

Diario Oficial

de la Unión Europea

C 224

51° año

Edición
en lengua española

Comunicaciones e informaciones

30 de agosto de 2008

<u>Número de información</u>	Sumario	Página
III	<i>Actos preparatorios</i>	
COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO		
445° Pleno de los días 28 y 29 de mayo de 2008		
2008/C 224/01	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «La producción ecológica»	1
2008/C 224/02	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la participación de la Comunidad en un programa de investigación y desarrollo destinado a mejorar la calidad de vida de las personas mayores mediante la utilización de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TIC), emprendido por varios Estados miembros» COM(2007) 329 <i>final</i> — 2007/0116 (COD)	8
2008/C 224/03	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el seguro de vida, el acceso a la actividad de seguro y de reaseguro y su ejercicio — Solvencia II» COM(2007) 361 <i>final</i> — 2007/0143 (COD)	11
2008/C 224/04	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la participación de la Comunidad en un programa de investigación y desarrollo destinado a apoyar a las PYME que realizan actividades de investigación y desarrollo, emprendido por varios Estados miembros» COM(2007) 514 <i>final</i> — 2007/0188 (COD)	18
2008/C 224/05	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Superar el estigma del fracaso empresarial — por una política que ofrezca una segunda oportunidad — Ejecución de la Asociación para el Crecimiento y el Empleo de Lisboa» COM(2007) 584 <i>final</i>	23
2008/C 224/06	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Contratos públicos internacionales»	32

ES

Precio:
26 EUR

(continúa al dorso)

2008/C 224/07	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre las siguientes propuestas	
	— «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se adaptan a la Decisión 1999/468/CE del Consejo, en su versión modificada por la Decisión 2006/512/CE, determinados actos sujetos al procedimiento contemplado en el artículo 251 del Tratado, en lo que se refiere al procedimiento de reglamentación con control — Primera parte»	
	— «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se adaptan a la Decisión 1999/468/CE del Consejo, en su versión modificada por la Decisión 2006/512/CE, determinados actos sujetos al procedimiento contemplado en el artículo 251 del Tratado, en lo que se refiere al procedimiento de reglamentación con control — Adaptación al procedimiento de reglamentación con control — Segunda parte»	
	— «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se adaptan a la Decisión 1999/468/CE del Consejo, en su versión modificada por la Decisión 2006/512/CE, determinados actos sujetos al procedimiento contemplado en el artículo 251 del Tratado, en lo que se refiere al procedimiento de reglamentación con control — Adaptación al procedimiento de reglamentación con control — Tercera parte»	
	— «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se adaptan a la Decisión 1999/468/CE del Consejo, en su versión modificada por la Decisión 2006/512/CE, determinados actos sujetos al procedimiento contemplado en el artículo 251 del Tratado, en lo que se refiere al procedimiento de reglamentación con control — Adaptación al procedimiento de reglamentación con control — Cuarta parte» COM(2007) 741 final — 2007/0262 (COD) — COM(2007) 824 final — 2007/0293 (COD) — COM(2007) 822 final — 2007/0282 (COD) — COM(2008) 71 final — 2008/0032 (COD)	35
2008/C 224/08	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al seguro de la responsabilidad civil que resulta de la circulación de vehículos automóviles, así como del control de la obligación de asegurar esta responsabilidad» (versión codificada) COM(2008) 98 final — 2008/0049 (COD)	39
2008/C 224/09	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el «Libro Verde: Hacia una nueva cultura de la movilidad urbana» COM(2007) 551 final	39
2008/C 224/10	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión — Plan de acción para la logística del transporte de mercancías» COM(2007) 607 final	46
2008/C 224/11	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre las propuestas siguientes	
	— «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifican la Directiva 2002/21/CE relativa a un marco regulador común de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas, la Directiva 2002/19/CE relativa al acceso a las redes de comunicaciones electrónicas y recursos asociados, y a su interconexión, y la Directiva 2002/20/CE relativa a la autorización de redes y servicios de comunicaciones electrónicas»	
	— «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifican la Directiva 2002/22/CE relativa al servicio universal y los derechos de los usuarios en relación con las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas, la Directiva 2002/58/CE relativa al tratamiento de los datos personales y a la protección de la intimidad en el sector de las comunicaciones electrónicas y el Reglamento (CE) n° 2006/2004 sobre la cooperación en materia de protección de los consumidores»	
	— «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se crea la Autoridad Europea del Mercado de las Comunicaciones Electrónicas» COM(2007) 697 final — 2007/0247 (COD) — COM(2007) 698 final — 2007/0248 (COD) — COM(2007) 699 final — 2007/0249 (COD)	50
2008/C 224/12	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un código de conducta para los sistemas informatizados de reserva» COM(2007) 709 final — 2007/0243 (COD)	57

<u>Número de información</u>	Sumario (<i>continuación</i>)	<i>Página</i>
2008/C 224/13	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un programa comunitario plurianual sobre la protección de la infancia en el uso de Internet y de otras tecnologías de la comunicación» COM(2008) 106 <i>final</i> — 2008/0047 (COD)	61
2008/C 224/14	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva .../.../CE del Parlamento Europeo y del Consejo de [...] relativa a la inspección técnica de los vehículos a motor y de sus remolques» COM(2008) 100 <i>final</i> — 2008/0044 (COD)	66
2008/C 224/15	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo — Afrontar el desafío de la escasez de agua y la sequía en la Unión Europea» (COM(2007) 414 <i>final</i>)	67
2008/C 224/16	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se establece un sistema comunitario para prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada» COM(2007) 602 <i>final</i> — 2007/0223 (CNS)	72
2008/C 224/17	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la — «Propuesta de Reglamento del Consejo relativo a la protección de los ecosistemas marinos vulnerables de alta mar de los efectos adversos de la utilización de las artes de fondo» y la — «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Prácticas pesqueras destructivas en alta mar y protección de los ecosistemas vulnerables de los fondos marinos» COM(2007) 605 <i>final</i> — 2007/0224 (CNS) — COM(2007) 604 <i>final</i>	77
2008/C 224/18	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre nuevos alimentos y por el que se modifica el Reglamento (CE) n° XXX/XXXX (procedimiento uniforme)» COM(2007) 872 <i>final</i> — 2008/0002 (COD)	81
2008/C 224/19	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo por la que se simplifican los procedimientos para confeccionar listas y publicar información en los ámbitos veterinario y zootécnico y por la que se modifican las Directivas 64/432/CEE, 77/504/CEE, 88/407/CEE, 88/661/CEE, 89/361/CEE, 89/556/CEE, 90/427/CEE, 90/428/CEE, 90/429/CEE, 90/539/CEE, 91/68/CEE, 92/35/CEE, 92/65/CEE, 92/66/CEE, 92/119/CEE, 94/28/CE y 2000/75/CE, la Decisión 2000/258/CE y las Directivas 2001/89/CE, 2002/60/CE y 2005/94/CE» COM(2008) 120 <i>final</i> — 2008/0046 (CNS)	84
2008/C 224/20	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros sobre los disolventes de extracción utilizados en la fabricación de productos alimenticios y de sus ingredientes (Versión consolidada)» COM(2008) 154 — 2008/0060 (COD)	87
2008/C 224/21	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones — Mejorar la calidad y la productividad en el trabajo: estrategia comunitaria de salud y seguridad en el trabajo (2007-2012)» COM(2007) 62 <i>final</i>	88
2008/C 224/22	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Desplazamiento de trabajadores en el marco de una prestación de servicios: sacar el mayor partido posible de sus ventajas y potencial, al tiempo que se garantiza la protección de los trabajadores» COM(2007) 304 <i>final</i>	95



2008/C 224/23	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Fomentar mejor la movilidad de los jóvenes en Europa: aspectos prácticos y calendario» 100	100
2008/C 224/24	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al Año Europeo de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social (2010)» COM(2007) 797 <i>final</i> — 2007/0278 (COD) 106	106
2008/C 224/25	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica la Decisión nº 1719/2006/CE por la que se establece el programa La juventud en acción «para el período 2007-2013» COM(2008) 56 <i>final</i> — 2008/0023 (COD) 113	113
2008/C 224/26	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica la Decisión nº 1720/2006/CE por la que se establece un programa de acción en el ámbito del aprendizaje permanente» COM(2008) 61 <i>final</i> — 2008/0025 (COD) 115	115
2008/C 224/27	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Ventajas y beneficios del euro: la hora de balance» 116	116
2008/C 224/28	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva 2006/112/CE, relativa al sistema común del impuesto sobre el valor añadido, en lo que respecta al régimen de los servicios financieros y de seguros» COM(2007) 747 <i>final</i> — 2007/0267 CNS 124	124
2008/C 224/29	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Las relaciones entre la Unión Europea y Serbia: el papel de la sociedad civil» 130	130

III

(Actos preparatorios)

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

445° PLENO DE LOS DÍAS 28 Y 29 DE MAYO DE 2008

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «La producción ecológica»

(2008/C 224/01)

El 16 de febrero de 2007, de conformidad con el apartado 2 del artículo 29 del Reglamento Interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un dictamen sobre

«La producción ecológica»

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 6 de mayo de 2008 (ponente: Sra. DARMANIN).

