1.15 Los servicios de interés económico general constituyen un pilar fundamental del modelo social europeo. Asimismo, son un objetivo prioritario de los «*private equities*», los cuales recurren al endeudamiento con efecto de palanca porque generan mucho flujo de caja, se encuentran en una posición de (cuasi) monopolio, están poco endeudados y sus gastos de funcionamiento son altos. Con el fin de evitar perjuicios para el consumidor y el ciudadano, y para evitar también los daños que ello podría causar a la cohesión, «el CESE reitera su solicitud de definir a escala comunitaria los principios básicos comunes que deberán

⁽⁴⁾ Véanse, entre otros, los trabajos realizados en el marco de la Iniciativa Financiera del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (UNEPFI), en particular el informe «A legal framework for the integration of environmental, social and governance issues into institutional investment» (2005).

⁽⁵⁾ Véanse, entre otros, los trabajos realizados en el marco de la Iniciativa Financiera del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (United Nations Environment Programme Finance Initiative, UNEP FI) y el informe resultante «A Legal Framework for the Integration of Environmental, Social and Governance Issues into Institutional Investment» (2005).

⁽⁶⁾ Directiva 2002/14/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de marzo de 2002 por la que se establece un marco general relativo a la información y a la consulta de los trabajadores en la Comunidad Europea — Declaración conjunta del Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión relativa a la representación de los trabajadores — DO L 80 de 23.3.2002, pp. 29-34.

⁽⁷⁾ Directiva 2001/23/CE del Consejo de 12 de marzo de 2001 sobre la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros relativas al mantenimiento de los derechos de los trabajadores en caso de traspasos de empresas, de centros de actividad o departamentos de empresas o de centros de actividad — DO L 82 de 22.3.2001, pp. 16-20.

aplicarse a todos los SIG y que deberían recogerse en una Directiva marco y, en caso necesario, en directivas detalladas para los distintos sectores» ⁽⁸⁾.

Una fiscalidad equitativa

1.16 A imagen de algunos países que ya se han o se están consagrando a ello (Dinamarca, Alemania y Reino Unido), convendría que se reflexionase, sin detrimento del principio de subsidiariedad, sobre normas que limitaran la desgravación fiscal de los intereses sobre la deuda en caso de nueva compra de una empresa.

1.17 En el marco de los trabajos iniciados ya en el seno de la OCDE y a fin de seguir combatiendo la competencia desleal de los paraísos fiscales, sería conveniente examinar la posibilidad de modificar las normas fiscales, de modo que, en la práctica, sea el lugar desde donde el gestor dirija las actividades el que determine la base imponible de los *hedge funds*, en la medida en que generalmente se trata de grandes ciudades de los países de la OCDE. Del mismo modo, el tipo de impuesto aplicable no debería ser el de la plusvalía, sino el relativo a la renta normal.

1.18 Dado que un gran número de decisiones de inversión a muy corto plazo se toman en los paraísos fiscales (*offshore*), el Comité pide al Consejo, a la Comisión y al BCE que examinen la posibilidad de iniciar una acción sobre la base del artículo 59 del Tratado ⁽⁹⁾.

1.19 El Comité subraya la importancia de reforzar la coordinación de las políticas fiscales fijando unos umbrales mínimos, en particular para las distintas formas de fiscalidad del capital. Esta política se justifica por un doble propósito de equidad y eficacia económica.

2. Introducción

2.1 En el transcurso de los 25 últimos años la economía mundial ha sufrido profundas transformaciones. Este fenómeno se suele explicar en general como simple efecto de la globalización, pero sin tener suficiente conciencia de su dimensión financiera ni de la existencia de un mercado financiero global.

2.2 Así, aunque los medios de comunicación y los responsables políticos siguen centrándose en el indicador del PIB, es necesario situar las cosas en perspectiva para reflejar adecuadamente la realidad. En 2002, el PIB mundial ascendió a 32 billones de dólares, y aunque esta cifra parece astronómica no es nada en relación con el conjunto de las transacciones financieras no incluidas en el PIB (1 123 billones), cuyo valor es 35 veces superior.

⁽⁸⁾ Véase en particular el Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «El futuro de los servicios de interés general», DO C 309 de 16 de diciembre de 2006.

⁽⁹⁾ «Cuando, en circunstancias excepcionales, los movimientos de capitales con destino a terceros países o procedentes de ellos causen, o amenacen causar, dificultades graves para el funcionamiento de la unión económica y monetaria, el Consejo, por mayoría cualificada, a propuesta de la Comisión y previa consulta al BCE, podrá adoptar respecto a terceros países, por un plazo que no sea superior a seis meses, las medidas de salvaguardia estrictamente necesarias.»

El escenario económico mundial (en billones de dólares estadounidenses, 2002)

Intercambios y producción		Moneda de pago	
Transacciones de derivados	699	Estados Unidos (dólares)	405,7
Transacciones de cambio	384,4 (*)	Zona del Euro (euros)	372,9
Transacciones financieras	39,3	Japón (yenes)	192,8
Transacciones de bienes y servicios (PIB mundial)	32,3	Otras zonas monetarias	183,6
Total (transacciones interbancarias)	1 155	Total (pagos interbancarios)	1 155,0

(*) De ellos, ocho corresponden a transacciones comerciales internacionales.

Fuente: François Morin, *Le Nouveau mur de l'argent: Essai sur la finance globalisée*, 2006.

2.3 Los inversores institucionales son considerados el principal vector de la globalización financiera. Su surgimiento ha ido acompañado de la difusión de las prácticas anglosajonas de gobernanza empresarial (protección de los accionistas minoritarios, obligación de transparencia, activismo institucional en las asambleas generales y modificación de la relación entre accionistas-gestores-trabajadores) y de la aparición de los derivados de crédito, nuevos instrumentos financieros que permiten la dispersión de los riesgos que se consideraban indisolubles de algunos títulos. Las nuevas tecnologías de la información y la comunicación han permitido, o acelerado, estos cambios.

2.4 Es importante destacar aquí que los inversores institucionales, en sentido lato, aplican estrategias que difieren en función de su horizonte de inversión. Mientras que unos optan por arbitrajes que tienden a estabilizar los mercados financieros, otros, como los fondos de pensiones, deben hacer frente a compromisos a muy largo plazo. Por otro lado, una misma denominación puede ocultar grandes diferencias. Es el caso, por ejemplo, de los fondos de capital inversión (*private equity funds*): algunos están especializados en compras apalancadas (*leveraged buy-out*) que suponen una inversión en una empresa por un periodo de tres a cinco años, mientras que otros hacen las veces de inversores providenciales (*business angels*) aportando capital riesgo a PYME innovadoras en un compromiso que puede prolongarse hasta unos quince años ⁽¹⁰⁾.

	Duración de la tenencia de	
	Acciones	Obligaciones
Fondos de cobertura o de alto riesgo (<i>hedge funds</i>)	De 1 a 5 meses	De 1 a 5 meses
Otros fondos de inversión	De 9 meses a 1 año	De 1 a 6 meses
Seguros	De 1 2/3 a 3 1/3 años	De 6 meses a 2 1/2 años
Familias	De 3 a 5 años	8 meses a 4 años

Fuente: Natixis, «El efecto de la presencia de los *hedge funds* en el equilibrio de los mercados financieros», *Recherche économique*, nº 2007-04.

2.4.1 Dicho esto, las relaciones entre estos inversores pueden ser a veces muy estrechas. Así, por ejemplo, un 24 % del capital reunido en 2005 por los *private equities* procedía del sector de los fondos de pensiones, un 18 % de bancos comerciales y de inversión y un 11 % de seguros ⁽¹¹⁾. Una de las funciones cada vez más importantes que ejercen los *private equities* y otras empresas de gestión de activos es la de prestar, mediante mandatos, servicios de gestión a fondos de pensiones y aseguradoras.

⁽¹⁰⁾ De manera simplista, aquí se muestran algunas características que contribuyen a distinguir mejor los *hedge funds* de los *private equities*. Los primeros trabajan con activos negociables (acciones, pero también materias primas, derivados de crédito, etc.) y utilizan distintas estrategias para alcanzar su objetivo, que es el rendimiento absoluto. Cuando invierten en una empresa, se conforman con un bajo porcentaje de acciones, pero despliegan un gran activismo con el fin de influir en las decisiones de la empresa. Los *private equities*, por su lado, tienen como objetivo la extracción de valor y recurren principalmente a la compra de empresas mediante endeudamiento. La empresa en cuestión ya no cotiza y por tanto no está sometida a la obligación de información. Después de reestructurar por completo la empresa, desinvierten al cabo de algunos años.

⁽¹¹⁾ M. Aglietta, «The surge in private equity», 2007.

2.5 Los inversores institucionales, que tuvieron ya un cierto desarrollo en los países anglosajones hace veinte años, se han ido interesando progresivamente en los países de la Europa continental. También se han ido constituyendo fondos en los distintos Estados miembros. En la actualidad, la mitad de los activos de gestión colectiva se halla controlada por inversores estadounidenses.

2.6 En la actualidad se considera que los inversores institucionales representan el 80 % de las transacciones bursátiles. Por lo tanto, parece poco realista apostar por inversiones opuestas a las de estos grandes organismos de inversión. Además, son ellos también los principales actores en lo que se refiere a la tenencia de acciones transfronterizas. Un sondeo del Eurobarómetro (otoño de 2005) reveló que sólo un 1 % de las familias poseía acciones de una empresa de otro país y que apenas un 3 % pensaba adquirir acciones extranjeras. Además, pocos de ellos participan activamente en las asambleas generales de accionistas, mientras que, desde hace algunos años, los inversores institucionales tienen una presencia más destacada en ellas y asumen un papel más decisivo.

2.7 El presente dictamen se ocupa, en primer lugar, de las empresas que cotizan en bolsa, porque son las que actúan en los mercados bursátiles. En general, se trata de grandes empresas. Sin embargo, como ejercen una influencia decisiva sobre el empleo y el comportamiento de otras empresas, los «cambios» que les afectan repercuten en el conjunto de la economía y la sociedad:

- generan uno de cada tres empleos en Europa y uno de cada dos en los Estados Unidos;
- están presentes, sobre todo, en la industria extractiva, los transportes y telecomunicaciones y los servicios empresariales, es decir, en sectores de importancia neurálgica;
- influyen también en el método de funcionamiento de las PYME a través de las relaciones de subcontratación y las participaciones financieras.

3. Convergencia de los sistemas de gobernanza empresarial (*corporate governance*) ⁽¹²⁾

3.1 Se suelen distinguir dos sistemas de instituciones y de prácticas que afectan al modo en que se dirigen, gestionan y controlan las empresas, a las relaciones entre las partes interesadas y a los objetivos asignados a la empresa (gobernanza empresarial):

- el modelo anglosajón, que se caracteriza por empresas de propiedad muy dispersa y por inversores institucionales muy presentes aunque no se impliquen en la gestión de las empresas. Aun cuando, por lo general, no poseen más de un 3 % de los títulos por inversor, ejercen su influencia a través

de la venta anunciada o realizada de sus acciones. Este sistema es típico de los países que tienen un gran número de empresas que cotizan en bolsa;

- el modelo de Europa continental y de la mayoría de los restantes países, como Japón, caracterizado por la presencia de accionistas que poseen bloques de acciones en torno al 10 o 20 % del total que les confieren un control efectivo. Estos inversores son el Estado, los bancos u otras empresas. Se implican directamente en la gestión de las empresas. Contrariamente al modelo anterior, en éste los trabajadores disfrutaban de una cierta participación en los asuntos de la empresa, y el caso extremo toma la forma del modelo alemán de *Mitbestimmung*.

3.2 Durante las dos últimas décadas se ha observado una convergencia entre el modelo de Europa continental y el modelo anglosajón. Entre los factores de convergencia cabe citar: el Acta Única Europea y la privatización de empresas públicas; las reformas fiscales en Alemania, en particular de las plusvalías bursátiles, que llevaron a los bancos a vender sus participaciones industriales; la obligación impuesta por el Ministerio de Trabajo de EE.UU. a los inversores institucionales de ejercer su derecho de voto (1988 y 1994); la vitalidad económica de los Estados Unidos durante los años noventa, que contrastaba con el relativo estancamiento de los países de Europa continental; la cotización de grandes empresas en varios mercados bursátiles; las nuevas normas contables internacionales, etc.

3.3 No obstante, subsiste una cierta diversidad de formas nacionales o regionales de capitalismo que se explica por:

- la diversidad nacional de instituciones económicas: derecho, política y cultura, así como la asignación de recursos;
- la interdependencia entre los mercados de capitales y de trabajo y entre las reglamentaciones y las normas que orquestan el funcionamiento de las empresas;
- el coste de pasar a otro sistema, ya que la modificación de alguno de los elementos mencionados anteriormente pone en peligro la coherencia del conjunto.

4. Impacto económico

4.1 La expansión de los inversores institucionales permitió democratizar el acceso a los mercados financieros y ayudó a diversificar los riesgos de cartera, ofreciendo la experiencia de un equipo de gestión. Al poner en común el ahorro de las familias, han aumentado los fondos disponibles, permitiendo una mayor diversificación y reduciendo así el riesgo que corren los particulares a título individual. Los organismos de inversión colectiva en valores mobiliarios (OICVM) ofrecen a particulares con modestos medios financieros y escasos conocimientos del mercado el acceso a una rentabilidad de capitales potencialmente elevada. Para las empresas y para la administración pública, la concentración de capitales en manos de inversores institucionales reduce los costes de negociación gracias a un único interlocutor.