En su 445° Pleno de los días 28 y 29 de mayo de 2008 (sesión del 29 de mayo de 2008), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por unanimidad el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El Comité apoya decididamente las iniciativas encaminadas a desarrollar una política comunitaria de producción y consumo sostenibles, plenamente integrada en otras políticas comunitarias, con miras a:

- **convertir los retos potenciales en oportunidades para la competitividad de la industria de la UE** en el mercado mundial, adoptando métodos de producción ecológica basada en productos y servicios ecológicos, que los consumidores identifiquen fácilmente en toda la Unión Europea;
- **crear un «mercado ecológico»** para asegurar que estos productos y servicios responden a definiciones precisas y comunes realmente disponibles en todos los Estados miembros;
- **aumentar la sensibilización del público europeo** de un consumo responsable y más ecointeligente y de la necesidad de pautas de comportamiento más respetuosas con el medio ambiente, gracias a un sólido compromiso para facilitar información, formación y educación, empezando por la escuela primaria;
- **adoptar un enfoque más estratégico** a fin de influir en el proceso decisorio en las empresas, la política, entre los consumidores y el público en general, y asegurar un marco comunitario orgánico que evite la fragmentación del mercado causada por un asesoramiento divergente y engañoso y por mensajes publicitarios sobre la naturaleza medioambiental de estos productos y los sistemas de producción y distribución correspondientes;

— **asegurar que la elección de los consumidores está protegida** y que los productores y distribuidores se comprometen a cumplir las normas medioambientales y a garantizar que los productos se comercializan de conformidad con los requisitos de sostenibilidad medioambiental;

— **garantizar que las responsabilidades** de la política de consumo sostenible, **en cuanto al proceso decisorio y la aplicación**, se comparten entre todas las partes interesadas y las organizaciones de la sociedad civil: productores, distribuidores, consumidores, profesores, autoridades públicas, organizaciones medioambientales y de consumidores y ambas partes de la industria.

1.2 El Comité recomienda adoptar definiciones para los conceptos de «producto/servicio ecológico» y «consumo ecológico» en el marco del desarrollo y el consumo sostenibles, **que sean válidas en toda la UE y aceptadas a escala internacional**, utilizando criterios e indicadores medioambientales claros y normas que dejen margen de maniobra para la innovación y la mejora.

1.3 El Comité pide a la **industria europea** y a los sistemas de servicios y de distribución que **se comprometan de manera clara** a favor de un enfoque sectorial integrado **con un calendario de objetivos comprobables** y debería integrar los tres pilares de la sostenibilidad: medioambiental, económico y social. Los requisitos medioambientales deberían incorporarse desde la fase de concepción del producto teniendo presente todo el «ciclo de vida», y aumentar de manera continua el nivel de los objetivos de calidad, innovación y satisfacción del cliente.

1.4 El Comité recomienda que las empresas y los organismos públicos y privados intensifiquen el uso conjunto de los instrumentos comunitarios y nacionales disponibles para **optimizar la investigación de tecnologías y productos «limpios»**.

1.5 El Comité desea subrayar la necesidad de reforzar y **acelerar la normalización técnica** de los productos ecológicos y los procesos de producción.

1.6 El Comité pide seguridad de criterios y uniformidad de requisitos mínimos en el mercado interior con relación a los **sistemas de etiquetado** para los productos ecológicos. Con ello se pretende asegurar la igualdad de condiciones en la elección ecológica de los consumidores, los controles uniformes en la UE y el respeto del principio de libre circulación para los productos realmente ecológicos. La etiqueta ecológica europea (*eco flower*) debería comercializarse en mayor medida y poder coexistir con los sistemas nacionales y sectoriales de etiquetado.

1.7 El Comité considera importante reforzar la **«dimensión del producto» en los sistemas de gestión medioambiental**, a fin de promover la difusión a productores y distribuidores y ajustarla de manera más eficaz a los sistemas de gestión de las autoridades locales, mejorando su capacidad para irradiar sinergias con otros instrumentos destinados a fomentar el desarrollo sostenible.

1.8 El Comité opina que se debería apoyar la **difusión del EMAS** (sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales). Esto podría lograrse a través de medidas financieras y fiscales, la racionalización administrativa, iniciativas de fomento y mercadotecnia, el reconocimiento del EMAS como norma de excelencia, también internacionalmente, y la adopción de medidas destinadas a asesorar a las pequeñas empresas para aplicar este sistema de manera paulatina.

1.9 Es esencial que el **rendimiento de un producto se evalúe en su totalidad**, esto es, partiendo no sólo de criterios medioambientales, sino también de otros aspectos importantes como, por ejemplo, el rendimiento financiero para el consumidor y el productor y en relación con la seguridad, la funcionalidad y la protección de la salud, la utilización racional de los recursos y materiales, la logística, los rasgos innovadores, la mercadotecnia, la capacidad del producto para ampliar la elección del consumidor, el ciclo de vida y los aspectos sociales.

1.10 El CESE recomienda que se promueva la **contratación pública verde** definiendo las características técnicas de los productos «ecológicos», empezando por los que presentan el mejor impacto medioambiental, incluyendo el coste del producto o el ciclo de vida del servicio en las especificaciones, poniendo en línea una base de datos específica, actualizando las directivas de la CE sobre contratación pública mediante la incorporación de referencias a normas, sistemas de gestión medioambiental, etiquetas y diseño ecológicos, y, por último, publicando planes de acción nacionales para la adopción de la contratación verde.

1.11 El Comité desea reiterar la importancia de utilizar el artículo 153 del Tratado CE como **fundamento jurídico**, ya que es el más apropiado para **asegurar un alto nivel de protección del consumidor** y mantener su derecho a una

información completa, correcta, adecuada, comprensible y disponible a tiempo.

1.12 El Comité desea alegar que, a efectos de la autorregulación, una posible vía sería **la elaboración de un código de conducta**, tal y como establece la Directiva 2005/29/CE, a fin de evitar el uso abusivo de reclamos ecológicos en la publicidad y evitar en todo caso la publicidad engañosa. Este código debería aplicarse paralelamente a las ecotasas y a la normativa. El CESE desea recomendar que las argumentaciones de naturaleza ecológica se basen en una etiqueta fiable y reconocida.

1.13 Junto con los procesos judiciales, que deberían ser accesibles para todos, el Comité también es partidario de nombrar órganos extrajudiciales para los consumidores de **supervisión y resolución de conflictos** que sean flexibles, eficientes, de bajo coste y creíbles, con el fin de asegurar que las normas medioambientales se cumplen y que los productos que se comercializan respetan los principios de sostenibilidad medioambiental.

1.14 Habida cuenta de la fragmentación legislativa tanto respecto a los requisitos de la información del consumidor como a los productos sostenibles, el Comité desea indicar la necesidad urgente de empezar a trabajar en un marco único y bien definido que adopte la forma de una **«Carta europea en favor del consumo y la producción sostenibles en el mercado interior»**.

2. El marco actual y perspectivas

2.1 El objetivo del sistema comunitario de concesión de etiquetado ecológico ⁽¹⁾ consiste en fomentar productos con impacto medioambiental mínimo y que faciliten a los consumidores una información precisa y científicamente segura. Esta forma de etiquetado no se aplica a los alimentos, las bebidas, los productos farmacéuticos y los productos sanitarios ⁽²⁾ ni a las sustancias o productos peligrosos o tóxicos ⁽³⁾.

2.1.1 El diseño, producción, distribución y consumo de productos respetuosos con el medio ambiente es una parte íntegra de la política medioambiental de la UE, tal y como se define en las prioridades y objetivos establecidos en el Sexto Programa de Acción ⁽⁴⁾ que se ha de completar antes de 2010. Este programa, sobre el que el Comité dio su parecer en repetidas ocasiones, describe detalladamente planes para medidas que deben contribuir a establecer la estrategia de desarrollo sostenible.

2.1.2 De las principales iniciativas de la Comunidad sobre el tema, la Política de Productos Integrada ⁽⁵⁾ tiene una importancia fundamental; el Comité emitió un dictamen sobre este tema ⁽⁶⁾, en el que se examinan todos los productos y servicios con un impacto medioambiental.

2.1.3 Para que la política de productos integrada sea eficaz, es necesario fomentar que los productores fabriquen productos más ecológicos y que los consumidores adquieran dichos productos. Los instrumentos que pueden usarse a este fin podrían incluir:

— fomentar el uso de medidas fiscales para incentivar productos más ecológicos;

⁽¹⁾ Reglamento (CE) n° 1980/2000 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de julio de 2000, relativo a un sistema comunitario revisado de concesión de etiqueta ecológica.

⁽²⁾ Directiva 93/42/CEE.

⁽³⁾ Directiva 67/548/CEE.

⁽⁴⁾ COM(2001) 31 final.

⁽⁵⁾ COM(2003) 302 final y el Libro Verde COM (2001) 68 final.

⁽⁶⁾ DO C 80 de 30.3.2004.

- tener en cuenta aspectos medioambientales en decisiones relativas a contratos públicos ⁽⁷⁾;
- promover la aplicación de un «enfoque de ciclo de vida»;
- integrar y promover la aplicación de instrumentos voluntarios como las etiquetas ecológicas, EMAS, DMP (declaraciones medioambientales sobre productos), la contratación pública ecológica, etc.;
- facilitar a los consumidores la información necesaria para una «elección de productos informada» a efectos de compra, uso y eliminación.

2.1.4 Otro paso adelante se llevó a cabo con la introducción de un nuevo marco reglamentario sobre los requisitos de diseño ecológico aplicables a los productos que utilizan energía, regulado por una Directiva marco de 2005 ⁽⁸⁾.

2.1.5 En cuanto a la aplicación, con arreglo a la Directiva marco, las primeras normas entran en vigor en 2008. En la actualidad se están estudiando medidas relativas a veinte grupos de productos (incluidos el alumbrado, los sistemas informáticos y las lavadoras) y para catorce de ellos (incluidos los que se refieren al alumbrado de las calles y de las oficinas) deberían establecerse medidas antes de finales de 2008. Para las demás, como los sistemas de alumbrado doméstico, el objetivo es 2009.

2.1.6 El Sexto Programa de Acción Comunitario en materia de Medio Ambiente ⁽⁹⁾ establece cinco ámbitos prioritarios de actuación estratégica: mejorar la aplicación de la legislación vigente, integrar las exigencias medioambientales en otras políticas, cooperar con el mercado, capacitar a las personas ayudándolas a cambiar sus pautas de comportamiento favoreciendo la demanda por parte de esas personas y tener en cuenta el medio ambiente en las decisiones sobre ordenación y gestión territorial a escala regional.

2.1.7 De manera más general, la estrategia europea de desarrollo sostenible, revisada por el Consejo Europeo en 2006, define el «desarrollo y la producción sostenibles» como uno de los retos clave que hay que abordar ajustando el desarrollo social y económico a formas que sean compatibles con el ecosistema. Además, propone un nuevo plan de acción en este ámbito.

2.1.8 El Informe sobre aplicación de 2007 ⁽¹⁰⁾ muestra que el consumo y la producción sostenibles son difíciles de medir de manera fiable y global. Aunque, al parecer, el número de productos y servicios sostenibles presentes en el mercado aumenta rápidamente, se estima que los ahorros en la actual factura energética equivalen aproximadamente a 60 000 millones de euros, a pesar de que la cantidad de productos con etiqueta ecológica, como también las empresas registradas por el EMAS, sigue siendo demasiado reducida. Solamente diez Estados miembros han adoptado planes de contratación verde y sólo 21 han llevado a buen término la hoja de ruta para aplicar el Plan de actuación en materia de tecnología medioambiental (ETAP) ⁽¹¹⁾.

⁽⁷⁾ COM(2002) 412 final de 17.7.2002 y Directiva 2004/18/CE de 31 de marzo de 2004.

⁽⁸⁾ Directiva 2005/32/CEE ((DO L 191 de 22.7.2005); decisión 2000/729/CEE, Decisión 2000/730/CE y Decisión 2000/731/CE (DO L 293 de 22.11.2000).

⁽⁹⁾ DO L 242 de 10.9.2002.

⁽¹⁰⁾ Informe sobre la Estrategia de Desarrollo Sostenible 2007.

⁽¹¹⁾ Véase la nota 18. En particular:

2.2 Por otra parte, hace algún tiempo se adoptaron medidas en materia de normalización técnica a fin de integrar los aspectos medioambientales en las nuevas normas técnicas, creando un «marco medioambiental» para el CEN en el que sus órganos técnicos pueden abordar especificaciones medioambientales. Cuando la norma se ajusta al «nuevo planteamiento», éste rige la presunción de conformidad con los requisitos básicos de la correspondiente directiva europea. En esta materia se han emprendido más medidas, que culminaron con la adopción del sistema de certificación medioambiental ISO 14001.

2.3 El 10 de octubre de 2007, la Agencia Europea del Medio Ambiente publicó su cuarto informe sobre «El medio ambiente de Europa» ⁽¹²⁾, en el que se consagra un capítulo entero a «La producción y el consumo sostenibles».

2.4 Además, el informe anual de 2007 de la Comisión sobre la Estrategia de Lisboa para el crecimiento y el empleo destaca la importancia del cambio climático, las innovaciones de carácter ecológico, la eficiencia energética, las fuentes de energía renovables y los mercados energéticos.

2.5 Por último, el Consejo Europeo de Bruselas de los días 8 y 9 de marzo de 2007 dedicó una atención especial a las áreas del medio ambiente y del cambio climático. Entretanto, el Consejo de Medio Ambiente de febrero de 2007 subrayó la complementariedad entre la estrategia de desarrollo sostenible de la UE y la Estrategia de Lisboa para el crecimiento y el empleo, así como la contribución fundamental que esta última aporta al logro del objetivo prioritario de la primera, a la vez que reitera la necesidad de integrar los aspectos medioambientales en todas las políticas. El Consejo Europeo de diciembre de 2007 ha ratificado expresamente esta orientación general ⁽¹³⁾.

2.6 Los principales objetivos del programa de trabajo de la Comisión para 2008 ⁽¹⁴⁾ incluyen claramente el objetivo de colocar al ciudadano en el centro del proyecto europeo, comenzando con la evaluación de la situación social paralelamente a la revisión del mercado interior, con una atención constante a la necesidad de la población europea de aprovechar al máximo el mercado único.

2.7 El CESE ha pedido a menudo que el artículo 153 del Tratado CE se utilice como fundamento jurídico ⁽¹⁵⁾, ya que ha sido elaborado para garantizar a los consumidores un alto nivel de protección y fomentar su derecho ⁽¹⁶⁾ a una información completa, correcta, clara, apropiada, comprensible y disponible a tiempo.

2.7.1 En el Derecho derivado, los derechos del consumidor a la información están regulados por la Directiva 2005/29/CE ⁽¹⁷⁾ relativa a «las prácticas comerciales desleales» que podrían dañar los intereses económicos de los consumidores. El anexo a esta Directiva recoge una serie de prácticas comerciales que pueden considerarse desleales sin una evaluación caso por caso, incluido, por ejemplo, el caso de «exhibir un sello de confianza o de calidad o un distintivo equivalente sin haber obtenido la necesaria autorización».

⁽¹²⁾ ISBN 978-92-9167-932-4-EEA, Copenhague, 2007.

⁽¹³⁾ Consejo Europeo de Bruselas, 14 de diciembre de 2007.

⁽¹⁴⁾ COM(2007) 640 final.

⁽¹⁵⁾ DO C 108 de 30.4.2004.

⁽¹⁶⁾ DO C 175 de 27.7.2007, DO C 44 de 16.2.2008.

⁽¹⁷⁾ Directiva 2005/29/CE (DO L 149 de 11.6.2005).

2.8 No obstante, el Comité está convencido de que existe cierta fragmentación legislativa a nivel comunitario con relación a los requisitos básicos de información al consumidor, así como a los requisitos de los productos sostenibles, y considera importante redactar una «Carta europea en favor del consumo y la producción sostenibles en el mercado interior».

2.8.1 Si los resultados de la aplicación de esta Carta —y los códigos de autorregulación que prevé la Directiva 2005/29/CE— se revelan insuficientes, el Comité considera que deben examinarse otras opciones como, por ejemplo, una armonización más completa o el establecimiento de un sistema comunitario específico que sea operativo.

3. Observaciones generales

3.1 El Comité desea indicar la necesidad de empezar con **definiciones claras y precisas** de conceptos como «producto sostenible», «diseño, producción y distribución sostenibles» y «consumo sostenible», que permitirán controlar que en todo el territorio de la UE y el Espacio Económico Europeo se cumple con cualquier marco comunitario legislativo, regulador o voluntario que se refiera a tales definiciones en los distintos niveles nacionales y regionales.

3.2 Estas definiciones, comúnmente aceptadas a escala internacional, no son estáticas sino que, por su propia naturaleza, están sujetas a **mejoras continuas**. En opinión del Comité, sin embargo, deben **acompañarse de**:

— un paquete de **indicadores medioambientales** ⁽¹⁸⁾ para seguir los progresos entre los diferentes umbrales, lo que permitirá evaluar el nivel de sostenibilidad de los sistemas de producción, los productos y los sistemas de servicios y de distribución;

— **normas medioambientales técnicas de la Comunidad** (posiblemente vinculadas a las normas ISO), que integren plenamente los aspectos en el proceso de normalización europea tal y como el Comité ha destacado reiteradamente ⁽¹⁹⁾, para que se incorporen a los productos, sistemas de producción, servicios y sistemas de distribución, de conformidad con las directrices de las directivas comunitarias afines ⁽²⁰⁾.

3.2.1 El Comité desea alegar que las definiciones sugeridas *supra*, reforzadas por normas e indicadores adecuados, son fundamentales para una política comunitaria eficaz que permita a los consumidores informados ser sostenibles en sus elecciones y pautas de comportamiento, y conformes a una producción respetuosa con el medio ambiente.

3.3 Tal y como la propia Comisión ha destacado, «**la industria europea** ya está bien situada para aprovechar su sólida

posición en el mercado de nuevos productos, servicios y procesos basados en tecnologías medioambientales. Además, las empresas europeas son cada vez más sensibles al rendimiento medioambiental en el marco de sus enfoques de responsabilidad social corporativa» ⁽²¹⁾.

3.3.1 El Comité muestra su acuerdo sobre las tres áreas de desarrollo establecidas al respecto: impulsar el desarrollo y comercialización de tecnologías, productos y servicios con menos emisiones de carbono y eficaces desde el punto de vista energético; crear un mercado interior dinámico; desarrollar mercados globales y tecnologías, productos y servicios con menos emisiones de carbono y eficaces desde el punto de vista energético.

3.3.2 El Comité desea reiterar sus posición ya expuesta en un dictamen reciente: «Las prestaciones científicas y técnicas de alta calidad y su aplicación en una economía competitiva son condiciones decisivas para garantizar nuestro futuro, por ejemplo en lo que respecta a las cuestiones energéticas y climáticas, mantener y mejorar nuestra posición actual en el entorno internacional y desarrollar, en vez de poner en peligro, nuestro modelo social europeo» ⁽²²⁾.

3.3.3 El Comité estima necesario un enfoque más integrado a fin de superar las dificultades y obstáculos al uso conjunto y coordinado de todos los posibles instrumentos financieros ⁽²³⁾ a escala europea, nacional, regional y local y por parte de los operadores individuales, a fin de desarrollar tecnologías limpias y eficaces y aplicaciones innovadoras capaces de generar procesos, productos y servicios con un alto nivel de sostenibilidad.