⁽¹²⁾ James Shinn, «Private Profit or Public Purpose? Shallow Convergence on the Shareholder Model», Princeton University, 2001. Los estudios abarcan catorce países: Estados Unidos, Reino Unido, Bélgica, Francia, Alemania, Italia, Países Bajos, España, China, Japón, Corea del Sur, Malasia, Singapur y Taiwán; Roger M. Barker, «Insiders, Outsiders, and Change in European Corporate Governance», University of Oxford, 2006.

4.2 Los inversores institucionales, sea cual sea su naturaleza (*hedge funds*, fondos de pensiones, bancos y seguros, *private equities*, etc.) administran el patrimonio financiero de cerca de 300 millones de familias concentradas principalmente en Estados Unidos, Europa y Japón ⁽¹³⁾. Su objetivo consiste en maximizar el rendimiento del ahorro de sus mandantes, teniendo en cuenta el nivel de riesgo que éstos están dispuestos a asumir.

4.3 Desde el punto de vista de los consumidores y de las familias, el peso creciente de la cuota de los fondos de inversión en el patrimonio financiero de las familias implica tautológicamente un aumento de la exposición del patrimonio financiero de las familias al riesgo de mercado ⁽¹⁴⁾.

4.4 Además de los OICVM y las aseguradoras, los fondos de pensiones son también muy conocidos por la población en general. Se presentan como una de las soluciones que pueden aligerar la factura del envejecimiento demográfico. Los hay de dos tipos: de prestaciones definidas o de cotizaciones definidas. En el primer caso, el riesgo lo corren los promotores, es decir, el empresario o empleador; en el segundo, quien asume el riesgo es el ahorrador final. Aunque el segundo tipo se caracteriza por una estructura de activos más arriesgada, su popularidad es creciente, ya que los promotores intentan minimizar el riesgo generado por sus compromisos a largo plazo, mientras que los empleados se sienten cada vez más atraídos por vehículos de ahorro que puedan ofrecer una rentabilidad superior y derechos que son más fáciles de transferir entre empresarios ⁽¹⁵⁾.

4.5 La gestión de los activos corre a cargo de los propios fondos, pero a menudo se delega (total o parcialmente) en fondos mutuos u otras empresas de gestión. Por otra parte, si bien los horizontes de inversión son teóricamente largos, los resultados de la gestión se juzgan a corto plazo y en función del rendimiento. Esto explica que la cuota correspondiente a acciones en el total de los activos se haya elevado mucho, contribuyendo al aumento del precio de los activos.

4.6 La convergencia de los modelos de gobernanza empresarial, junto con el desarrollo de las TIC, con un mayor activismo por parte de los inversores institucionales y con su norma de rentabilidad, ha llevado a las grandes empresas a maximizar a toda costa el rendimiento (dividendos y plusvalías) de sus títulos. Las consideraciones relativas a su capacidad de generar *cash flows* futuros o al principio de asociación (*partnership*) propuesto por el modelo social europeo han sido relegadas a un segundo plano.

4.7 Ha surgido así una nueva dinámica de gobernanza. Su objetivo consiste más en generar de modo proactivo cambios de estrategias con el fin de crear continuamente valor para el accionista (*shareholder value*) que en mejorar la competitividad a medio y largo plazo, que de ese modo puede salir perjudicada: la recompra de acciones propias por parte de la empresa (*shares buyback*), con el fin de hinchar el indicador de rentabilidad financiera neta (ROE); las fusiones-adquisiciones, desvinculadas a veces de toda lógica empresarial; la reducción del perímetro de

actividad de una empresa y la integración de las tareas en la actividad del grupo para facilitar la diversificación de la cartera de inversiones; las deslocalizaciones, la reducción de plantilla y la flexibilidad de los contratos de trabajo, con el fin de reducir los gastos fijos o de convertir los gastos fijos en costes variables ⁽¹⁶⁾.

4.8 En general, la exigencia de una rentabilidad financiera elevada en términos reales, del 10 al 20 % según los sectores, tiene efectos macroeconómicos desestabilizadores: una rentabilidad tan alta implica que el aumento de los beneficios es mucho mayor que el PIB. Esto (junto con otros factores como migración, deslocalizaciones, mayor penetración de las importaciones, etc.) ha hecho que aumente la proporción de riqueza en manos de los que tienen capital. Actualmente estamos asistiendo a un nuevo reparto del valor añadido en Europa. Según datos de la Comisión, la OCDE y el BPI, la parte correspondiente a los salarios en tanto por ciento del PIB (para la media de los países de la UE-15) pasó de un 71,5 % en los años ochenta a un 66,7 % en 2004. Este desplazamiento de unos cinco puntos del PIB se tradujo en una subida simétrica de las rentas del capital (beneficios).

4.8.1 El impacto macroeconómico de un cambio de esta naturaleza en el reparto de la riqueza es deflacionista: aumenta el ahorro global, pero como el poder adquisitivo de los empleados aumenta poco, su demanda carece de dinamismo, lo que no incita a las empresas a realizar inversiones. Por otra parte, como una gran parte de los beneficios se redistribuye entre los accionistas (dividendos y recompra de acciones propias), se crean liquideces excedentarias, y el fenómeno se autoalimenta.

4.8.2 Además, como los principales países de la OCDE han entrado en competencia para atraer inversión extranjera directa estimulados por la liquidez excedentaria pero frenados por una ralentización del dinamismo de su mercado nacional, han puesto en marcha políticas de reducción de impuestos que podrían lastrar sus finanzas públicas, a menos que consigan reducir el gasto público a excepción de los gastos sociales (cf. envejecimiento demográfico).

4.8.3 Por otro lado, como en muchos países los intereses sobre la deuda están exonerados de impuestos, la compra por endeudamiento (*leveraged buyout*) equivale a una forma de subvención, por parte de las autoridades públicas, de las operaciones de los fondos de *private equities*, que de ese modo se ven privilegiadas. Al margen de la cuestión de la competencia desleal que esto supone con respecto a otros agentes económicos que no recurren a este tipo de procedimientos, las adquisiciones por endeudamiento tienen implicaciones en las finanzas públicas. Un estudio del Ministerio de Finanzas danés ⁽¹⁷⁾ prevé que, a igualdad de los demás factores, las pérdidas por ese concepto podrían representar en ese país un 25 % de los ingresos totales procedentes del impuesto de sociedades de aquí a dos años. Lo mismo ocurre en la mayoría de los países europeos y de la zona Euro sometidos a los criterios presupuestarios del Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

⁽¹³⁾ J. Peyrelevade, *Le capitalisme total*, 2005, pp. 39-42.

⁽¹⁴⁾ BIPE, *op. cit.* Entre 1980 y 1998 la cuota de patrimonio financiero que las familias invirtieron en acciones, fondos de mutualidades, seguros de vida y pensiones se ha más que duplicado en Alemania, Italia y Francia, hasta alcanzar cerca de un 50 % en los dos primeros países y un 66 % en el tercero. En el Reino Unido, aunque partía de un nivel más elevado, estos productos siguieron progresando desde el 52 % al 76 %.

⁽¹⁵⁾ BIPE, «La montée en puissance des investisseurs institutionnels: implications réglementaires». Estudio realizado para el Senado francés, enero de 2003.

⁽¹⁶⁾ Bilger y K.F.Hallock, «Mass Layoffs and CEO Turnover», 2005 y «Assessing the Impact of Job Loss on Workers and Firms» Chicago Fed Letter, abril de 2006.

⁽¹⁷⁾ Ministerio de Finanzas de Dinamarca: «Status pa SKATs kontrolindsats vedrørende kapitalfondes overtagelse af 7 danske koncerner»; informe de marzo de 2007.

4.8.4 Por lo que se refiere a la remuneración de los gestores de fondos, el 20 % de participación diferida (*carried interest*) que suelen cobrar por rendimientos por encima de determinados umbrales se grava por regla general al tipo más bajo, es decir, el aplicado a las plusvalías, y no al tipo más alto del impuesto sobre la renta normal. Esto no está en modo alguno justificado, ya que sólo contribuyen a una parte marginal del capital. Esta situación plantea un problema de igualdad de tratamiento fiscal entre los gestores de fondos y los otros trabajadores, que deben pagar más impuestos.

4.9 No sólo han evolucionado la naturaleza y la estrategia de las empresas, sino también el papel del responsable de la gestión (CEO). Hace diez años, la responsabilidad de un CEO era administrar la empresa y sus activos por cuenta de las distintas partes. En la actualidad, su principal cometido es generar un resultado neto para los inversores. El índice de ceses forzados debidos a resultados que se consideraban insuficientes por los accionistas alcanzó su cota máxima en 2005, año en que se registraron cuatro veces más despidos de CEO que diez años antes. Más de una empresa de cada siete conoció un cambio de directivo, frente a una de cada once hace tan sólo diez años. También se ha acortado la duración de su mandato. Esta rotación cada vez más rápida plantea problemas, ya que «las transformaciones que deben asumir las empresas suelen necesitar entre tres o cuatro años para aplicarse».

4.9.1 A consecuencia de esto, muchos consejos de administración no encuentran candidatos para suceder al CEO cesado, lo que tiene como efecto de cascada un nuevo aumento de la remuneración de los CEO, en parte porque los nuevos empleadores intentan motivarlos para que abandonen el puesto que ocupan y, en parte, porque los empleadores actuales intentan retenerlos. No obstante, una mayoría aplastante de los inversores institucionales lamenta el nivel de los sueldos de los directivos, que consideran excesivo (90 %), y la ausencia de efecto positivo sobre los resultados de la empresa (78 %) ⁽¹⁸⁾.

4.9.2 Si bien las empresas parecen distanciarse de las *stock options*, que han provocado conflictos de intereses y escándalos sonados, la práctica consistente en «blindar» el sueldo y asignar remuneraciones adicionales a CEO que sin embargo no han logrado mejorar los resultados de la empresa (en términos de competitividad y empleo) resulta escandalosa a ojos de la opinión pública.

5. Cohesión y desigualdades sociales

5.1 Por una parte, si en el pasado a menudo se justificaban las elevadas remuneraciones ofrecidas a los accionistas debido al riesgo de las operaciones en las que comprometían su capital, la evolución de los últimos años ha puesto en tela de juicio este argumento.

5.1.1 En realidad, la responsabilidad se limita únicamente a sus aportaciones, y la negociabilidad de su activo — unida a una liquidez creciente de los mercados financieros y bursátiles gracias a las nuevas tecnologías y a su globalización — reduce

considerablemente la intensidad del riesgo que asumen, al tiempo que les proporciona una capacidad de salida y diversificación sin parangón.

5.2 Por otra parte, algunos economistas han detectado cierta estacionalidad en los despidos por razones económicas, siendo su punto culminante enero y junio, es decir, cuando se definen y revisan los presupuestos anuales en las empresas. Por ello, han llegado a la conclusión de que estos despidos están más destinados a mejorar los resultados financieros que a ajustar las necesidades laborales ⁽¹⁹⁾.

5.2.1 Asimismo, la individualización de los contratos de trabajo y de las remuneraciones está a la orden del día, así como la proliferación de contratos atípicos, como los contratos de duración determinada y la jornada a tiempo parcial, con el fin de convertir una parte de los gastos fijos vinculados a las remuneraciones en costes variables y, en definitiva, incrementar los beneficios y, por tanto, la rentabilidad financiera (*return on equity*). En 1992 el porcentaje de trabajadores con contrato de duración limitada o de tiempo parcial era del 25,4 %. En 2005 la proporción se había elevado al 33 %. La proliferación de este tipo de contratos precarios se extendió a un ritmo más rápido que el de la creación de empleos en todo ese período (excepto en 2005) y, en lo que se refiere a los contratos de duración determinada, sólo conduce en un 33 % de los casos a contratos indefinidos (contra un 22 % de pérdidas de empleo y un 39 % de casos que dan lugar a un contrato del mismo tipo) ⁽²⁰⁾.

5.2.2 Todo ello genera nuevos riesgos para los trabajadores y las empresas:

- las empresas no invierten en estos trabajadores móviles y éstos no se esfuerzan, al sentirse menos implicados en la empresa y al temer que los beneficios netos actualizados de la formación no resulten positivos ⁽²¹⁾ ⁽²²⁾;
- el capital humano, que es cada vez más específico en las empresas de la sociedad del conocimiento, es poco «reciclable» (es decir, no es realmente transferible de una empresa a otra) ⁽²³⁾;
- los representantes de los trabajadores ya no son capaces de identificar quiénes son los interlocutores a los que deben dirigirse en el marco del diálogo social, y «el dirigente» resulta ser un grupo atomizado de accionistas fluctuantes a los que «no se les puede poner cara»;
- se establece una competencia entre los trabajadores:
 - a escala mundial, debido a la fuerte movilidad del capital productivo y del capital financiero y a la duplicación del número de trabajadores que intervienen en la economía a raíz del hundimiento del bloque soviético y de la entrada en la escena internacional de China e India en particular;

⁽¹⁸⁾ Watson Wyatt, «Corporate Directors Give Executive Pay Model Mixed Reviews», junio de 2006.

⁽¹⁹⁾ D. Plihon, «Précarité et flexibilité du travail, avatars de la mondialisation du capital», 2006.