3.3.4 El Comité considera que una iniciativa comunitaria inter DG relativa a la coordinación y la asistencia técnica es necesaria para optimizar el uso conjunto de los instrumentos comunitarios, europeos y nacionales disponibles y de ese modo maximizar los esfuerzos en el ámbito de la **investigación y el desarrollo** tanto en empresas como en organismos públicos y privados, a efectos de protección medioambiental, en el ámbito del Espacio Europeo de la Investigación e Innovación.

3.3.5 Como ya han afirmado en numerosas ocasiones el Comité ⁽²⁴⁾, la Comisión, el Consejo y el Parlamento Europeo, es esencial reducir la burocracia que ralentiza la actividad de las empresas (en especial, PYME) al objeto de liberar su potencial económico y social y utilizarlo en modernizar de manera sostenible la producción, el contexto y las estructuras de organización.

⁽¹⁸⁾ Como, por ejemplo, el Indicador de Desarrollo Sostenible: Marco y Metodologías de las Naciones Unidas (1996).

⁽¹⁹⁾ DO C 48 de 21.2.2002, p. 112; DO C 117 de 30.4.2004; DO C 74 de 23.3.2005.

⁽²⁰⁾ Desde 2006, el Cenelec ha venido elaborando una base de datos en línea sobre los aspectos medioambientales incorporados en las normas Cenelec. Desde principios de 2007, el CEN ha trabajado en un programa de formación sobre la incorporación de las normas medioambientales en las normas CEN.

⁽²¹⁾ COM(2007) 374 final de 4.7.2007.

⁽²²⁾ DO C 325 de 30.12.2006.

⁽²³⁾ Son muchos los instrumentos europeos e internacionales a los que se puede recurrir a este respecto (7° PM, PIC, LIFE, Fondos Estructurales, BEI, i2i, Eureka, LEED de la OCDE, el Banco de Desarrollo del Consejo de Europa), pero su utilización conjunta afronta modalidades y procedimientos divergentes, numerosas asincronías de activación y notables dificultades de «ingeniería simultánea» entre los diversos tipos de intervención.

⁽²⁴⁾ Véase Dictamen DO C 120 de 16.5.2008, p. 66; ponente: Sr. Pezzini.

3.4 La UE lanzó en 1997 el sistema de etiquetado ecológico para productos a fin de impulsar la producción segura desde un punto de vista medioambiental. Más tarde, se amplió a los servicios y se ha extendido a lo largo de los años. Asimismo, incluye etiquetas públicas de criterios múltiples aplicadas a grupos de productos y servicios ⁽²⁵⁾.

3.4.1 El Comité desea señalar que esta situación puede sembrar confusión entre los productores y, sobre todo, los consumidores europeos, y que la solución es un sistema simplificado de criterios comunes mínimos establecidos a escala europea, que ha de crear el registro obligatorio y la verificación para etiquetas a cargo de un organismo de certificación independiente.

3.4.2 El etiquetado a nivel europeo no debería competir, sino coexistir, con las etiquetas nacionales y sectoriales que, a veces, son más conocidas por el consumidor que el etiquetado europeo. Por otra parte, habría que establecer una coordinación a nivel internacional con las etiquetas que hayan tenido éxito, como la «Energy Star».

3.4.3 Es imperativo confiar en las etiquetas e inspirar confianza en el consumidor. Por esta razón, la fijación de normas para dichas etiquetas y el control del mercado deberían confiarse a las partes interesadas (todas ellas) a fin de reforzar su credibilidad.

3.4.4 Podría ser adecuado empezar a mirar a las etiquetas de los productos o servicios para definir su huella de carbono.

3.5 En cuanto al **sistema voluntario EMAS**, que permite a los que deseen demostrar que están mejorando su rendimiento medioambiental optar por una gestión medioambiental y un sistema de auditorías ecológicas, demostrando así su disposición a respetar las normas medioambientales y su compromiso de adoptar un sistema de gestión ecológica, el Comité desea puntualizar que tras la adopción de la norma ISO 14001 será posible reforzar la «dimensión del producto» de los sistemas de gestión medioambiental, a fin de facilitar una mayor difusión entre productores y distribuidores y ajustarla a los sistemas de gestión de las autoridades locales, mejorando su capacidad para lograr sinergias con los instrumentos de fomento del desarrollo sostenible.

3.5.1 En opinión del Comité, sería una buena idea apoyar la difusión del EMAS a través de medidas financieras, fiscales, de racionalización y administrativas, de iniciativas de publicidad y comercialización y reconociendo que este sistema es una «norma de excelencia» también a nivel internacional y puede ayudar a las PYME a adoptar un enfoque gradual, sobre todo en el caso de agrupaciones industriales.

⁽²⁵⁾ Ejemplos de ello son: la *Eco-Flower* (logotipo europeo en forma de flor utilizado en toda Europa; http://europa.eu.int/comm/environment/ecolabel/index_en.htm), el cisne (utilizado, sobre todo, en Escandinavia; <http://www.svanen.nu/Eng/default.asp>), el ángel azul (propio de Alemania; http://blauer-engel.de/englisch/navigation/body_blaue_r_engel.htm) y la *Fair Flower* (originada en los Países Bajos; <http://www.flowercampaign.org>). También existen etiquetas públicas que se refieren a un aspecto medioambiental específico, como la *Energy Star*. Asimismo, se han difundido etiquetas privadas entre las que destacan las biológicas del sistema IFOAM (http://ec.europa.eu/environment/emas/index_en.htm).

3.6 El Comité considera absolutamente esencial **desarrollar un «mercado ecológico» de productos y servicios**, introduciendo una serie de incentivos e instrumentos creados para fomentar la innovación del lado de la oferta y del lado de la demanda para ofrecer a los consumidores información adecuada o incentivos para adquirir productos respetuosos con el medio ambiente.

3.6.1 Con vistas a un mercado interior competitivo, el **rendimiento del producto** debería evaluarse no sólo con arreglo a criterios medioambientales, sino también atendiendo a otros importantes aspectos como, por ejemplo, el rendimiento económico para el consumidor y el productor, la seguridad y la funcionalidad, su utilización de los recursos, la logística, la mercadotecnia, sus características en términos de salud e innovación, su capacidad para ampliar la elección del consumidor, su ciclo de vida y disponibilidad, y, por último, las consideraciones de orden social.

3.6.2 Es imperativo que exista un genuino compromiso de apoyo a la investigación, al desarrollo y la innovación en el sector de la producción y los servicios ecológicos.

3.7 En opinión del Comité, el CEN, Cenelec y ETSI deberían desempeñar un papel esencial en el desarrollo del proceso de **normalización técnica** cuando se trata de la sostenibilidad medioambiental de un producto ⁽²⁶⁾.

3.7.1 El Comité ya ha destacado que «la promoción del uso de normativas técnicas medioambientales no debe ser objeto de decisiones de arriba abajo, sino que debe más bien realizarse a través de una aceptación más amplia de los productos ecológicos, canalizando de la mejor manera posible los intereses y necesidades de los ciudadanos y de los consumidores» ⁽²⁷⁾.

3.8 En el ámbito de los **contratos públicos**, es importante destacar la Directiva 2004/18/CE sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios ⁽²⁸⁾ y la Comunicación interpretativa de la Comisión sobre la legislación comunitaria de contratos públicos y las posibilidades de integrar los aspectos medioambientales en la contratación pública ⁽²⁹⁾.

3.8.1 El Comité desea señalar que el sector de la contratación pública, que representa cerca del 16 % del PIB de la UE, tiene una importancia determinante en el fomento de la difusión de más productos ecológicos, y pide medidas para animar a las autoridades contratantes a aprovechar las posibilidades existentes en el ámbito de la contratación pública ecológica.

⁽²⁶⁾ DO C 74 de 23.3.2005.

⁽²⁷⁾ *Ibidem*.

⁽²⁸⁾ DO L 134 de 30.4.2004.

⁽²⁹⁾ COM(2001) 274 final; DO C 333 de 28.11.2001.

3.8.2 El informe final de 2006 sobre la contratación pública ecológica en Europa ⁽³⁰⁾ menciona los siguientes obstáculos, entre los más importantes, para su difusión: el coste más alto de los productos ecológicos, debido, en particular a la falta de indicadores relativos a los costes del ciclo de vida; la falta de conocimientos medioambientales y la ausencia de una base de datos electrónica adecuada de fácil acceso; la falta de claridad en los criterios y especificaciones de la contratación, así como la inseguridad de las definiciones y normas de productos ecológicos; la ausencia de apoyo a nivel político y de gestión y la falta de instrumentos de información y formación.

3.8.3 Por consiguiente, el Comité recomienda lo siguiente: definir criterios sólidos para productos ecológicos, precisando todas las especificaciones medioambientales pertinentes, incluidos el coste del producto o el ciclo de vida total del servicio; lanzar una «base de datos europea sobre contratación pública verde»; ⁽³¹⁾ incorporar los requisitos de la norma ISO 14004, los sistemas de gestión medioambiental — EMS, las referencias de etiquetas y diseño ecológicos a las directivas de la CE sobre contratación pública; difundir entre la población planes de acción nacionales para adoptar contratación pública ecológica; centrarse en productos con el mayor impacto medioambiental.

3.9 El concepto de «comercio justo» también está extendido ampliamente en Europa. Durante cierto tiempo, el comercio justo y ético ha sido de gran interés para el CESE, que lo ha tratado en detalle en el Dictamen REX/196 ⁽³²⁾. En opinión del Comité, existen claves para el éxito del consumo sostenible.