⁽²⁰⁾ COM(2003) 728 final: «Mejora de la calidad del empleo: examen de los progresos recientes».

⁽²¹⁾ Aunque el capital humano se considera cada vez en mayor medida un factor de competitividad en una economía del conocimiento, es sorprendente que no aparezca en el activo de los balances de las empresas ...

⁽²²⁾ European Working Conditions Observatory, «Fourth European Working Conditions Survey», 2007, p. 49.

⁽²³⁾ Véanse puntos 6.4 y siguientes.

- a escala nacional, debido a la tasa de desempleo, a la proliferación de empleos de baja calidad que aumentan aún más el valor de los empleos de calidad, y a la paradoja de la formación: por una parte, queda muy bien señalar la necesidad de formación y la insuficiencia de las competencias; por otra, cerca de un trabajador de cada tres cree estar sobrecualificado para las competencias que le exige su actividad profesional, mientras que a los trabajadores menos cualificados y temporales no se les ofrece suficiente formación;
- esta situación de competencia es mucho más acusada porque la movilidad de los trabajadores se ve relativamente limitada por el mantenimiento de los períodos transitorios de las leyes relativas a la migración económica, según las cuales el acceso de un extranjero a un mercado laboral está restringido por la escasez de mano de obra en algunos oficios (restricciones políticas), por la

falta de avances en la transferibilidad de las pensiones o por el recalentamiento del mercado inmobiliario (restricciones socioeconómicas) o por insuficientes conocimientos lingüísticos (restricciones culturales).

5.2.3 Es preciso encontrar un nuevo equilibrio entre accionistas y trabajadores. El desequilibrio se refleja, no sólo ya en la deformación del reparto del PIB entre «capital» y «trabajo» y en los elementos antes mencionados, sino también en una evolución exponencial de los mercados financieros y bursátiles en el curso de estos últimos años, que contrasta con un Derecho del trabajo que ha evolucionado en sentido contrario, es decir, sin proporcionar a los trabajadores la suficiente protección (tanto en materia de contratos como de formación continua, por ejemplo ⁽²⁴⁾). Ello se debe a que la flexibilidad (y creciente precarización) del trabajo se está convirtiendo en una variable de ajuste para las empresas.

Evolución por «submodelo» social

Media	País	Capitalización bursátil/PIB		Protección de los trabajadores	
		1990	2003	1990	2003
Modelo anglosajón	UK, EE.UU., CA, AU	54	119	0,63	0,73
Modelo escandinavo	FI, DK, SE	28	85	2,71	1,89
Modelo continental	FR, DE, AT, BE, NL	30	59	2,79	2,30
Modelo mediterráneo	IT, ES, EL	16	57	3,67	2,61
Japón		98	70	2,10	1,84

Nota: no existen datos para los nuevos Estados miembros.

La protección de los trabajadores está medida por medio del indicador «EPL versión 1» (EPL = *employment protection legislation*), calculado por la OCDE (para los años 1990, 1998 y 2003). Este indicador abarca la normativa de la protección de los empleos fijos y temporales. Cuanto más se acerca a 0, más débil es la normativa de protección de los trabajadores. (El indicador «EPL versión 2» incluye datos relativos a los despidos colectivos, pero no permite remontarse a 1990.)

5.2.4 Si bien es cierto que ha aumentado el número de asalariados accionistas, este fenómeno no puede corregir la situación porque concierne principalmente, y de manera desproporcionada (vista su representatividad entre el conjunto de los trabajadores), a los trabajadores de salarios más altos (en general los directivos).

5.2.5 Si recordamos que un sistema económico es producto de la historia (véase el punto 3.3), es fácilmente comprensible que la convergencia de los modelos de gobernanza empresarial (véanse los puntos 3.1 y 3.2) no haya producido en Europa continental efectos especialmente visibles en lo que respecta a la lucha contra el desempleo, cuando el modelo social europeo se basa, entre otras cosas, en una economía social de mercado que implica un enfoque de asociación (*partnership*) en sentido amplio que supera los intereses de los simples accionistas.

5.3 Desde hace varios años hemos entrado en una fase de fuerte moderación salarial ⁽²⁵⁾ bajo la presión de una competencia internacional cada vez más intensa y bajo la presión de las reglas de la rentabilidad. Sin embargo, no todas las clases socioprofesionales se ven afectadas por este fenómeno.

5.3.1 Por lo tanto, y tal como ocurre en los Estados Unidos ⁽²⁶⁾, la Comisión Europea, Eurostat y el BCE deberían afinar sus datos estadísticos desglosándolos (como mínimo) por quintiles ⁽²⁷⁾ para determinar mejor qué categorías de personas (salarios muy elevados, salarios muy bajos y tramos intermedios) son la causa del crecimiento de la masa salarial global y, más generalmente, de los ingresos, a fin de evaluar mejor los riesgos que planean sobre la estabilidad de los precios, sabiendo que las poblaciones que pertenecen a estos distintos tramos no tienen la misma propensión al consumo ⁽²⁸⁾ (véase también el punto 4.8.4).

⁽²⁴⁾ European Working Conditions Observatory, «Fourth European Working Conditions Survey», 2007, p. 49.

⁽²⁵⁾ Comisión Europea, «The contribution of labour cost developments to price stability and competitiveness adjustment in the Euro Area» en *Quarterly Report on the Euro Area*, volumen 6, nº 1, 2007.

⁽²⁶⁾ Véanse las encuestas trienales «US Survey of Consumer Finances».

⁽²⁷⁾ Distribución de las rentas, ordenadas en orden creciente, en cinco partes, con el mismo número de observaciones en cada parte.

⁽²⁸⁾ Hay trabajos recientes que apuntan en esa dirección. Cabe citar, en particular, a T. Piketty, E. Sáez: «The Evolution of Top Incomes: A Historical and International Perspective», *American Economic Review*, 2006.

6. I+D e innovación

6.1 Dado que los inversores institucionales tienen tendencia a mostrar cierto mimetismo en sus decisiones de inversión, es posible que ello dé lugar a invertir excesivamente en algunos sectores y, al mismo tiempo, a no invertir suficientemente en otros, como demostró la crisis bursátil de 2000-2001.

6.2 El ejemplo de los países escandinavos nos muestra que es posible combinar un elevado rendimiento social y tecnológico con un sistema financiero de dominancia bancaria en lugar de bursátil.

6.3 En cuanto a los *private equities*, aunque aportan un capital-riesgo indispensable para que las empresas de tamaño modesto puedan emprender nuevas actividades (*start-ups*), el sector se halla en declive desde hace algunos años (en 2003 representaban menos del 10 % de sus inversiones) ⁽²⁹⁾. La actividad de los *private equities* se centra cada vez más en las recompras de empresas o *buy-outs* (en 2003: más del 60 %; véase el apartado «Efecto de palanca y riesgos sistémicos»). Por otra parte, esta tendencia tampoco es capaz de estimular la inversión, puesto que, debido al riesgo inherente a esta actividad, la prioridad de los *private equities* será no tanto invertir a largo plazo como rembolsar y remunerar a los accionistas.

6.4 Además de la I+D, las llamadas interacciones tácitas ⁽³⁰⁾ son un factor de competitividad cada vez más importante para todas las empresas. Estas interacciones tácitas implican el intercambio de información, la formulación de opiniones, la coordinación y el seguimiento de otras actividades, y combinan distintas formas de conocimiento en los intercambios (bienes, servicios e informaciones) con los otros trabajadores, los clientes y los proveedores. Los empleados con este tipo de aptitudes representan hoy entre un 25 y un 50 % de la fuerza de trabajo.

6.4.1 Para incrementar su competitividad, las empresas ya no pueden apostar por normalizar el trabajo de los empleados que utilizan ese tipo de aptitudes o sustituirlos por máquinas. Al contrario, deben suprimir las barreras organizativas, instaurar un clima de confianza entre su personal, así como entre el personal y la empresa, y deben permitirles tomar decisiones y comunicarlas con rapidez y facilidad. Es decir, que su fuerza reside en el conocimiento colectivo específico de la empresa, conocimiento que va surgiendo con el paso del tiempo.

6.4.2 Las empresas disponen hoy día de un amplio margen de maniobra para mejorar la productividad de los trabajadores que intervienen en estas interacciones tácitas, cosa que no ocurre tanto en el caso de los demás trabajadores. Eso se refleja en la gran disparidad de resultados que hay en los sectores donde este tipo de empleos es importante. El diálogo social sectorial tiene un importante papel que desempeñar en este sentido a la hora de efectuar intercambios de experiencias entre empresas por medio de seminarios y estudios.

6.4.3 Este hincapié en las competencias específicas de las empresas plantea interrogantes en cuanto a la «flexiguridad», que

supone más bien una formación genérica para poder encontrar empleo en otra empresa que quizás opere en un sector distinto de aquel que deja el trabajador.

7. Efectos de palanca y riesgos sistémicos

7.1 Las recompras de empresas (*buy-outs*) que efectúan algunos tipos de *private equities* son una actividad de naturaleza especulativa que se basa en el endeudamiento y en una apuesta por la posibilidad de utilizar los rendimientos generados por la empresa «objetivo» para rembolsar el empréstito y obtener plusvalías considerables en un plazo de cinco años.

7.2 En los países de la Europa continental, este tipo de operaciones representaba en 1995 el 0,6 % del PIB y en 2005, más del 3 % ⁽³¹⁾ (para el Reino Unido, estas cifras ascienden a 1 y 7 %, respectivamente). Las recompras de empresas constituyen la actividad esencial (70 %) de las actividades de los *private equities*, mientras que el porcentaje del capital riesgo va en disminución (5 % para 2005).

7.2.1 En el segundo semestre de 2006 se multiplicaron las señales de alarma procedentes de algunos bancos centrales (BCE, Bank of England) y agencias de calificación (Standard and Poor's) como respuesta a la ebullición experimentada por el sector (500 000 millones de dólares), que en 2005 consiguió 70 000 millones de dólares más que el año anterior. En unas ocasiones señalaban un riesgo sistémico debido a una fuerte alza de la deuda de las sociedades y en otras una multiplicación de «bonos basura» (*junk bonds*) que alcanzaba niveles delicados.

7.2.2 Esto constituye un dilema para las autoridades monetarias, porque cualquier subida de los tipos que pudiese frenar esta actividad condenaría simultáneamente a empresas que sobreviven actualmente gracias al exceso de liquidez global.

7.2.3 Las recompras de empresas (*buy-outs*) plantean otras dos cuestiones de naturaleza completamente diferente, pero igualmente esenciales:

- Si la operación se realiza por medio de la constitución de una sociedad de cartera (*holding*), no se aplica la Directiva sobre la información y consulta a los trabajadores. De ello se deriva una menor participación de estos trabajadores, que ascienden a varios cientos de miles en Europa.
- A través de las LBO (adquisición de empresa mediante emisión de deuda o *leveraged buy-outs*), los fondos de inversión pueden estar representados, en nombre de la sociedad comprada, en el consejo de administración de un gran grupo europeo activo en un sector crucial como es el aeroespacial. Dado que algunos fondos de origen estadounidense mantienen vínculos especialmente estrechos con el poder político y los servicios de información estadounidenses, se pone en peligro la independencia tecnológica, militar y política de la UE en la medida en que la participación en el consejo de administración da acceso a información confidencial ⁽³²⁾.

⁽²⁹⁾ Deutsche Bank Research, «Private equity in Europe», enero de 2005.

⁽³⁰⁾ The McKinsey Quarterly, «Competitive Advantage from Better Interactions», 2006, nº 2.

⁽³¹⁾ Adrian Blundell-Wignall, «Private Equity Trends and Issues», OCDE, 2007.

⁽³²⁾ B. Carayon, *Patriotisme économique: de la guerre à la paix économique*, 2006, p. 119.

7.3 En términos generales, hay varios sesgos que aumentan artificialmente el rendimiento medio registrado por los *private equities*. Como no están sometidos a ninguna obligación de información, sólo los *private equities* con mejor rendimiento rinden cuenta de sus resultados, mientras que los fondos que desaparecen por malos resultados se suprimen de las bases de datos. Un estudio de Citygroup revela que una vez que se tienen en consideración estos elementos, la rentabilidad calculada a lo largo de un periodo de diez años resulta inferior a una cesta de acciones de empresas de capitalización bursátil mediana («*mid-cap*»). La consideración de los gastos de gestión y de inversión en valores ilíquidos contribuye igualmente a reducir el rendimiento registrado ⁽³³⁾.

7.4 Los *hedge funds* constituyen una industria de más de 1,5 billones de dólares. Estos fondos no son nuevos, pero han adquirido una enorme importancia en los últimos veinte años. El sector se ve presionado por inversores como los fondos de pensiones para aumentar su transparencia. Esta exigencia ha dado lugar recientemente al establecimiento de calificaciones de créditos y de riesgo por distintas agencias de calificación.