3.10 **La educación es un elemento clave en el consumo sostenible** y el CESE insiste en que este tipo de educación debería comenzar en la escuela. Los consumidores deberían tener un acceso inmediato a la información sobre los productos y servicios elegidos y su impacto potencial en el medio ambiente. Asimismo, es esencial que este tipo de información se facilite de manera tal que resulte interesante para el consumidor y, de este modo, sea fácil de ser asumida y comprendida.

3.11 El CESE cree que el corpus legislativo de la Comunidad sobre producción y consumo sostenibles debería consolidarse y simplificarse a fin de hacerlo más fácilmente comprensible y accesible para los consumidores y productores por igual: «El principio» legislar menos para actuar mejor «debe reflejarse en textos consolidados y coherentes de regulación medioambiental que den seguridad jurídica y transparencia al proceso de asimilación de las transformaciones industriales y vayan dirigidos a lograr una mejor protección de los recursos y el medio ambiente y la aplicación de innovaciones tecnológicas sostenibles y competitivas en el mercado global» ⁽³³⁾.

3.12 En cuanto a los productos ecológicos, convendría **reforzar las medidas comunitarias de lucha contra la publicidad engañosa ilegal y las prácticas comerciales**

⁽³⁰⁾ *La contratación pública ecológica en Europa en 2006 — Conclusiones y recomendaciones*, Virage Milieu & Management bv, Korte Spaarne 31, 2011 AJ Haarlem, Países Bajos. <http://europa.eu.int/comm/environment/gpp>.

⁽³¹⁾ Con referencia, asimismo, a la Plataforma europea del ciclo de vida para el rendimiento medioambiental de los productos, tecnologías y servicios.

⁽³²⁾ «Comercio ético y sistemas de garantía para los consumidores». Ponente: Sr. Adams; DO C 28 de 3.2.2006.

⁽³³⁾ Véase Dictamen del DO C 120 de 16.5.2008, p. 66; ponente: Sr. Pezzini.

desleales ⁽³⁴⁾: con frecuencia, los términos «eco» y «bio» se utilizan como un mero instrumento de comercialización para aumentar el volumen de ventas de los productos y servicios, aun no siendo en realidad diferentes de los demás y no ofrecer valor añadido.

3.12.1 A este respecto, el Comité estima que desarrollar **códigos de conducta**, tal y como se establece en la Directiva 2005/29/CE, podría ser un elemento muy importante en la autorregulación, a fin de impedir la utilización de reclamos ecológicos injustos en la publicidad, y con arreglo a los siguientes criterios:

- La publicidad medioambiental no debe causar una alarma social indebida sobre problemas medioambientales o explotar el escaso conocimiento que se tiene de este tema.
- La publicidad no debe fomentar un comportamiento que socave la protección medioambiental o describa dicho comportamiento de manera no crítica.
- La publicidad no puede engañar al público acerca de los efectos medioambientales del producto anunciado, ya sea en razón de la presentación engañosa de tales efectos o de su ocultación.
- Las características ecológicas de un producto o servicio no se deben extender de manera injustificada a otros productos o servicios que ofrezca la empresa en cuestión.
- Cuando las cualidades medioambientales de un producto o servicio dependan de las condiciones específicas o de los métodos de uso o consumo o de aspectos particulares en su ciclo de vida, la publicidad debe explicitarlo o instar con claridad a los consumidores a buscar este tipo de información.
- El uso de reclamos o eslóganes ecológicos en la publicidad debe basarse en criterios técnicos o científicos verificables. Si se le requiere, el anunciante debe facilitar la prueba necesaria de un órgano o experto independiente para demostrar la exactitud del anuncio.
- Las referencias a ingredientes añadidos o eliminados de los productos anunciados a fin de alterar su efecto medioambiental deben ser claras y específicas con relación a la naturaleza y alcance de dichos efectos.
- El uso de signos o símbolos relacionados con los efectos medioambientales no podrá ser engañoso o llevar a confusión acerca de su significado. Tampoco podrá aludir de manera falsa a las etiquetas ecológicas de uso oficial en ciertos países, áreas geográficas o sectores económicos. Los testimonios y testigos podrán utilizarse únicamente para fomentar las características ecológicas del producto utilizando afirmaciones concretas y verificables, de conformidad con el cuarto último guión.

⁽³⁴⁾ Directiva 2005/29/CE (DO L 149 de 11.6.2005).

3.12.2 El Comité estima que deberían fomentarse **órganos de supervisión no judicial y arbitraje para la protección de los consumidores**, que sean flexibles, eficaces y de bajo coste, y puedan actuar de manera creíble para garantizar que los productos cumplen con las normas medioambientales y que los productos sostenibles en el mercado se ajustan a los requisitos de sostenibilidad que rigen la elección del consumidor. Ahora bien, dichos órganos no deberían sustituir a los procesos judiciales, que deberían ser accesibles para todos.

3.13 El Comité concede especial importancia a una **Carta europea a favor del consumo y la producción sostenibles en el mercado interior** para proteger los derechos de los consumidores a consumir productos ecológicos. Una Carta de este tipo debería incluir los siguientes elementos:

- compartir la responsabilidad para un consumo sostenible entre todas las partes interesadas y las organizaciones de la sociedad civil: productores, distribuidores, consumidores, educadores, autoridades públicas, organizaciones de consumidores y medioambientales e interlocutores sociales;
- integrar la producción sostenible y la política de consumo en otras políticas comunitarias pertinentes, en consulta con las organizaciones de consumidores, medioambientales, de fabricación, de comercialización y distribución, junto con otras partes interesadas;
- responsabilizar primariamente a la industria y los productores europeos para maximizar la disponibilidad del consumo sostenible a lo largo del ciclo de vida de un producto «desde su concepción a su final» y en los sectores de distribución y de servicios;
- la responsabilidad de la UE de ofrecer un marco simple, claro, coherente y comprensible para toda la legislación en este ámbito, que haga hincapié en los derechos de los consumidores y los medios de uso fácil y libres de costes para hacer respetar tales derechos en la práctica;
- elementos que podrían completar los derechos actuales y entrar dentro de la competencia de los Estados miembros;

- *elementos que podrían completar los actuales derechos y podrían lograrse mediante la autorregulación* ⁽³⁵⁾ *ejercida por las partes interesadas privadas, los representantes de los consumidores* ⁽³⁶⁾, *las organizaciones medioambientales* ⁽³⁷⁾ *y los representantes de las empresas;*
- responsabilidad de la UE y de los gobiernos de los Estados miembros en el fomento de medidas dinámicas, verificables y uniformemente aplicables en las siguientes materias: diseño ecológico por sector del producto, etiquetas fiables en todo el territorio de la UE, amplios sistemas de gestión medioambiental, elaboración y puesta en vigor de normas técnicas medioambientales internacionalmente reconocidas y avanzadas, requisitos técnicos medioambientales específicos y vinculantes en los procedimientos de contratación pública, de la publicación «ecológica» engañosa, del comercio justo y de la cooperación internacional para el consumo sostenible;
- *acelerar la investigación y el desarrollo tecnológico así como incorporar aplicaciones innovadoras en el ámbito de la producción y el consumo sostenibles, tanto en el gasto público de la UE y de los Estados miembros como en el gasto privado, con vistas a gastar el 3 % del PIB, tal y como está definido para el EEI* ⁽³⁸⁾;
- informar, instruir y formar a todas las partes interesadas del consumo sostenible y llevar a cabo medidas de refuerzo de las capacidades para las administraciones y organizaciones pertinentes;
- desarrollar indicadores, metodologías y bases de datos públicamente disponibles para medir los progresos hacia un consumo sostenible a todos los niveles;
- fomentar la investigación sobre el comportamiento de los consumidores que sea perjudicial para el medio ambiente a fin de determinar maneras de hacer más sostenibles los patrones de consumo.

3.13.1 Dada la importancia del tema, el CESE propone organizar una conferencia sobre la Carta europea en favor del consumo y la producción sostenibles en el mercado interior, en la que participen el Parlamento Europeo y la Comisión Europea.

Bruselas, 29 de mayo de 2008.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

⁽³⁵⁾ Véanse los puntos 22 y 23 del Acuerdo interinstitucional «Legislar mejor», DO C 321 de 31.12.2003.

⁽³⁶⁾ En el punto 3.5 del Dictamen, el CESE examina las características utilizadas para intentar definir un concepto uniforme de lo que significa una «asociación u organización representativa de los consumidores» (DO C 185 de 8.8.2006).

⁽³⁷⁾ El CESE apoya la idea de promover la participación de la sociedad civil en los asuntos de desarrollo sostenible. Véase punto 4.2.6 del Dictamen DO C 120 de 16.5.2008, p. 33.

⁽³⁸⁾ EEI: Espacio Europeo de Investigación.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la participación de la Comunidad en un programa de investigación y desarrollo destinado a mejorar la calidad de vida de las personas mayores mediante la utilización de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TIC), emprendido por varios Estados miembros»

COM(2007) 329 final — 2007/0116 (COD)

(2008/C 224/02)

El 10 de julio de 2007, de conformidad con los artículos 169 y 172 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la participación de la Comunidad en un programa de investigación y desarrollo destinado a mejorar la calidad de vida de las personas mayores mediante la utilización de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TIC), emprendido por varios Estados miembros»

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 6 de mayo de 2008 (ponente: Sra. DARMANIN).

En su 445º Pleno de los días 28 y 29 de mayo de 2008 (sesión del 29 de mayo), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por unanimidad el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE saluda la propuesta de la Comisión destinada a mejorar la calidad de vida de las personas mayores a través de la utilización de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC). El programa Vida Cotidiana Asistida por el Entorno (AAL, en sus siglas inglesas) puede figurar entre los instrumentos que permitirán realmente y de manera efectiva y fundamental garantizar la calidad de vida no solo de las personas mayores sino de cualquier otra persona que no pueda permanecer en su domicilio por razones de salud.

1.2 El CESE está firmemente convencido de que conviene adoptar respecto a estas acciones de investigación y desarrollo en el ámbito de las TIC un enfoque que permita sobre todo identificar, comprender y satisfacer las necesidades de los beneficiarios. Es necesario por lo tanto aplicar un enfoque «ascendente», que consiste en conocer previamente las necesidades de los usuarios antes de realizar las acciones de investigación y desarrollo convenientes.

1.3 El CESE considera que, en relación con el programa AAL, una de las principales partes interesadas es el beneficiario final de esta tecnología. Por eso no es solo importante comprender las necesidades de estas personas, sino también prepararlas a utilizar este tipo de tecnología e involucrarlas en su diseño y verificación.

1.3.1 También por esta razón el CESE considera importantes las políticas europeas relativas al aprendizaje permanente y a la inclusión digital. Considera al respecto que también la Comisión Europea debería adoptar un enfoque integrado que englobe el programa AAL y dichas políticas.

1.4 El CESE considera que este programa no se percibe como un programa más de investigación y desarrollo sino más bien como un proyecto «muy humano». Se trata indudablemente de un programa de investigación, pero tiene por objeto remediar situaciones sociales que ocurren muy a menudo en una etapa delicada de la vida.

1.5 Como se precisa a continuación, el CESE considera que los cuatro principales aspectos que el programa AAL deberá tener en cuenta simultáneamente son: las necesidades de los usuarios, la seguridad de los usuarios, los organismos sociales y sanitarios (así como las asociaciones que representan a los profesionales de estos sectores) y la tecnología que debe utilizarse.

1.6 El CESE hace hincapié en que es preciso tener debidamente en cuenta los aspectos relacionados con la ética y la privacidad, en consonancia con las directrices internacionales. Por consiguiente, se felicitó de que estos aspectos se integren en la propuesta de la Comisión.

2. Síntesis de la propuesta de la Comisión

2.1 La propuesta de la Comisión tiene explícitamente por objeto:

- favorecer la creación de productos, servicios y sistemas innovadores, basados en las TIC, que mejoren la calidad de vida de las personas mayores y reduzcan los costes de los cuidados sanitarios y sociales;
- mejorar las condiciones de explotación por las empresas instaurando un marco europeo coherente para elaborar enfoques comunes, facilitar la localización y reducir el coste de los servicios;
- crear y desarrollar una masa crítica de investigación, desarrollo e innovación, a nivel de la UE, en el ámbito de las tecnologías y servicios relacionados con el envejecimiento.

2.2 La propuesta examinada se inscribe en la prolongación de un plan de acción para envejecer mejor en la sociedad de la información lanzado por la Comisión. Se considera que este plan de acción es un elemento esencial para abordar los retos sociales y económicos que Europa ha de afrontar, debidos a los cambios demográficos. Entre 2010 y 2030 (!) se prevé un aumento del 40 % de la población europea de edad comprendida entre 65 y 80 años. Las TIC pueden representar un medio para que a esas edades se viva mejor, con más independencia y en buena salud.

(!) COM(2007) 329 final.

2.3 La Comisión prevé poner en marcha un programa de seis años denominado Vida Cotidiana Asistida por el Entorno (AAL), complemento de las TIC para envejecer mejor dentro del Séptimo PM y del Programa para la Innovación y la Competitividad (PIC). El programa AAL tendrá para el período 2008-2013 una dotación de unos 300 millones de euros, costeados a partes iguales por la Comunidad y los Estados miembros.

2.4 El fundamento jurídico en el que se basa el programa AAL es el artículo 169 del Tratado. El artículo 169 permite que la Comunidad Europea participe en programas de investigación emprendidos conjuntamente por varios Estados miembros, incluida la participación en las estructuras creadas para la realización de programas nacionales. Para el programa AAL se ha optado por este marco jurídico específico al objeto de lograr mayor eficacia en este campo de investigación a través de la optimización de la experiencia transfronteriza, el compromiso de los Estados miembros en financiar en parte esta investigación, la garantía de un planteamiento coherente del asunto a nivel europeo y la garantía de una verdadera interoperatividad de las TIC relativas al envejecimiento en el mercado interior.

3. Contexto de la propuesta de la Comisión

3.1 Una iniciativa anterior basada en el artículo 169 citada por la Comisión –ensayos clínicos en África, EDCTP (European and Developing Countries Clinical Trials Partnership)– puso de relieve la importancia de un compromiso claro de los Estados miembros que participaban en la financiación plurianual del proyecto. En efecto, el programa AAL contempla una contribución a partes iguales de fondos comunitarios y fondos nacionales.

3.2 Los trabajos preparatorios de este programa se han llevado a cabo en el marco de un proyecto de acción de apoyo específico para la Vida Cotidiana Asistida por el Entorno con arreglo a las prioridades TSI (Tecnologías de la Sociedad de la Información) del Sexto PM realizado entre el 1 de septiembre de 2004 y el 31 de diciembre de 2006. El consorcio estaba integrado por socios de los siguientes Estados miembros: Alemania, Austria, Bélgica, Finlandia, Francia, Italia y Suiza. Los socios eran del sector privado, del sector público y de una universidad.

3.3 El órgano jurídico del programa conjunto AAL es la Asociación AAL. Esta asociación actualmente está constituida por 21 representantes de los Estados miembros. Al tratarse de un programa con un planteamiento ascendente, se han establecido puntos de contacto en los Estados miembros que pertenecen a la Asociación.

4. Observaciones generales

4.1 El CESE acoge favorablemente la iniciativa AAL presentada al amparo del artículo 169. Reconoce en particular que la iniciativa tiene plenamente en cuenta las tendencias generales en la demografía europea.

4.1.1 El CESE considera que para mejorar la cohesión económica, social y territorial de los Estados miembros que no tienen suficiente infraestructura para ejecutar la presente propuesta, sería necesaria la adopción de «medidas específicas» como las

que se exponen en el artículo 159 del Tratado CE con el fin de corregir los principales desequilibrios regionales dentro de la Unión Europea.

4.2 El CESE considera que esta iniciativa no debe considerarse únicamente como una oportunidad de crear sistemas-piloto destinados a demostrar la validez del concepto en sí. Para que sus efectos sean duraderos, es muy importante que esta acción reúna a un amplio abanico de actores cuya participación es necesaria.

4.2.1 Las principales partes interesadas son los beneficiarios finales del AAL. El objeto principal de este programa es prolongar la autonomía de las personas mayores y procurar que esta categoría de población pueda seguir viviendo en su domicilio mientras sea posible. Cabe pensar que, además de las personas mayores, este objetivo atañe también a toda persona que, por razones de salud, se vea temporalmente imposibilitada para vivir de manera autónoma. Esta iniciativa ha de velar por que las necesidades y las exigencias de estas personas constituyan el elemento central de las investigaciones.

4.3 Los organismos sanitarios y de asistencia social también constituyen una relevante parte interesada. La iniciativa ha de tener en cuenta sus necesidades organizativas. El CESE recomienda, para garantizar el éxito del proyecto, que estos organismos puedan destacar ante otras partes interesadas cuestiones como la integración y la interoperatividad de los sistemas.

4.4 Es altamente recomendable que los usuarios de los sistemas que se desarrollen en el marco de esta iniciativa participen como verdaderas partes interesadas en los trabajos de las etapas iniciales. El CESE recomienda que, en la medida de lo posible, los consorcios opten por métodos que sitúen a los usuarios en el centro de los trabajos como, por ejemplo, una concepción de su metodología de desarrollo de carácter participativo, sobre todo para brindar a los usuarios una mayor facilidad de uso de los dispositivos y de sus interfaces. El Comité celebra también el compromiso de tener debidamente en cuenta las cuestiones éticas y de privacidad, en consonancia con las correspondientes directrices internacionales.

4.5 El CESE toma nota del compromiso adquirido para con las PYME en la propuesta y aprueba el reconocimiento de las organizaciones profesionales como partes interesadas fundamentales que pueden apoyar modelos de empresa innovadores y orientados al mercado susceptibles de mostrar pistas claras y singulares de explotación. El CESE celebra en particular el reconocimiento de que las PYME pueden contribuir, en particular, a las investigaciones cuyas aplicaciones se comercializan más rápidamente (dos años o más).

4.5.1 El CESE desea que se reconozca la flexibilidad tecnológica que en ocasiones muestran las PYME y su capacidad para comercializar las tecnologías o modelos económicos innovadores, a veces más rápidamente que las empresas u organismos de salud y asistencia social de gran dimensión. Esta característica de las PYME encaja perfectamente en el marco de esta iniciativa. En consecuencia, la asociación concertada entre las grandes organizaciones y las PYME repercute en beneficio de ambas.

4.6 El programa AAL tiene por objeto ayudar a las personas a que vivan más tiempo en su propio domicilio. Para lograrlo, se necesita una amplia gama de sensores, dispositivos, interfaces de utilización, procesadores y equipos de comunicación que con frecuencia pueden ser suministrados por numerosas y diferentes PYME europeas.

4.7 El CESE aprueba las medidas de esta iniciativa que, considerando a las partes interesadas en su conjunto, favorecen la constitución de redes pluridisciplinarias entre técnicos, personal clínico y de otras organizaciones sanitarias y de asistencia social y, en particular, los usuarios, ya se trate de las personas que no pueden dejar su domicilio como del personal que se ocupa de ellas y de sus allegados.