7.4.1 Al mismo tiempo, y debido a su colosal peso financiero, estos fondos ejercen una gran influencia en los mercados financieros, bursátiles y monetarios que podría dar lugar a reflexiones más profundas:

- Las autoridades reguladoras estadounidenses, británicas y europeas han reiterado recientemente su preocupación de que los bancos de inversiones permitan a los *hedge funds* aumentar su capacidad de empréstito utilizando garantías relativamente ilíquidas y cuyo valor, por tanto, podría disminuir rápidamente en caso de crisis financiera. También se interrogan sobre los vehículos *offshore* que aprovechan el efecto de palanca y que permiten a los bancos estadounidenses ampliar los créditos a los *hedge funds* más allá de los límites legales.
- Los *hedge funds* también operan en el segmento del *carry trade*, es decir, en aquellas operaciones mediante las cuales

los inversores piden préstamos en divisas con un bajo tipo de interés (como el yen o el franco suizo) con el fin de invertir en divisas que devengan mayores tipos de interés (dólar australiano). Cada vez hay más bancos, como el BPI, y más economistas convencidos de que esta actividad — muy remuneradora para los *hedge funds* — es un factor que explica la debilidad del yen, que a finales de enero alcanzó un nivel mínimo (después de cuatro años) con relación al dólar estadounidense. Un cambio súbito del tipo de interés de la divisa japonesa (como consecuencia de un aumento de los tipos japoneses en respuesta al vigor de la economía nipona) podría degenerar en una crisis financiera. Barclays Capital considera que el sector de *carry trade* de carácter especulativo está en su más alto nivel desde la crisis rusa de 1998.

7.5 Los derivados permiten a los bancos evacuar los riesgos de su balance convirtiéndolos en productos financieros complejos que puedan ser objeto de transacciones. Así, el riesgo se atomiza, pero se extiende en la economía, hacia agentes que pueden no estar sometidos a normas cautelares.

7.5.1 Aunque la probabilidad estadística de una crisis financiera de gran envergadura con repercusiones sistémicas ha disminuido con el paso del tiempo, sigue siendo probable un choque cuyos daños serían más importantes que en el pasado, sobre todo por la existencia de vínculos más estrechos entre las instituciones y los mercados como resultado de las innovaciones financieras que han permitido una mejor integración de los mercados y de las operaciones de fusión-adquisición en los sectores de la banca y los seguros ⁽³⁴⁾.

7.5.2 Debido a un efecto de palanca que se ha desmultiplicado en estos últimos años y que, por definición, no aparece en el balance, es imposible evaluar qué cantidades están realmente en juego y cuál es el riesgo al que está expuesto el sistema económico.

Bruselas, 26 de septiembre de 2007.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

⁽³³⁾ House of Commons (Cámara de los Comunes), Treasury Committee: «Private equity: tenth report of session 2006-2007».

⁽³⁴⁾ Financial Times, 30 de enero de 2007.

ANEXO

al Dictamen del Comité Económico y Social Europeo

Enmiendas rechazadas

La enmienda siguiente, que obtuvo más de la cuarta parte de los votos emitidos, fue rechazada en el transcurso de los debates (artículo 54(3) del Reglamento Interno):

Puntos 5.1 y 5.1.1

Sustitúyanse los puntos 5.1 y 5.1.1 por el siguiente punto 5.1:

~~«5.1 Por una parte, si en el pasado a menudo se justificaban las elevadas remuneraciones ofrecidas a los accionistas debido al riesgo de las operaciones en las que comprometían su capital, la evolución de los últimos años ha puesto en tela de juicio este argumento.~~

~~5.1.1 En realidad, la responsabilidad se limita únicamente a sus aportaciones, y la negociabilidad de su activo —unida a una liquidez creciente de los mercados financieros y bursátiles gracias a las nuevas tecnologías y a su globalización— reduce considerablemente la intensidad del riesgo que asumen, al tiempo que les proporciona una capacidad de salida y diversificación sin parangón.~~

5.1 La remuneración a los accionistas debe estar en concordancia con los resultados de las empresas.»

Exposición de motivos

Los dos puntos parecen demasiado críticos a la función de los accionistas como parte importante del desarrollo de las empresas. Al afirmar que «la responsabilidad se limita únicamente a sus aportaciones» parece quitar importancia al riesgo que supone invertir en los mercados financieros y bursátiles. La última crisis de estos mercados desmiente también la afirmación de que «las nuevas tecnologías y su globalización reducen la intensidad del riesgo». El limitar la remuneración a los accionistas podría ser negativo a la evolución de los mercados bursátiles.

Resultado de la votación:

Votos a favor: 65

Votos en contra: 70

Abstenciones: 13

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre las «Políticas económicas que favorecen la estrategia industrial europea»

(2008/C 10/24)

El 17 de enero de 2007, de conformidad con el apartado 2 del artículo 29 de su Reglamento Interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un dictamen sobre las «Políticas económicas que favorecen la estrategia industrial europea».

La Sección Especializada de Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 4 de septiembre de 2007 (ponente: Sra. FLORIO).

En su 438º Pleno de los días 26 y 27 de septiembre de 2007 (sesión del 26 de septiembre), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 129 votos a favor, 2 en contra y 5 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El crecimiento, la innovación y el empleo, que se relanzaron en la primavera de 2000 con la Agenda de Lisboa, son unos objetivos estrechamente relacionados con la reevaluación y la revalorización del papel de las políticas industriales en Europa. En el respeto del Pacto de Estabilidad y Crecimiento y en aras de la consolidación del mercado único, es necesario crear unas formas de coordinación que permitan a la industria europea desempeñar un papel central en los desafíos que plantea la globalización.

Entre los objetivos estratégicos convendrá determinar los sectores prioritarios de interés comunitario o supranacional, y apoyarlos con instrumentos económicos adecuados. La elaboración de estrategias industriales a medio y largo plazo corresponde esencialmente al ámbito europeo, mientras que su aplicación y realización concreta incumbe a los Estados miembros.

La moneda única y el mercado interior son unos instrumentos utilísimos, pero no son objetivos propiamente dichos; los objetivos son aquellos que se fijaron en el Tratado: progreso económico y social y nivel elevado de empleo.

Partiendo de estas premisas, en lo que respecta a las políticas económicas que favorecen la estrategia industrial europea, el CESE considera que es preciso concentrarse en las siguientes áreas:

1.2 **Las OGPE y la Agenda de Lisboa.** Si bien las orientaciones generales de las políticas económicas (OGPE) constituyen un instrumento de orientación y coordinación de las políticas económicas, es preciso vincularlas en mayor medida con las iniciativas de la Agenda de Lisboa y prever inversiones en innovación y nuevas tecnologías en el sector industrial, sin perder de vista la situación económica de cada Estado miembro.

1.3 **El papel y las políticas del Banco Central Europeo.** Las decisiones tomadas por el BCE tienen como principal obje-

tivo el control de la inflación y la estabilidad de los precios. A veces, la consecución de estos objetivos puede resultar en un freno a la inversión. Sin olvidar sus objetivos prioritarios, el BCE, en la medida de lo posible, podría llevar a cabo una política monetaria más acomodaticia para impulsar la inversión.

1.4 **Papel del BEI.** El Banco Europeo de Inversiones debe contribuir de manera determinante a la cohesión económica y social y apoyar el desarrollo industrial incentivando la investigación y el desarrollo. Paralelamente, la Comisión deberá dotarse de nuevos instrumentos de política macroeconómica para fomentar el desarrollo y el crecimiento industrial.

1.5 **Mejora de las políticas fiscales.** En el ámbito de las políticas fiscales es preciso, por una parte, reducir los gastos administrativos, en particular los que gravan a las PYME, y, por otra, conviene que las medidas fiscales se plasmen en incentivos dirigidos a las empresas para que inviertan en investigación y desarrollo.

1.6 **Los riesgos de una financiarización⁽¹⁾ sin reglas de las empresas.** La excesiva financiarización de las empresas y la multiplicación, en el sector industrial, de inversiones meramente especulativas, pone en peligro el tejido industrial, lo que con frecuencia perjudica a la producción, el empleo y la cohesión social. Es necesario, por tanto, adoptar instrumentos que regulen eficazmente la penetración del mundo financiero en la vida de las empresas.

1.7 **Relanzamiento del modelo industrial europeo.** Una de las formas de combatir el declive del sector manufacturero y las deslocalizaciones consiste en relanzar el modelo industrial europeo, caracterizado por distritos y segmentos de éxito. En cualquier caso, el tejido industrial necesita infraestructuras materiales e inmateriales, por lo que la financiación de estos proyectos redundará en interés del conjunto de la UE.

(1) Financiarización (traducción libre): creciente dominación de la industria financiera en el conjunto de la actividad económica, de los interventores en la gestión de sociedades, de los activos financieros en el importe total de activos, de valores negociables (*marketised securities*) y, en particular, de acciones en los activos financieros, del mercado de valores como mercado de control de las empresas en la definición de las estrategias empresariales, y de las fluctuaciones en el mercado de valores como factor determinante de los ciclos empresariales (<http://en.wikipedia.org/wiki/Financialisation>).

Por otra parte, dado que los servicios desempeñan un papel central en la economía europea, deben interactuar con el mundo de las empresas a las que sustentan, en particular los servicios de apoyo a la producción. Estos servicios a las empresas no podrían sobrevivir sin la dinámica y la vitalidad del sector industrial.

1.8 Investigación, desarrollo y propiedad intelectual. Es patente la necesidad de mejorar los resultados y las inversiones en investigación y desarrollo, que se encuentran actualmente muy alejados de los objetivos de la Agenda de Lisboa. También se debe reforzar en este sentido el compromiso económico por parte de la UE. La nueva estrategia industrial deberá tener en cuenta, en las inversiones destinadas a la investigación, los nuevos objetivos que se ha fijado la UE en el ámbito de las emisiones de anhídrido carbónico. La defensa de los derechos de propiedad intelectual es igualmente importante para la competitividad y la capacidad innovadora de las industrias europeas, por lo que se debe garantizar empleando los instrumentos comunitarios oportunos.

1.9 Educación e industria. Nunca podrá exagerarse la importancia de la interdependencia y los vínculos recíprocos entre las empresas y la educación. Las escuelas, las universidades y los centros de enseñanza de tercer grado han de ser conscientes de la necesidad de formar a los estudiantes con cualificaciones que sean relevantes para las empresas. Es necesario que las propias empresas comuniquen sus requisitos a estas instituciones. Una manera de mejorar los vínculos entre ambas partes consiste en desarrollar parques industriales cerca de los campus universitarios, así como en valorizar los centros de excelencia europeos y, por otra parte, el Instituto Europeo de Tecnología.

1.10 Diálogo social. Identificar las sinergias e implicar a todos los participantes en lograr el cambio estructural puede ayudar a hacer que las transformaciones industriales sean especialmente aceptables, si los interlocutores sociales participan sistemáticamente en anticipar y gestionar dichas transformaciones y si se persigue permanentemente el doble objetivo de hacer que las empresas sean competitivas y reducir el impacto social negativo. En las regiones transfronterizas es preciso facilitar las transformaciones industriales estableciendo un marco optativo para la negociación colectiva transnacional, tal como se anunció en la agenda social de 2005-2010. Los comités de empresa europeos también pueden contribuir: deben tomarse medidas para fortalecer las competencias de los que participan en su trabajo, de modo que los comités puedan llevar a cabo su papel como interlocutores clave en el proceso de consulta y de diálogo ⁽²⁾.

2. Antecedentes

2.1 El fundamento jurídico para la aplicación de una política industrial comunitaria se encuentra en el artículo 157 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea ⁽³⁾, y vuelve a

⁽²⁾ «El diálogo social y la participación de los trabajadores, claves para adelantarse a las transformaciones industriales y gestionarlas» e «Implementación del programa comunitario de Lisboa: un marco político para fortalecer la industria manufacturera de la UE — Hacia un enfoque más integrado de política industrial», DO C 24, 31.1.2006; «Política de cohesión en apoyo del crecimiento y el empleo: directrices estratégicas comunitarias, 2007-2013», DO C 185, 8.8.2006.

⁽³⁾ El apartado 2 del artículo 157, en particular, dispone que «Los Estados miembros se consultarán mutuamente en colaboración con la Comisión y, siempre que sea necesario, coordinarán sus acciones. La Comisión podrá adoptar cualquier iniciativa adecuada para fomentar dicha coordinación».

aparecer posteriormente en una serie de documentos importantes. La historia de la política industrial europea se remonta a la Comunicación de la Comisión Europea, publicada hace ya unos años, titulada «La política industrial en un entorno abierto y competitivo — Orientaciones para un enfoque comunitario» ⁽⁴⁾. Posteriormente se adoptaron otros actos ⁽⁵⁾ hasta llegar, más recientemente, a la Comunicación de la Comisión titulada «La política industrial en la Europa ampliada» ⁽⁶⁾, dedicada a las oportunidades y las consecuencias de la ampliación prevista de la Unión Europea. Entre los documentos aprobados ulteriormente cabe recordar las comunicaciones de la Comisión tituladas «Algunas cuestiones clave de la competitividad en Europa — hacia un enfoque integrado» ⁽⁷⁾ y «Acompañar los cambios estructurales: Una política industrial para la Europa ampliada» ⁽⁸⁾. Más reciente aún es la Comunicación de la Comisión titulada «Implementación del programa comunitario de Lisboa: un marco político para fortalecer la industria manufacturera de la UE — Hacia un enfoque más integrado de política industrial» ⁽⁹⁾, a la que sucedió la revisión intermedia de la política industrial ⁽¹⁰⁾.

2.2 La introducción del euro como moneda común ha conducido al acuerdo sobre el Pacto de Estabilidad y Crecimiento entre los países adherentes y ha subrayado la necesidad de coordinar mejor las políticas económicas nacionales, en particular en el ámbito de las políticas presupuestarias.

Por otra parte, la adhesión de los nuevos países de Europa Central y Oriental representa un desafío considerable para el futuro de Europa, que requiere reducir las divergencias que siguen existiendo entre las diferentes realidades económicas, sociales y productivas.

Las políticas comunitarias han logrado objetivos importantes, especialmente en el ámbito de la consolidación del mercado interior y, más recientemente, en el de la libre circulación de los servicios.

Sin embargo, como consecuencia de la atención prestada al conjunto de estas prioridades (respeto de los criterios de Maastricht, regulación del mercado interior, enorme diversidad de las realidades económicas y productivas), se han descuidado las políticas de apoyo a la capacidad industrial de la UE.

2.3 En este escenario, las políticas industriales han tenido un peso menos importante en la estrategia de crecimiento y empleo. Esto se debe a determinadas decisiones que han brindado a los Estados miembros la posibilidad de adoptar prácticamente cualquier orientación en este ámbito, con escasos resultados en materia de acuerdos supranacionales y, obviamente, pocas formas de coordinación dentro de la Unión Europea. Sin embargo, a pesar de que en los últimos 25 años sí se han adquirido compromisos y se han elaborado documentos dirigidos a

⁽⁴⁾ COM(1990) 556 final.

⁽⁵⁾ En particular, las dos comunicaciones de la Comisión Europea aprobadas en los años noventa: «Una política de competitividad industrial para la Unión Europea», COM(1994) 319 final, y «Competitividad de las empresas europeas frente a la mundialización — Cómo fomentarla», COM(1998) 718 final.

⁽⁶⁾ COM(2002) 714 final.

⁽⁷⁾ COM(2003) 704 final.

⁽⁸⁾ COM(2004) 274 final.

⁽⁹⁾ COM(2005) 474 final.

⁽¹⁰⁾ COM(2007) 374 final.

dotar a la Unión de una política industrial que le permitiera mantenerse en el nivel de las grandes potencias económicas mundiales, la impresión general que se desprende es que han prevalecido los intereses nacionales. Se ha trabajado mucho por acelerar las privatizaciones y liberalizaciones, consideradas como los mejores incentivos para el crecimiento económico, pero se ha descuidado el desarrollo de una política comunitaria de apoyo a los sectores industrial y manufacturero.

2.4 En un mundo globalizado como el actual, cada vez es más necesario determinar cuáles pueden ser las estrategias industriales europeas más adecuadas para responder a la competencia mundial, que no se limita ya a los gigantes norteamericano y japonés, sino que también proviene de las potencias emergentes, como China y la India. Se necesitan, pues, instrumentos comunitarios para responder con éxito a los desafíos que plantea el resto del mundo y colocarse a la cabeza de los sectores estratégicos en vez de ser un mero seguidor.

2.5 Sin embargo, en los últimos años se observa en Europa una tendencia a renacionalizar las políticas industriales, sobre todo en determinados sectores estratégicos, como el de la energía. En muchos casos, el peligro radica en que la propensión a privilegiar a los líderes nacionales en detrimento de los europeos, especialmente en los sectores que necesitan unas dimensiones más amplias en términos de mercado e inversiones, perjudique a los propios Estados.

2.6 Las estrategias industriales a medio y largo plazo y las políticas económicas que las apoyan pertenecen al ámbito europeo, pero incumbe exclusivamente a los Estados miembros aplicar dichas políticas y adaptarlas a la dimensión nacional.

2.7 A raíz de la emergencia de nuevas potencias económicas en la escena mundial, más competitivas en la producción con gran intensidad de mano de obra, la estrategia industrial europea debe dirigirse hacia una producción de calidad. Es necesario, además de prever cuáles serán los sectores que impulsarán la producción de alta tecnología, innovación y calidad, determinar los instrumentos económicos que podrán ponerse a disposición de los sectores industriales y manufactureros que representan los intereses de toda la Unión Europea.

3. ¡Relancemos las políticas económicas de la Unión Europea!

3.1 Desde su creación, el mercado interior de la UE es el verdadero motor de la integración europea y del crecimiento económico. Más tarde, el euro, como moneda única, ha estimulado el papel del mercado único, brindando mayor agilidad y seguridad a los intercambios y mejorando la competencia. Sin embargo, tanto el mercado interior como el euro son meros instrumentos, no objetivos propiamente dichos. Los objetivos son aquellos que se fijaron en el Tratado y se confirmaron en las conclusiones del Consejo de los días 21 y 22 de junio de 2007: progreso económico, cohesión social y nivel elevado de empleo.

3.2 Tras resultados alentadores en el segundo semestre de 2003, el contexto económico europeo sufrió una ralentización en el segundo semestre de 2004 a raíz de factores externos, como el precio del petróleo, debido a la crisis internacional, y la evolución del comercio mundial. La progresión en 2005, el ligero crecimiento en 2006 y el alentador primer cuatrimestre de 2007 ⁽¹⁾ han confirmado que, en cualquier caso, la consolidación de la economía europea depende cada vez más de la evolución de las exportaciones y cada vez menos de la demanda interna ⁽²⁾.

3.3 En las orientaciones generales de las políticas económicas (OGPE) 2005-2008 ⁽³⁾, el Consejo se detiene en los instrumentos, las prioridades y las políticas macroeconómicas que deberían adoptar los Estados miembros, así como las correspondientes reformas que se necesitan, en particular, en la perspectiva de una estrategia industrial sostenible.

3.4 Las políticas macroeconómicas previstas por el Consejo en las OGPE tienen por objeto mejorar el crecimiento económico y el empleo, a la vez que destacan la importancia de las políticas económicas para la estabilidad de los precios. Las medidas propuestas tienen como finalidad:

- garantizar la estabilidad económica, respetando los objetivos a medio plazo;
- garantizar la sostenibilidad de la situación económica y presupuestaria, reduciendo la deuda pública y reforzando los regímenes de pensiones y asistencia;
- fomentar una asignación eficaz de los recursos, privilegiando los gastos que favorecen el crecimiento económico, e impulsar una evolución salarial que contribuya a la estabilidad económica;
- impulsar una mayor coherencia de las políticas macroeconómicas, estructurales y de empleo.

3.5 Las políticas macroeconómicas del Pacto de Estabilidad y Crecimiento se deberían coordinar en mayor medida con los objetivos de la Estrategia de Lisboa para crear una política económica única de la Unión Europea y de la zona euro. Para apoyar de manera coherente las opciones elegidas de la estrategia industrial, convendría modificar el presupuesto europeo, canalizando los recursos hacia unas inversiones que impulsen en mayor medida el crecimiento ⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ Véase el Comunicado de prensa Eurostat 64/2007 (15 de mayo de 2007).

⁽²⁾ Véase el Comunicado de prensa Eurostat 50/2007 (12 de abril de 2007).

⁽³⁾ «Recomendación del Consejo 2005/601/CE de 12 de julio de 2005, relativa a las orientaciones generales de las políticas económicas de los Estados miembros y la Comunidad (2005-2008)», DO L 205 de 6.8.2005, p. 28.

⁽⁴⁾ Véase el Grupo Agenda de Lisboa — *Workshop on developing the Lisbon Agenda at European Level* — Bruselas, 17 de noviembre de 2006, informe de síntesis por Maria Joao Rodrigues.

4. ¡Invertamos en la Estrategia de Lisboa!

4.1 En cambio, en lo que respecta a las reformas dirigidas a aumentar el crecimiento y las reformas más importantes desde el punto de vista industrial, el Consejo fija las siguientes prioridades:

- mejorar y fomentar las inversiones en el ámbito de la investigación y el desarrollo, reiterando el objetivo del 3 % del PIB establecido en Lisboa;
- sacar provecho de las ventajas competitivas de la industria europea ideando una política industrial moderna y activa, desarrollando nuevas tecnologías, creando condiciones atractivas para la industria, aumentando los factores de competitividad para afrontar la globalización e impulsando la creación de polos empresariales dentro de la UE en términos de calidad;
- ampliar y potenciar el mercado interior y aplicar de manera más eficaz las políticas de competencia, reduciendo paralelamente las ayudas estatales;
- promover una cultura empresarial y favorecer a las PYME;
- mejorar las infraestructuras europeas invirtiendo en ellas, ya que son un factor determinante para el buen funcionamiento del tejido industrial europeo.

4.2 El «Informe Sapir» publicado en 2003 ⁽¹⁵⁾ ya tenía en cuenta parte de estos objetivos e insistía en la necesidad de mantener el Pacto de Estabilidad y Crecimiento. En él se afirmaba que en el ámbito de las políticas monetarias la única forma de crear las condiciones ideales para la estrategia industrial prevista consistía en adoptar medidas que permitieran mantener bajo control el coste del dinero y garantizar una estabilidad macroeconómica a largo plazo.

4.3 Cuando elaboró su propio Dictamen sobre las OGPE, el CESE expresó el deseo de conseguir una mayor integración entre estas orientaciones y las otras iniciativas de la Agenda de Lisboa ⁽¹⁶⁾.

4.4 Aún hoy en día sigue existiendo un gran desequilibrio en las decisiones relativas a las políticas macroeconómicas, con una marcada concentración en la lucha contra la inflación y la estabilidad de precios, y una excesiva propensión del BCE a emplear los tipos de interés sin demasiada flexibilidad y, a veces, de manera incomprensible. En los períodos de fuerte crecimiento (1999-2000) el BCE prácticamente duplicó los tipos de interés, mientras que en los largos años en los que el crecimiento era bajo tardó mucho en reducirlos. Una política monetaria flexible, unida a unas políticas fiscales específicas (rigor e inversiones públicas) podrían ser los elementos que permitan alcanzar un crecimiento sostenible y de larga duración en el sistema europeo.

4.5 El Banco Central Europeo está encargado de mantener la estabilidad monetaria y mantener bajo control el aumento de

los precios. Sin embargo, estas políticas pueden obstaculizar el crecimiento económico de los países de la zona euro y, por ende, dificultar el de los otros quince países «convergentes». Por eso es necesaria una mayor coordinación entre las actividades del BCE y las políticas macroeconómicas de la UE. Es evidente que, en sus decisiones, el BCE debe tener en cuenta el hecho de que una moneda fuerte repercute positivamente en las importaciones, que son más interesantes, mientras que penaliza las exportaciones.

4.6 En los últimos meses se ha observado en la UE un crecimiento económico alentador, aunque discreto. Este crecimiento se debe esencialmente a las exportaciones hacia otros mercados, lo que es, sin lugar a dudas, un elemento positivo, pero para que el crecimiento del mercado interior sea sostenible y sólido, lo que se debe apoyar, sobre todo, es la demanda interna. También contribuyen a reforzar e incrementar la demanda interna las políticas salariales, que garantizan una economía más dinámica y mejores resultados, evitando los riesgos de una inflación demasiado baja o una caída de precios.

5. Hacia unas mejores políticas fiscales concertadas

5.1 Una estrategia concertada, en particular en el ámbito de las políticas fiscales, podría garantizar las intervenciones en apoyo del desarrollo industrial y, de manera más general, consolidar la economía europea. Aunque, por una parte, es necesario reducir los gastos administrativos que gravan excesivamente las empresas, en particular las PYME, por otra se prevé mejorar la calidad de la reglamentación, simplificándola, haciéndola transparente y velando por su riguroso cumplimiento. Un sistema fiscal equitativo, redistributivo en coherencia con las tendencias del crecimiento y que favorezca la cohesión es un motor importante para el crecimiento, el empleo y la productividad.

5.2 El fenómeno de la creciente financiarización ⁽¹⁷⁾ de las empresas puede tener efectos negativos para el sector industrial y manufacturero. Los efectos de esta situación son notables, tanto en lo que atañe a la distribución de la renta y de la riqueza como en el ámbito del desarrollo económico y del empleo.

5.3 Se necesita una mayor transparencia y una reglamentación comunitaria más eficaz, sobre todo por las siguientes razones: 1) los fondos especulativos representan, en el mercado financiero, un instrumento de alto riesgo; 2) aún no se presta la suficiente atención ni se protege debidamente a los inversores individuales, y 3) unas normas eficaces deberían proteger tanto a las empresas como al mercado financiero, así como a los inversores y a los ahorradores. Por estas razones, es necesaria una reglamentación eficaz y transparente a nivel comunitario para garantizar que los inversores reciben una información comprensible y adecuada. Además, la aprobación de la Directiva sobre mercados de instrumentos financieros (MIFID) supone un paso importante en la protección a los inversores, tanto empresas como personas físicas.

⁽¹⁵⁾ «Una Agenda para una Europa en crecimiento — Cómo hacer rentable el sistema económico comunitario», André Sapir *et al.*, julio de 2003.

⁽¹⁶⁾ Véase el Dictamen del CESE «Las orientaciones generales de política económica y la gobernanza económica — Condiciones para una mayor coherencia en la elaboración de la política económica en Europa», DÓ C 324 de 30.12.2006, p. 49.

⁽¹⁷⁾ Véase la nota 1.

5.4 En consecuencia, la UE y los Estados miembros deben dotarse de unos instrumentos eficaces que pongan sus economías a resguardo de la especulación y de la excesiva financiación de los grupos industriales y económicos. Éstos no contribuyen a aumentar la riqueza y el bienestar de uno o varios países, sino que constituyen un verdadero riesgo para la cohesión social y el empleo.