4.8 En el marco de un sistema europeo de innovación, esta iniciativa permite adoptar nuevos modelos de innovación en fase con los progresos actuales en materia de innovación abierta para los usuarios, que favorecen la articulación entre la estrategia de Lisboa y un nuevo sistema europeo de innovación más orientado hacia los usuarios.

4.9 El CESE afirma que es importante velar por que el conjunto de los tipos de organizaciones de todos los Estados miembros dispongan de las mismas posibilidades de acceso a esta iniciativa.

4.10 Es más, se debería animar a los Gobiernos de todos los Estados miembros a que participen en el programa. Hasta ahora, Alemania, Austria, Bélgica, Chipre, Dinamarca, Eslovenia, España, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Países Bajos, Polonia, Portugal, Rumania y Suecia, así como Israel, Noruega y Suiza han acordado colaborar en actividades conjuntas para contribuir al programa AAL.

4.11 El CESE expresa su preocupación por el hecho de que algunos países no participan en esta iniciativa debido al coste que representa la cofinanciación de la investigación. Estos países deberían poder participar en cualquier fase del programa una vez que satisfagan los requisitos del mismo (fundamentalmente la cofinanciación).

4.12 El CESE reconoce que el programa AAL puede tener como efecto reducir el coste del sistema de asistencia social. Reafirma no obstante que su objeto no es rebajar los costes sino ofrecer un instrumento eficaz para garantizar la calidad de vida de una categoría dada de ciudadanos. La reducción de los costes es una consecuencia de la que cabe felicitarse.

5. Observaciones particulares

5.1 El CESE está convencido de que el programa AAL debería centrarse en las particularidades de los tres elementos siguientes: el usuario, los organismos sanitarios y la tecnología utilizada.

5.2 Los beneficiarios y principales interesados serán en ocasiones las personas mayores. Es esencial que el programa se centre en las necesidades de los usuarios finales. Cometer el error de no contar con los usuarios nada más que para experi-

mentar las investigaciones en entornos de investigación conducirá, desafortunadamente, a innovaciones mal adaptadas a las exigencias de los principales beneficiarios. Por eso es necesario tener bien presentes las necesidades de los usuarios, a saber: cambios mínimos en sus costumbres, movilidad, capacidad de elección, mejora de la calidad de vida y respeto de la vida privada.

5.3 No se debe olvidar que las personas mayores son quizá, en nuestra sociedad, las más afectadas por la exclusión digital y por ello es preciso superar esta fractura digital. Además, la conectividad es esencial y por ello deben realizarse esfuerzos para que todas las regiones, particularmente las más rurales, tengan acceso (tanto en términos materiales como financieros) a Internet.

5.3.1 Así pues, es imprescindible que:

- la tecnología no sustituya al contacto directo con el personal que atiende;
- se haga hincapié en los cuidados preventivos y la autonomía;
- la integración social figure entre los principales objetivos;
- el programa AAL se integre en la vida cotidiana de las personas junto con otros servicios;
- dadas las circunstancias específicas de los usuarios, la tecnología empleada debe ser segura y fácil de usar.

5.3.2 El CESE está, pues, convencido de que el enfoque adoptado en el marco del programa AAL debería ser ascendente. Son las necesidades de los usuarios las que deben constituir el elemento central y de lanzamiento del conjunto del proceso, y no la tecnología en sí misma. Convendría realizar un estudio con claridad para determinar toda la gama de necesidades existentes, entre las que se pueden citar, en particular, la necesidad de estar en contacto con otras personas, principalmente a una edad avanzada (a tal efecto, los sistemas de telefonía por Internet, como SKYPE y el correo electrónico han mostrado ser instrumentos eficaces y baratos), el desinterés por ponerse al día con el cada vez más rápido cambio tecnológico, la capacidad de asimilar los cambios tecnológicos y la preparación para utilizar tales tecnologías. Asimismo, los usuarios deben implicarse en la creación, aplicación y evaluación de tales tecnologías.

5.4 Son en definitiva los organismos de salud y asistencia social, así como sus representantes, y las familias de los usuarios, quienes van a utilizar estas tecnologías para prodigar cuidados a los beneficiarios. Es esencial asociarlos a las distintas etapas de las investigaciones para garantizar que el producto final se adapta a su *modus operandi*. Cabe prever que será necesario proceder a cambios organizativos para utilizar las nuevas tecnologías del programa AAL, por lo que es imperativo que los organismos de asistencia social estén preparados para tales cambios y que se lleven a cabo de la manera más juiciosa posible para aprovechar al máximo el potencial de las tecnologías del programa AAL.

5.4.1 Los cuidadores constituyen un elemento importante en el conjunto del proceso destinado a mejorar el bienestar de las personas, también en el marco del programa AAL. Sería necesario, pues, un cambio de paradigma a nivel no solo de las organizaciones profesionales sino también de la figura del cuidador, para garantizar que la persona que está directamente en contacto con el beneficiario del programa AAL no solo controle esta tecnología sino que esté además convencida realmente de su utilidad y pueda así inspirar a la persona objeto de sus cuidados confianza en estos instrumentos para la mejora de la calidad de vida.

5.4.2 El CESE considera también que el sistema sanitario debería ser objeto de un examen pormenorizado para garantizar no solo su disponibilidad a nivel organizativo para el AAL sino también que los organismos de salud y asistencia social estén en condiciones de atender a un mayor número de personas a domicilio.

5.4.3 Además, con la adopción del programa AAL es más importante mejorar la cooperación y la coordinación entre los organismos sanitarios y los de asistencia social. También aquí la tecnología puede constituir un instrumento para mejorar esta cooperación, aunque lo más importante es la convicción de la necesidad y la voluntad de cooperar.

5.5 Se prevé que los dispositivos del AAL serán complejos, por lo que la interoperatividad debe ser uno de los objetivos fundamentales del programa. La innovación y la tecnología deberían ser aplicadas a gran escala, adaptadas al usuario, integradas y proactivas.

5.6 El CESE considera que la Comisión debería adoptar también un enfoque integrado para el programa AAL y otras políticas como las relativas al aprendizaje permanente. De hecho, en estas políticas en particular debería tenerse en cuenta la formación impartida a los participantes en el programa AAL, dado que la formación es un elemento esencial del éxito de esta tecnología.

Bruselas, 29 de mayo de 2008.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el seguro de vida, el acceso a la actividad de seguro y de reaseguro y su ejercicio — Solvencia II»

COM(2007) 361 final — 2007/0143 (COD)

(2008/C 224/03)

El 31 de octubre de 2007, de conformidad con los artículos 47.2 y 251 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el seguro de vida, el acceso a la actividad de seguro y de reaseguro y su ejercicio — Solvencia II» (*)

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 6 de mayo de 2008 (ponente: Sr. Robyns de Schneidauer).

En su 445º Pleno de los días 28 y 29 de mayo de 2008 (sesión del 29 de mayo de 2008), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 67 votos a favor, ninguno en contra y 1 abstención el presente dictamen.

1. Recomendaciones

1.1 El CESE se congratula de que la Comisión haya efectuado una refundición rigurosa de varias directivas complejas en un único documento claro, teniendo en cuenta las normas que regulan las diferentes partes objeto de la refundición. Habida cuenta de que el marco legislativo de la Unión Europea no debería centrarse exclusivamente en la política cautelar, que trata

del papel que desempeña el capital en la prestación de servicios de seguro que son importantes para las empresas y los ciudadanos europeos en muchos otros aspectos, el CESE se reserva el derecho de pronunciarse a su debido tiempo sobre las nuevas características de la relación entre los consumidores y los aseguradores y reaseguradores, en concreto en el marco de las recientes iniciativas de la Comisión sobre los servicios financieros al por menor.

(*) La propuesta fue modificada posteriormente y pasó a ser COM(2008) 119 final. En el cuerpo del presente Dictamen, la numeración de los artículos se refiere a esta última versión de la propuesta de Directiva.

El CESE insta a la Comisión a que prosiga la armonización de los aspectos jurídicos de la relación entre el tomador y el asegurador, que en la actualidad son objeto de examen en el marco

de los trabajos relativos al «marco común de referencia» (MCR) que se están llevando a cabo bajo la supervisión de la DG SANCO.

1.2 El CESE apoya ampliamente la Directiva marco Solvencia II propuesta por la Comisión y acoge con satisfacción la extensa consulta que ha precedido a su elaboración. El enfoque de la Comisión se ha ajustado a los principios del programa «Legislar mejor» que ella misma estableció. No obstante, las consultas sobre este tipo de reformas deberían tener en cuenta debidamente los puntos de vista de los trabajadores y los consumidores, cuyo interés en el resultado del procedimiento es evidente. El CESE invita a la Comisión a que desarrolle foros apropiados, como el FINUSE, para que estas consultas puedan llevarse a cabo.

1.3 El CESE acoge con satisfacción la adopción de un enfoque económico centrado en el riesgo para evaluar el capital de solvencia obligatorio de las empresas de seguros y de un planteamiento centrado en el total del balance, basado en una valoración económica completa de los activos y pasivos, para evaluar su situación financiera. Su objetivo es reflejar correctamente las posibles exposiciones al riesgo subyacentes, así como los instrumentos de atenuación de los riesgos de las empresas. Además de ser correcto desde el punto de vista económico, este enfoque presenta la ventaja de evitar cualquier posibilidad de arbitraje reglamentario, al tiempo que garantiza un nivel de protección jurídica idéntico y adecuado para todos los tomadores de seguros en Europa, independientemente del estatuto jurídico, el tamaño o la localización de la empresa.