6. Invertir en sectores clave

6.1 Las empresas que desempeñarán un papel importante en el futuro son, sin lugar a dudas, las que trabajen en los sectores de alta tecnología como las energías alternativas, las nanotecnologías y biotecnologías, el sector aeroespacial y la aeronáutica, los sectores multimedia y las telecomunicaciones, sectores todos ellos de alta intensidad de capital más que de mano de obra, por lo que necesitan, precisamente, una mano de obra altamente calificada.

6.2 A los sectores tradicionalmente fuertes de la industria europea (automóviles, electrodomésticos, etc.) deben sumarse los de producción de alta calidad, por lo que la política económica europea debe fomentar, mediante instrumentos directos e indirectos, la realización de grandes proyectos europeos en estos ámbitos.

6.3 Como subrayó Philippe Maystadt, Presidente del BEI, en una intervención en el CESE, el Banco Europeo de Inversiones tiene por misión apoyar la cohesión económica y social, por lo que, a tal fin, se concede prioridad a las inversiones en el sector de las energías renovables, la eficiencia energética, las actividades de investigación y desarrollo, la seguridad de abastecimiento y la diversificación de las fuentes de energía. Paralelamente, iniciativas como el programa JASPERS tienen por finalidad preparar proyectos destinados a las redes de transporte, a la protección del medio ambiente y de la salud.

6.4 Existen empresas que consumen una gran cantidad de energía y desempeñan un papel fundamental en el tejido industrial europeo. Es preciso defenderlas a nivel comunitario, coordinando entre los países de la Unión las medidas de política industrial que permitan realizar intervenciones transitorias y operativas, en particular de carácter sectorial, en apoyo de estas producciones primarias europeas. Esta exigencia deberá tener en cuenta los objetivos fundamentales que se ha fijado la UE en materia de reducción de las emisiones de anhídrido carbónico para combatir el calentamiento del planeta. De hecho, estos objetivos brindan la oportunidad de combinar la necesidad de crecimiento del mercado interior con los cambios climáticos que se están produciendo. En línea con estos objetivos, la UE debe asumir un papel protagonista en las negociaciones internacionales mantenidas en defensa del respeto del Protocolo de Kioto y del mantenimiento del reciente Reglamento REACH.

6.5 Algunas producciones sufren ya deslocalizaciones significativas que son motivo de preocupación. Es necesario, pues, hacer todo lo posible por conseguir que los cierres de establecimientos de producción sean lo menos traumáticos posible para los trabajadores y las regiones implicadas. Sin embargo, la respuesta a estas deslocalizaciones no puede consistir simplemente en «contenerlas»; el objetivo constante debe ser no sólo reciclar las empresas, sino también los trabajadores, mediante la formación permanente, para que puedan permanecer en el mercado de trabajo gracias a sus cualificaciones profesionales.

7. Políticas territoriales

7.1 Con vistas a un desarrollo equilibrado de todo el territorio comunitario, es necesario, también desde el punto de vista europeo, incitar a las empresas a no realizar únicamente inversiones de sustitución, sino también inversiones complementarias, a fin de ampliar la base de usuarios de sus productos y sacar un partido efectivo del mercado interior, ampliado a los nuevos Estados miembros de la UE. El tejido industrial europeo se caracteriza por unos distritos y segmentos industriales de éxito, un modelo que no ha quedado en absoluto obsoleto y puede ser competitivo incluso de cara a los futuros desafíos, sobre todo en determinados sectores manufactureros.

7.2 La propia Comisión ⁽¹⁸⁾ pone de relieve la tendencia a la «desindustrialización» y la «deslocalización», dos fenómenos interrelacionados. No cabe duda de que la economía europea sufrió una gigantesca revolución durante las últimas décadas: la proporción de la industria manufacturera en la producción total de la Unión pasó del 30 % en 1970 al 18 % en 2001, mientras que en el mismo período el sector de los servicios registraba una verdadera explosión, con un salto del 52 % al 71 %. La deslocalización afecta, sobre todo, a las producciones de escasa intensidad tecnológica y gran intensidad de mano de obra, aunque uno de los riesgos reales es que también se deslocalicen actividades de investigación y desarrollo fuera del territorio europeo (lo que ya ocurre en alguna ocasión). También son preocupantes los últimos datos sobre los pedidos industriales publicados a finales de abril de 2007 por Eurostat ⁽¹⁹⁾.

7.3 La industria manufacturera siempre ha sido y seguirá siendo la espina dorsal de la economía europea. Muchos sectores dependen de una base industrial sólida, incluido el sector de servicios: renunciar a ella sería perjudicial, ya que tiene un enorme potencial e integra numerosos puntos de excelencia ⁽²⁰⁾. Aunque determinadas industrias con gran intensidad de mano de obra se deslocalicen a terceros países, es fundamental que el núcleo fuerte de la producción industrial, que representa el gran valor añadido de nuestra economía, permanezca en el continente europeo.

⁽¹⁸⁾ «Comunicación de la Comisión al Consejo Europeo y al Parlamento Europeo — Algunas cuestiones clave de la competitividad en Europa — hacia un enfoque integrado», COM(2003) 704 final.

⁽¹⁹⁾ Eurostat Comunicado de Prensa 56/2007, 24 de abril de 2007.

⁽²⁰⁾ La importancia fundamental de un sector industrial fuerte y dinámico en Europa queda reflejada en la Comunicación de la Comisión titulada «Implementación del programa comunitario de Lisboa: un marco político para fortalecer la industria manufacturera de la UE — Hacia un enfoque más integrado de política industrial», COM(2005) 474 final, y en el correspondiente Dictamen del CESE publicado en el DO C 185 de 8.8.2006, p. 80.

7.4 De hecho, si se observan las empresas mundiales que realizan un mayor volumen de negocios en el mundo se comprueba la fuerza persistente de la industria en la economía actual. Además, el propio sector terciario, que crece y seguirá creciendo, halla precisamente en los «servicios a la producción» su aspecto más dinámico e innovador ⁽²¹⁾.

7.5 En los últimos años, la Comisión Europea ha asumido una serie de compromisos en apoyo de los sectores industriales. Citaremos dos a modo de ejemplo. La industria del automóvil, un sector tradicionalmente fuerte de la industria europea, que representa el 3 % del PIB europeo y el 7 % del empleo en el sector manufacturero, acaba de ser objeto de la atención de la Comisión Europea. El propósito de la Comisión con la Comunicación «CARS 21» ⁽²²⁾ es crear una estrategia global para la industria europea del automóvil, a fin de mantener la producción de vehículos a largo plazo y a los mejores precios para los consumidores. El documento trata varios aspectos, como la reducción de los gastos administrativos, la sostenibilidad medioambiental, la seguridad vial, el comercio en los diferentes mercados, incluso extranjeros, y la investigación. La Comisión parece haber tomado conciencia de que la industria del automóvil, junto a los sectores conexos, está en el centro de la economía europea y que, como tal, necesita unos instrumentos de coordinación a escala europea para orientar su desarrollo.

7.6 Otro sector en el que las instituciones europeas han lanzado iniciativas específicas es el textil, un ámbito particularmente sensible porque sufre enormemente las consecuencias de la competencia internacional. El Consejo de Competitividad celebrado el 27 de noviembre de 2003 ya destacó la importancia de garantizar una interacción eficaz de las políticas a nivel comunitario, sobre todo a través de la investigación, la innovación, las medidas de formación y la protección de los derechos de propiedad intelectual. A principios de 2004, la Comisión creó un Grupo de alto nivel (GAN) para el sector textil y de la confección, encargado de formular recomendaciones sobre una serie de iniciativas concretas a nivel regional, nacional y europeo ⁽²³⁾.

7.7 En noviembre de 2003, la Comisión también lanzó la «Iniciativa Europea de Crecimiento», encaminada a acelerar la recuperación económica de la UE. Esta Iniciativa consta de un programa «Quick Start» consistente en proyectos de inversiones públicas y privadas en infraestructuras, redes y conocimientos, destinados a impulsar la creación de asociaciones entre los

sectores público y privado, en colaboración con el Banco Europeo de Inversiones. Convendría apoyar este proyecto, teniendo en cuenta, en particular, los objetivos económicos, sociales y de protección del medio ambiente que la UE se ha fijado en los últimos años.

7.8 El Fondo Social Europeo puede definirse como uno de los instrumentos destinados a facilitar la transición en los sectores y las zonas afectadas por las transformaciones industriales. Se concentra esencialmente en las políticas activas de empleo, la formación y el acceso al mercado laboral. Los fondos europeos de desarrollo regional respaldan la competitividad, centrándose en la investigación, la innovación, la educación y las infraestructuras. Los Fondos Estructurales conseguirán lograr sus objetivos si los agentes socioeconómicos participan adecuadamente en su programación, de acuerdo con el principio de asociación.

8. Investigación y desarrollo

8.1 Está demostrado que la investigación y el desarrollo constituyen una condición *sine qua non* del crecimiento económico y de las estrategias industriales; los esfuerzos de las instituciones de la Unión Europea por valorizar, impulsar y mejorar los resultados y las inversiones en el ámbito de la innovación son muchos y tienen todos ellos por objeto dar un peso fundamental a estos aspectos.

8.2 La Agenda de Lisboa fija para todos los Estados miembros el objetivo de invertir el 3 % del PIB en investigación y desarrollo. Este objetivo ambicioso parece aún muy lejano y en los últimos años se ha observado que los Estados que tradicionalmente siempre han invertido son los que siguen haciéndolo, mientras que otros no han realizado el aumento esperado ⁽²⁴⁾. Las medidas fiscales *ad hoc* pueden consistir, por ejemplo, en incentivos para invertir en investigación y desarrollo.

8.3 Como recalca el Informe Sapir, la Unión Europea invierte bastante menos en investigación y desarrollo que los Estados Unidos. La diferencia no sólo radica en los recursos que los sectores público y privado dedican a la investigación y el desarrollo, sino en que, con respecto a los Estados Unidos, Europa tiene menos investigadores, menos publicaciones científicas, una menor incidencia en el comercio mundial en lo que respecta a los productos de alta tecnología, registra menos patentes y crea menos nuevas empresas (*start up*) ⁽²⁵⁾.

⁽²¹⁾ Sobre la importancia de los servicios a la producción y su interacción con la industria manufacturera europea, véase el Dictamen del CESE titulado «Las interacciones entre los servicios y la industria manufacturera europea y su impacto en el empleo, la competitividad y la productividad», DO C 318 de 23.12.2006, p. 26.

⁽²²⁾ «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo — Marco reglamentario para un sector del automóvil competitivo en el siglo XXI — Posición de la Comisión sobre el informe final del Grupo de alto nivel CARS 21 — Una contribución a la estrategia de crecimiento y empleo de la UE», COM(2007) 22 final.

⁽²³⁾ «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — El sector textil y de la confección después de 2005 — Recomendaciones del Grupo de alto nivel sobre el sector textil y de la confección», COM(2004) 668 final.

⁽²⁴⁾ Véanse los trabajos del Grupo de Lisboa del CESE y, en particular, la Resolución titulada «La aplicación de la estrategia de Lisboa renovada», de 15 de febrero de 2007, CESE 298/2007.

⁽²⁵⁾ COM(2006) 728 final.

8.4 En el «Libro Verde — El Espacio Europeo de Investigación: nuevas perspectivas» ⁽²⁶⁾, la Comisión propone una estrategia para superar los obstáculos en la vía de la patente comunitaria, y declara que se están preparando iniciativas para apoyar el surgimiento de «mercados piloto» europeos en sectores prometedores que hacen un uso intensivo de la tecnología.

8.5 En el marco del Programa común de investigación y del Programa marco para la competitividad e innovación es necesario, ahora más que nunca, crear un fuerte órgano de control centrado esencialmente en las estrategias industriales.

8.6 La ayuda a la investigación sigue siendo una política esencialmente nacional, aunque hay ejemplos que van en sentido contrario y dan muestras de su validez. Por ejemplo, la mayoría de los economistas considera que el consorcio Airbus y la empresa conjunta STMicroelectronics son unos «adalides europeos» acertados, y unos ejemplos, escasos, de coordinación supranacional competitiva a nivel mundial en sectores tecnológicamente complejos. El fondo para la innovación podría fomentar la creación de consorcios industriales europeos, facilitando la multiplicación de experiencias positivas de carácter supranacional.

8.7 Para poder funcionar correctamente, un buen tejido industrial necesita una red y, sobre todo, una red europea. El objetivo debe ser la mejora y consolidación de las infraestructuras materiales, como las redes de transporte, las redes

informáticas, los puertos, corredores y vectores, así como de las infraestructuras inmateriales, cuya importancia no debe descuidarse, sobre todo para los desafíos a largo plazo, como, precisamente, la formación y la coordinación entre las universidades y los centros de investigación.

8.8 En este ámbito, es imprescindible crear unos vínculos fuertes entre el mundo académico, el sector de la investigación y el mundo empresarial. Es necesario, a tal fin, adoptar un enfoque estratégico que garantice a los estudiantes la adquisición de las competencias necesarias para entrar en el mundo laboral; también deberán realizarse inversiones públicas y privadas para que se desarrollen cada vez más centros de excelencia que, vinculados a las universidades, proporcionarán un terreno fértil para la capacidad empresarial en el futuro.

8.9 Cabe recordar, por otra parte, que el VII Programa marco de investigación de la Unión Europea 2007-2013 ⁽²⁷⁾ aumenta el presupuesto y concede especial atención a las pequeñas y medianas empresas. Dedicará 1 300 millones de euros a:

- apoyar a pequeños grupos de empresas innovadoras a fin de resolver problemas tecnológicos comunes;
- garantizar un nivel de financiación del 75 % para las actividades de investigación y desarrollo de las PYME (comparado con el 50 % previsto en el Programa marco);
- desarrollar y coordinar la ayuda a las PYME a nivel nacional.

Bruselas, 26 de septiembre de 2007.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

⁽²⁶⁾ COM(2007) 161 final.

⁽²⁷⁾ Véase el Dictamen del CESE sobre la «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un programa marco para la innovación y la competitividad (2007-2013)», DO C 65 de 17.3.2006, p. 22.

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 — La coordinación de los sistemas de imposición directa de los Estados miembros en el mercado interior» sobre la
- «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social Europeo — Consideración fiscal de las pérdidas en un contexto transfronterizo» y sobre la
- «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social Europeo — Imposición de salida y necesidad de coordinación de las políticas tributarias de los Estados miembros»

COM(2006) 823 final

COM(2006) 824 final — {SEC(2006) 1690}

COM(2006) 825 final

(2008/C 10/25)

El 19 de diciembre de 2006, de conformidad con el artículo 262 del TCE, la Comisión decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre las propuestas mencionadas.

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 4 de septiembre de 2007 (ponente: Lars NYBERG).

En su 438º Pleno de los días 26 y 27 de septiembre de 2007 (sesión del 26 de septiembre de 2007), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 168 votos a favor, 2 en contra y 4 abstenciones el presente Dictamen.

1. Síntesis y recomendaciones

1.1 Por lo que se refiere al objetivo y el enfoque del trabajo en materia de fiscalidad en el contexto del mercado interior, el CESE está de acuerdo con la Comisión en que la coordinación y cooperación entre los Estados miembros pueden hacer que estos alcancen sus objetivos de política fiscal y protejan sus bases impositivas, al mismo tiempo que se reducen los costes de cumplimiento de la legislación y se eliminan obstáculos como la discriminación y la doble imposición.

1.2 En las Comunicaciones, la Comisión se muestra extremadamente prudente en sus formulaciones: «se propone presentar», «cuya intención es estudiar la cuestión próximamente», etc. El CESE considera que las propuestas presentadas por la Comisión resultan lógicas en el marco de un programa de trabajo en el ámbito fiscal, porque son aspectos problemáticos cuando se trata de actividades transfronterizas.

1.3 Sin embargo, la actitud cautelosa de la Comisión pone a prueba al lector. Las descripciones de las diferentes situaciones son muy sucintas, y las interpretaciones de la situación jurídica son también de carácter indicativo. Esto hace que a las propuestas presentadas en las Comunicaciones no se pueda responder con tomas de posición específicas, sino únicamente abordando cuestiones de principio. Además, en los encuentros mantenidos con representantes de la Comisión ha quedado claro que estas Comunicaciones deben considerarse sobre todo como un informe sucinto de la vasta labor que está llevando a cabo la Comisión.

1.4 Por lo que se refiere a la compensación de pérdidas transfronteriza, la Comisión razona que, aunque no resulte idóneo hacer simplemente extensivos los regímenes aplicables a nivel nacional al ámbito transfronterizo, ello supone una mejora con respecto a la situación actual. Pero el argumento es dudoso tanto desde el punto de vista jurídico como socioeconómico, ya

que en la práctica supone aplicar, a través de una empresa extranjera, las normas nacionales de su país de origen en el territorio de otro país. A largo plazo, la BTCC ofrece una solución a los distintos problemas jurídicos y económicos que plantea la compensación de pérdidas a empresas con actividad transfronteriza. Dado que la Comisión está examinando esta cuestión junto con los Estados miembros en el seno de un grupo de trabajo especial, debería centrar la labor del grupo en encontrar rápidamente una solución a este problema y utilizar estas Comunicaciones como medio para abordar las cuestiones de carácter general.

1.5 En su análisis la Comisión intenta ofrecer soluciones a un problema pero sin examinar — al menos en esta Comunicación — ni su magnitud ni las consecuencias reales que tendría el establecimiento del derecho de transferencia de pérdidas transfronteriza. Además, en su argumentación la Comisión no ha tomado suficientemente en consideración la posibilidad de trasladar las pérdidas a un ejercicio posterior. En la mayoría de los casos no es necesario proceder a la transferencia de pérdidas transfronteriza.

1.6 Por lo que se refiere a la transferencia de un Estado miembro a otro de las plusvalías latentes de las empresas, no es lógico que la única base sobre la que se trata esta cuestión sea una sentencia aplicable a las personas físicas. La norma de que en los casos de transferencia de capital con plusvalías latentes no se puede exigir el pago de impuestos conlleva una importante exigencia de información. La cooperación entre las autoridades fiscales debería ser suficiente para garantizar que ambos Estados obtengan, en el momento de la recaudación, la parte del impuesto que legítimamente les corresponde. Hay activos transferidos, como los inmateriales, que nunca son cedidos, o que simplemente acaban expirando. La descripción que ofrece la Comisión de estos casos adolece de falta de claridad.

1.7 Por regla general, es importante incrementar la colaboración y coordinación en el ámbito de la imposición de sociedades. Por otra parte, en el ámbito fiscal debe respetarse el derecho de los Estados miembros a adoptar decisiones independientes adaptadas a las particularidades nacionales, de conformidad con el principio de subsidiariedad.

2. Introducción

2.1 El 19 de diciembre de 2006 la Comisión presentó tres Comunicaciones sobre la coordinación de las políticas fiscales de los Estados miembros. Se trata, concretamente, de una Comunicación de carácter general y de otras dos que abordan cuestiones específicas: las pérdidas en un contexto transfronterizo y la imposición de salida. El objetivo de estas propuestas no es la armonización, sino mejorar la interacción de los diferentes regímenes fiscales nacionales.

2.2 Aun cuando las Comunicaciones se refieren a los sistemas de imposición directa, prácticamente solo abordan la cuestión de la imposición de las empresas. El propósito de estas Comunicaciones es, por una parte, aportar soluciones rápidas a los problemas que se plantean en relación con las actividades transfronterizas de las empresas, que a largo plazo pueden solventarse gracias a una base tributaria consolidada común (BTCC) y, por otra, solucionar los problemas que persistan incluso una vez creada esta base.

2.3 El CESE ha respaldado la idea de crear una BTCC y ha señalado una serie de principios que deberían aplicarse en tal caso ⁽¹⁾.

2.4 La Comisión señala claramente que el debate y las propuestas no tienen como único propósito eliminar los obstáculos discriminatorios para las empresas y la doble imposición, sino también permitir que los Estados miembros puedan proteger sus bases imponibles.

3. La coordinación de los sistemas de imposición directa de los Estados miembros en el mercado interior (COM(2006) 823 final)

3.1 Según la Comisión, los principios que deberán regir la coordinación de los sistemas de imposición son la eliminación de la discriminación y la doble imposición, la prevención de la no imposición y los abusos, así como la disminución de los costes de las empresas y particulares que son activos en varios sistemas fiscales. Cuando dos sistemas fiscales entran en conflicto con respecto a algún tema, la cuestión se solventa mediante acuerdos bilaterales. La intervención de las autoridades judiciales se ha ido perfilando como una alternativa para determinar si las disposiciones nacionales son conformes al Derecho comunitario. Entre las disposiciones de las normativas fiscales que pueden contravenir el Derecho comunitario se mencionan los llamados «impuestos de salida», las retenciones a cuenta en el caso de la imposición sobre los dividendos, la desgravación en compensación por pérdidas en el caso de los grupos y la tributación de las filiales.

3.2 La jurisprudencia del TJCE en la materia evoluciona constantemente. Se trata con frecuencia de sentencias sobre casos específicos a los que no puede darse una interpretación general. La Comisión estima que es necesario dar orientaciones que posibiliten una interpretación más global de la jurisprudencia. Con las Comunicaciones sometidas ahora a examen, la Comisión se

propone presentar una serie de iniciativas para ayudar a los Estados miembros a encontrar soluciones coordinadas.

3.3 La Comisión ve la eliminación de la doble imposición como un objetivo importante, ya que puede constituir un obstáculo a las actividades transfronterizas. Para impedir la no imposición y los abusos, la Comisión tiene la intención de crear un grupo de trabajo, en colaboración con los Estados miembros, sobre la jurisprudencia. Aparte de que las normativas en sí son diferentes, se aplican en 27 sistemas administrativos distintos. La Comisión tiene la intención de examinar la manera de mejorar la cooperación administrativa entre los Estados miembros.

3.4 La Comisión menciona incluso algunas cuestiones que serán abordadas en futuras comunicaciones: medidas para evitar los abusos, la definición de deuda y fondos propios o un mayor recurso al arbitraje para la resolución de conflictos fiscales entre los Estados miembros.

Comentarios

3.5 Junto con sus comentarios sobre las tres Comunicaciones de la Comisión, el CESE desea reiterar su apoyo al trabajo para la creación de una base tributaria consolidada común (BTCC). Entre los principios defendidos por el CESE en el dictamen que ha elaborado sobre el tema cabe mencionar que, para que su efecto sea pleno, la BTCC debe tener carácter obligatorio. A nivel político, el trabajo con la BTCC ha sido recibido con cierto recelo. Sin embargo, el Comité considera que no deben ponerse en entredicho los esfuerzos para alcanzar una base tributaria de estas características, que a largo plazo resulta esencial para el funcionamiento del mercado interior. También facilitaría la realización de las propuestas que se presentan en las Comunicaciones de la Comisión. Ello no quita para que pueda opinarse sobre cómo conformar dicha base. Sea como fuera, el debate deberá reactivarse cuando se presente una propuesta concreta.

3.5.1 En el Dictamen del CESE sobre la BTCC se señalaba que podría ser conveniente ir presentando paulatinamente propuestas que pudieran ponerse en práctica antes de que la propuesta principal estuviese finalizada. Las Comunicaciones de la Comisión constituyen, en nuestra opinión, un primer paso en este sentido.

3.6 En la Comunicación que nos ocupa, la Comisión se muestra extremadamente prudente en sus formulaciones: «La Comisión se propone presentar una serie de iniciativas ...»; «... la Comisión, cuya intención es estudiar la cuestión próximamente junto con los Estados miembros en el seno de un grupo de trabajo ...»; «Es deseable explorar más en general las maneras de reducir los costes que genera el cumplimiento de la legislación en un contexto transfronterizo ...». La cautela de la Comisión en materia fiscal resulta comprensible, dada la actitud negativa reinante, sobre todo entre los ministros de Hacienda. Si los políticos no están dispuestos a trabajar de manera constructiva para mejorar la cooperación, la coordinación y, cuando proceda, la armonización (sobre todo la BTCC), el TJCE seguirá siendo la institución que determine cómo deben interactuar los diferentes sistemas fiscales nacionales.

3.7 El CESE considera que las propuestas de iniciativa presentadas por la Comisión resultan lógicas en el marco de un programa de trabajo en el ámbito fiscal, ya que se trata de aspectos problemáticos para las actividades transfronterizas. Por lo que se refiere a las propuestas que la Comisión tiene la intención de presentar, es importante señalar la importancia que pueden tener para la realización de los objetivos de la Agenda de Lisboa.

⁽¹⁾ Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la creación de una base imponible consolidada común para el impuesto de sociedades en la UE, DO C 88 de 11.4.2006, p. 48.

3.8 Los problemas que se abordan en esta Comunicación y en las otras dos tratan principalmente de las actividades transfronterizas de las empresas. Únicamente la Comunicación sobre la imposición de salida afecta a las personas físicas. El CESE opina que en los debates sobre el mercado interior y la imposición es correcto centrarse de manera prioritaria en las empresas.

3.9 Cuando una empresa considera la posibilidad de iniciar sus actividades en otro país, le será muy necesario recabar datos sobre su sistema fiscal. Por ello, se necesita más transparencia y un acceso más fácil a la información. La Comisión puede cumplir la importante tarea de funcionar como el eslabón que da acceso a las administraciones fiscales de los Estados miembros y la información de que disponen, a imagen, quizás, de su labor informadora en el ámbito de la política de competencia.

3.10 En el ámbito de la imposición de las empresas existe una enorme necesidad de cooperación y coordinación. Aun cuando la Comisión habla de cooperación y coordinación, en las Comunicaciones se exponen argumentos que podrían dar a entender, en la práctica, que los Estados miembros deberán renunciar a su soberanía en materia fiscal, algo que debe evitarse cuando se presenten las futuras propuestas concretas.

4. Consideración fiscal de las pérdidas en un contexto transfronterizo (COM(2006) 824 final)

4.1 Hoy por hoy, las desgravaciones en compensación por pérdidas que puedan sufrir las empresas o los grupos en un ámbito transfronterizo se tratan, principalmente, sobre la base de la sentencia del TJCE en el llamado «asunto Marks & Spencer». Si no existe la posibilidad de beneficiarse de este tipo de desgravación, una empresa con actividades en varios países puede llegar a pagar más impuestos que otra con actividades en un solo país. Una BTCC podría resolver este problema que se presenta a las empresas con actividades en varios países. Mientras exista esta posibilidad, la Comisión propone distintos métodos para la compensación de pérdidas transfronteriza de las filiales al nivel de la empresa matriz y para las de las empresas con establecimientos permanentes o sucursales en otros Estados miembros, respectivamente.