1.4 El CESE valora muy positivamente la introducción del enfoque de los tres pilares con respecto a la supervisión prudencial, ya que se ajusta a los requisitos de capital establecidos por el acuerdo de Basilea II para el sector bancario y reconoce al mismo tiempo las particularidades del sector de los seguros. El CESE quisiera destacar la importancia que, para una adecuada supervisión prudencial de las compañías de seguros, revisten la adición del proceso de la revisión supervisora y los requisitos cualitativos (pilar II) y la introducción de principios para regular la información facilitada a efectos de supervisión y la publicación de información (pilar III), además de la definición de los requisitos cuantitativos de capital basados en el riesgo.

1.5 El CESE valora positivamente la introducción de un régimen de solvencia basado en dos requisitos de capital, a saber, el capital de solvencia obligatorio y el capital mínimo obligatorio, cada uno de ellos con un objetivo diferente. Si el capital de solvencia obligatorio debe representar el nivel de capital que una empresa debería tener como objetivo alcanzar en condiciones de funcionamiento normales, el capital mínimo obligatorio debe, por su parte, representar el nivel de capital por debajo del cual debería producirse en última instancia la intervención de las autoridades de supervisión. El CESE vería con buenos ojos que se adoptaran algunas medidas reglamentarias de nivel 2 a fin de aportar mayor claridad sobre las condiciones aplicables al cálculo simplificado del capital de solvencia obligatorio (artículo 108), así sobre como las circunstancias en las que se exigiría un capital de solvencia adicional.

1.6 El CESE considera que los cálculos del capital mínimo obligatorio y del capital de solvencia obligatorio deberían guardar una mayor relación entre sí y, por consiguiente, basarse ambos en un enfoque variable en función del riesgo, a fin de permitir la correcta aplicación de una escala de medidas de

intervención de supervisión que garantice que tanto la compañía de seguros de que se trate como la autoridad de supervisión disponen del tiempo suficiente para adoptar las medidas apropiadas necesarias para solucionar el problema en caso de que no se hubiera respetado el capital de solvencia obligatorio.

1.7 El CESE es favorable al principio de proporcionalidad previsto en la Directiva sometida a examen, ya que permitirá que todas las empresas puedan aplicar el régimen de Solvencia II. El CESE vería con buenos ojos que se adoptaran algunas medidas reglamentarias de nivel 2 a fin de aportar mayor claridad sobre este principio general de proporcionalidad (art. 28.3), de modo que pudiera analizarse con mayor precisión la idoneidad de los requisitos y, en caso necesario, arbitrarse medidas correctoras; sin embargo, ello no debería dar lugar a una esclerosis regulatoria. El CESE recomienda que este principio se aplique de manera efectiva y coherente en todo el territorio de la Unión y que se prevean vías eficaces de recurso administrativo o, en su caso, ante los tribunales, para garantizar su aplicación.

1.8 El CESE recomienda vivamente a la Comisión que preserve la diversidad del mercado de los seguros teniendo en cuenta el papel de las pequeñas y medianas aseguradoras, así como el de las mutuas y las cooperativas de seguros. Dado que muchas de éstas operan en mercados de nicho, el CESE considera que es muy importante introducir una determinada flexibilidad en el enfoque general a fin de reconocer, por ejemplo, la utilización de datos propios más pertinentes y de metodologías generalmente aceptadas, sin por ello, no obstante, falsear la competencia entre las compañías de seguros. Es conveniente examinar y sopesar debidamente la posibilidad de que las mutuas de seguros pidan a sus miembros que refuercen su situación en materia de solvencia, tal y como ha sucedido en la práctica.

1.9 El CESE reconoce la importancia que tiene la supervisión de los grupos de seguro, ya que, pese a ser relativamente poco numerosos, representan una parte importante del mercado de los seguros en la UE. Por consiguiente, el CESE considera que la introducción de la supervisión de los grupos es una etapa importante que permitirá a todos los supervisores de grupos y a otras autoridades supervisoras interesadas comprender mejor el perfil de riesgo del grupo en su conjunto. Se recomienda la máxima armonización y transparencia de estas autoridades de supervisión y una división clara de responsabilidades entre ellas.

1.10 El CESE acoge con satisfacción la introducción de un régimen optativo que permite a los grupos facilitar la gestión de su capital en el nivel del grupo, ya que mejora la movilidad del capital dentro del grupo y proporciona un sistema práctico y transparente para que los grupos puedan beneficiarse del reconocimiento de los efectos de diversificación en el nivel del grupo sin que ello afecte al nivel de requisitos de capital de las filiales integrantes del grupo. Será necesario tener en cuenta los niveles reales de capital de las filiales del grupo, puesto que parte de ellas estarán cubiertas por declaraciones de ayuda de grupo (*group support*) en vez de por la liquidez disponible o los activos equivalentes. El CESE observa que los efectos de diversificación en un grupo sólo se podrán determinar si se utiliza el método de cálculo aplicable por defecto al capital de solvencia obligatorio y señala que la propuesta también debería permitir la determinación de los efectos de diversificación en el grupo sin tener que recurrir al mecanismo de la ayuda de grupo.

1.11 El Comité recomienda que se evalúen el impacto del régimen optativo propuesto sobre la competencia en el nivel local y el grado de protección del consumidor en circunstancias normales y en situaciones de crisis — que no debería ser inferior al que facilita el sistema por defecto —, y que se clarifiquen los aspectos jurídicos y prácticos, incluida la seguridad de las transferencias de fondos transfronterizas entre distintas sociedades de un mismo grupo, es decir, las posibles limitaciones legales en el nivel nacional a las transferencias de capital (ayuda de grupo) a las filiales situadas en otros Estados miembros.

1.12 El CESE expresa su esperanza de que las autoridades de nivel 2 tengan en cuenta los resultados de la cuarta fase del estudio cuantitativo de impacto (QIS4) que estaba en curso en el momento de la adopción del presente dictamen.

1.13 El CESE hace hincapié en la necesidad de aplicar la Directiva de manera armonizada, evitando la práctica del *gold-plating* (elaboración de legislación superflua) o la aplicación de políticas divergentes mediante el recurso a opciones que pondrían en peligro el establecimiento de una política cautelar uniforme en el mercado interior.

1.14 El CESE insta a la Comisión a que garantice la previsibilidad de las prácticas prudenciales, a fin de dar a las empresas de seguros el nivel de seguridad que tienen derecho a esperar para desarrollar sus políticas de riesgo y de solvencia.

1.15 El CESE reconoce la importancia que revisten para el proyecto Solvencia II aspectos vinculados a la atenuación de los riesgos como el intercambio de datos fiables entre las aseguradoras y los consorcios de seguros. Estos elementos facilitan el acceso al mercado a los nuevos operadores y a los operadores de pequeño tamaño y les permiten aumentar la capacidad disponible, así como reducir los márgenes de incertidumbre sobre sus primas. Por lo tanto el CESE pide a la Comisión que tenga en cuenta esta correlación cuando proceda a la revisión de los reglamentos de exenciones en bloque en el sector de los seguros.

1.16 El CESE felicita a la Comisión y a los comités Lamfalussy que han intervenido por el papel de primer orden que han desempeñado en este proceso de reforma cuyo objetivo es aplicar las mejores prácticas y sensibilizar al mercado europeo en su conjunto. La Directiva propuesta constituye una verdadera referencia para muchas otras jurisdicciones y sectores de servicios financieros. Sin embargo, las consultas sobre este tipo de reformas deberían prestar la debida atención a los puntos de vista de los trabajadores y los consumidores, cuyo interés en el resultado del procedimiento es evidente. El CESE invita a la Comisión a que desarrolle foros apropiados, como el FINUSE, para que estas consultas puedan llevarse a cabo.

1.17 El CESE exhorta a la Comisión a que eleve las disposiciones en materia de solvencia aplicables a otros prestatarios de servicios financieros similares, con independencia de su naturaleza, al nivel de las de la Directiva Solvencia II, de conformidad con el principio «para los mismos riesgos, las mismas normas». Habida cuenta de la volatilidad de los mercados financieros, los consumidores o los beneficiarios deben poder contar con la misma protección elevada en materia de solvencia. Además, la existencia de unas condiciones de competencia equitativas en materia de requisitos de capital de solvencia es también fundamental para promover un entorno realmente competitivo en el mercado financiero.

1.18 Los principios del régimen de Solvencia II deberían servir de referencia para la introducción de nuevas normas de solvencia, por ejemplo, en el marco de la revisión de la Directiva sobre fondos de pensiones ⁽¹⁾ en 2008, en particular por lo que respecta a la ampliación de los deberes de los fondos de pensiones privados en toda la Unión.

2. Introducción

2.1 La propuesta de Directiva objeto de examen, relativa a un nuevo marco de solvencia para las empresas de seguros y de reaseguros, denominada «Solvencia II», introduce un régimen revisado cuyos objetivos son mejorar la protección de los tomadores de seguros y los beneficiarios, acrecentar la integración del mercado de seguros de la UE y elevar la competitividad internacional del sector de los seguros de la UE en su conjunto, así como de las distintas empresas de seguro y reaseguro. Al mismo tiempo, la propuesta unifica varias generaciones de directivas sobre seguros y las refunde en una única Directiva. Este nuevo marco se aplicará tanto a las empresas de seguros como a las de reaseguros.

2.2 La Comisión y los comités Lamfalussy, compuestos por reguladores y supervisores, procedieron a una consulta pormenorizada y continua con todos los interesados, y han desempeñado un papel de primer orden para establecer prácticas vanguardistas en un entorno global, en particular en el sector de los servicios financieros. Como consecuencia, puede afirmarse que la Directiva Solvencia II es una de las normas más sofisticadas del mundo en materia de solvencia en el sector de los seguros y permite a la Unión Europea tomar la delantera en este ámbito con respecto a la mayoría de las demás