4.2 No es posible describir la situación en toda la UE, ya que las normas varían de un Estado miembro a otro.

4.3 Las empresas que disponen de varias unidades en un país siempre pueden proceder a una compensación de pérdidas entre ellas. Según el cuadro que figura en la Comunicación, la compensación de pérdidas transfronteriza suele ser posible, aunque no entre todos los Estados miembros. El TJCE ha determinado que las mismas condiciones deben aplicarse a las empresas con varias actividades en un mismo Estado que a aquellas con actividades en varios Estados miembros. Por ello, la Comisión considera la compensación de pérdidas como inherente a la libertad de establecimiento.

4.4 Por lo que se refiere a los grupos (empresa matriz y filiales), la compensación de pérdidas a nivel nacional es posible en la mayoría de los Estados miembros. Sin embargo, cuando las filiales están en otros países no lo es, con algunas excepciones. Esta situación fue la que se trató en el asunto Marks & Spencer. La sentencia dictó que sólo cuando la filial haya agotado las posibilidades de compensación de pérdidas de que disponga en su Estado miembro podrá recurrirse a las existentes

en el país de la empresa matriz. La compensación de pérdidas sólo puede hacerse hacia arriba, de filial a empresa matriz, y, además, deberá tener carácter temporal.

4.4.1 Las empresas de un grupo constituyen entidades jurídicas propias y están sujetas a tributación por separado. No obstante, diecinueve Estados miembros han establecido sistemas nacionales que permiten una tributación común para todo el grupo. En la mayoría de ellos se ha optado por gravar el total de los resultados, mientras que otros contemplan simplemente la posibilidad de compensar las pérdidas. Es obvio que para poder autorizar la compensación de pérdidas transfronteriza es necesario disponer de normas específicas, ya que los resultados deberán gravarse de acuerdo con sistemas diferentes. Estas normas varían de un Estado miembro a otro. Una BTCC podría resolver estos problemas que se presentan a las empresas con actividades en varios países. El objetivo de la Comisión es ofrecer soluciones comunes temporales para los casos de compensación de pérdidas transfronteriza en los grupos.

Comentarios

4.5 La Comunicación trata de la compensación de pérdidas pero, como es natural, el punto de partida es la imposición de los beneficios. El mejor planteamiento habría sido tratar la imposición de los beneficios y la compensación de pérdidas en el mismo documento, lo que le habría ofrecido también una mayor claridad formal. La compensación de pérdidas no puede estudiarse por separado de la imposición de los beneficios. Al centrarse en la posibilidad de transferir las pérdidas, la Comisión evita la otra vía para financiar el déficit: las «aportaciones intra-grupo». Si es posible que el pago de estas «aportaciones intra-grupo» se haga antes del pago del impuesto sobre los beneficios, el efecto sobre la imposición es el mismo que el obtenido mediante una transferencia de las pérdidas.

4.6 El argumento de que una empresa con actividades en varios países debe beneficiarse del mismo trato que una empresa con actividades en varios lugares dentro de un mismo país sólo aborda la mitad del problema. La Comisión desea que las empresas con actividades transfronterizas se encuentren en igualdad de condiciones pero, dado que las normas relativas a la compensación de pérdidas varían de un Estado miembro a otro, surgen entonces nuevas diferencias de trato entre las empresas. Si una empresa originaria de un país donde se permite la compensación de pérdidas transfronteriza puede aplicar estas normas en un país donde la compensación de pérdidas entre la empresa matriz y las filiales no está autorizada, se crea una desigualdad entre las empresas nacionales y las extranjeras. Mientras siga existiendo disparidad entre las normativas resultará imposible conseguir una situación de igualdad entre los tres tipos de empresa; lo único que se conseguirá será transferirla de un par a otro. La igualdad jurídica que antes existía entre todas las empresas con actividades en un país es sustituida por la igualdad de todas las empresas originarias de un determinado país, independientemente de donde ejerzan su actividad. Dicho de otra manera, las normas sobre la compensación de pérdidas se trasladan de un país a otro a través de las filiales y sucursales establecidas en éste. Esto es inaceptable, lo que indica que en el análisis de la Comisión no se tienen en cuenta las posibles repercusiones para las empresas que no tienen actividades transfronterizas.

4.6.1 La Comisión señala que, aunque no sea lo ideal limitarse a hacer extensivos al ámbito transfronterizo los regímenes aplicables a nivel nacional, supone una mejora con respecto a la situación actual. Pero el argumento es dudoso tanto desde el punto de vista jurídico como socioeconómico, ya que en la práctica supone aplicar, a través de una empresa extranjera, las normas nacionales de su país de origen en el territorio de otro país. Entre los efectos negativos de no aplicar una compensación de pérdidas transfronteriza enumerados por la Comisión, consideramos que el más grave es el de las dificultades en el momento de establecerse, ya que es normal incurrir en pérdidas cuando se inicia una actividad. En este caso, no habría posibilidad alguna de compensar las pérdidas de la fase inicial con los beneficios en el país de origen de la empresa, lo que tiene un efecto disuasorio cuando se trata de establecerse en nuevos países. Además, son las PYME quienes tienen mayores dificultades para hacer frente a estos costes iniciales. Los problemas mencionados afectan también, como es obvio, a las empresas nacionales; así que no son específicos del establecimiento en el extranjero.

4.7 Además, en su argumentación la Comisión no ha tomado suficientemente en consideración la posibilidad de trasladar las pérdidas a un ejercicio posterior. De esta manera, en la mayoría de los casos no es necesario proceder a la transferencia de pérdidas transfronteriza. La diferencia entre la compensación de pérdidas en el interior de un país mediante la traslación a un ejercicio posterior y la compensación transfronteriza es el aspecto temporal. Una compensación transfronteriza permite saldar de manera inmediata una pérdida con un beneficio. Es necesario preguntarse si las dificultades que se plantean a la hora de crear las soluciones especiales necesarias para garantizar la compensación de pérdidas transfronteriza en la UE pueden explicarse por los beneficios que supone poder llevar a cabo la compensación directamente en ese mismo ejercicio. Las «aportaciones intragrupo» temporales pueden servir para financiar las pérdidas de manera provisional. El problema que la Comisión trata de resolver quizá no sea tan grande como parece. La Comisión debería incluir en su análisis la compensación de pérdidas transfronteriza y la compensación de pérdidas de un ejercicio a otro como posibles alternativas para las empresas con actividades transfronterizas, en vez de centrarse totalmente en el primer método.

4.8 Tampoco se hace análisis alguno, al menos en esta Comunicación, de la amplitud del problema ni de las consecuencias reales de establecer el derecho de transferencia de pérdidas transfronteriza. Antes de tomar la decisión de permitir esta transferencia, un análisis de ese tipo resulta imprescindible.

4.9 En la interpretación que hace la Comisión de la situación jurídica (a saber, que la compensación de pérdidas debe autorizarse como consecuencia de la libertad de establecimiento cuando se trata de establecimientos permanentes o sucursales en otros Estados miembros), no se especifica si aquella deberá tener carácter temporal o no. Parece que en la actualidad sólo es posible recurrir a la compensación de pérdidas temporal. Por ello, conviene señalar claramente que se aboga por esta solución.

4.10 La Comisión desea utilizar las restricciones en el asunto Marks & Spencer como base para sus futuras propuestas. El CESE también considera que las futuras propuestas deben concebirse de tal modo que permitan minimizar el riesgo de evasión fiscal en conexión con la compensación de pérdidas.

4.11 La Comisión ya ha presentado anteriormente diversas propuestas en las que se autoriza la traslación de pérdidas a ejercicios posteriores. La empresa matriz compensa las pérdidas en cuanto sus beneficios lo permiten, lo que en este caso parece ser el mejor método, ya que la base imponible se traslada entre los países implicados únicamente de manera transitoria.

4.12 Si se intentan solucionar los problemas que plantea la compensación de pérdidas transfronteriza sin haber establecido de antemano una BTCC se plantea una dificultad de carácter general que la Comisión no parece haber examinado suficientemente. ¿Cómo podrá saberse qué pérdidas deben trasladarse de un país a otro cuando las pérdidas y beneficios en los dos países se basan en dos cálculos diferentes de la base imponible? En estas condiciones no es posible ponerse de acuerdo sobre la magnitud real de la pérdida. En resumen, parece que, a largo plazo, sólo una BTCC ofrece una solución a los distintos problemas jurídicos y económicos que plantea la compensación de pérdidas transfronteriza. Si esta cuestión se soluciona con relativa rapidez, puede resultar conveniente que la Comisión se dedique a los otros problemas que se examinan en estas Comunicaciones.

5. Imposición de salida y necesidad de coordinación de las políticas tributarias de los Estados miembros (COM(2006) 825 final)

5.1 La Comisión es de la opinión que tanto en el interior de un país como entre países deben aplicarse las mismas normas al aplazamiento del pago de impuestos cuando se trasladan plusvalías latentes entre empresas. Sin embargo, como las normas para la imposición de las plusvalías latentes varían, surgen problemas. Además de la disparidad de normas, una información deficiente entre las autoridades fiscales y las empresas o personas afectadas también puede dar lugar a una no imposición o doble imposición. La Comisión ofrece ejemplos de cómo mejorar la coordinación de las normas de los Estados miembros, pero queda mucho por hacer para eliminar estos problemas totalmente.

5.2 La Comisión basa su razonamiento en el caso de un particular ⁽²⁾ que tuvo que pagar impuestos sobre las plusvalías latentes cuando dejó su país, mientras que las personas que permanecen en él sólo lo hacen cuando se anotan los beneficios. El Tribunal sentenció que esta diferencia contravenía las disposiciones del Tratado en materia de libre circulación. Pero entonces se plantea otro problema: el país en el que se generaron los beneficios pierde los ingresos fiscales correspondientes. En ausencia de normas específicas en la materia, estos ingresos los percibirá el nuevo Estado de residencia. El Tribunal sentenció que está permitido exigir a las personas que trasladan su residencia al extranjero una declaración fiscal, que servirá para repartir la imposición cuando se anoten los beneficios.

⁽²⁾ Asunto C-9/02 Hughes de Lasteyrie du Saillant contra Ministère de l'économie, des Finances et de l'Industrie, DO C 94 de 17.4.2004, p. 5.

5.3 En la actualidad se sigue mayoritariamente la sentencia del Tribunal y los impuestos de salida directos han desaparecido. No hay claridad sobre cómo los futuros impuestos beneficiarán, al menos en parte, al Estado de origen, o incluso sobre si lo harán. La Comisión aboga por un mecanismo que permita al nuevo Estado miembro de residencia llevar a cabo una deducción sobre la parte de los beneficios anteriores al traslado. Para poder aplicarlo se requiere que las autoridades fiscales de los dos Estados miembros coordinen su tributación. Asimismo, la Comisión interpreta que la sentencia del Tribunal en el caso de un particular también es aplicable a las empresas que trasladan plusvalías latentes.

5.4 Los Estados del EEE/AELC constituyen un caso particular, ya que en ellos se aplica la libre circulación pero no el Derecho comunitario en el ámbito fiscal. En este caso, la Comisión considera que, para asegurar el cobro de impuestos en el Estado de origen, éste deberá poder exigir el pago de impuestos en el momento del traslado, a menos que se establezca algún otro método por medio de un acuerdo bilateral.

Comentarios

5.5 En la argumentación de la Comisión parece que los distintos casos de traslado de activos con plusvalías latentes entre empresas adolecen de menos seguridad jurídica que los casos que afectan a las personas físicas. Los razonamientos de la Comisión sobre el caso de las empresas se basan en una sentencia del Tribunal aplicable a las personas físicas, pero una sentencia de este tipo no puede aplicarse directamente a las

empresas. Por este motivo, es necesario que la Comisión complete su análisis con los problemas específicos que pueden plantearse en el caso de las empresas.

5.6 Se necesitaría un texto exhaustivo en el que la Comisión explicara cómo considera que deberían tratarse las diferentes situaciones: empresa matriz y filiales, sucursales y establecimientos permanentes. Tras las descripciones que figuran en la Comunicación de la Comisión, uno puede preguntarse, por ejemplo, si el tratamiento de los activos latentes deberá variar según el tipo de relación entre las empresas afectadas.

5.7 La norma según la cual en los casos de transferencia de capital con plusvalías latentes no se puede exigir el pago de impuestos conlleva un importante imperativo de información. No es lógico que sea necesario informar año tras año de que los activos no se han vendido, hasta el momento de su venta. Mucho más natural sería garantizar, gracias a la cooperación entre las autoridades fiscales, que ambos Estados obtendrán su parte legítima del impuesto cuando llegue el momento de su recaudación.

5.8 Asimismo, hay activos transferidos que no están destinados a la venta como, por ejemplo, ciertos activos inmateriales, o que simplemente acaban expirando. La Comisión no hace un examen exhaustivo de estos casos. ¿Cómo va el Estado de origen a proceder a la recaudación del impuesto sobre las plusvalías latentes que existían antes del traslado si no lo cobran en el momento de la transferencia?

Bruselas, 26 de septiembre de 2007.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS
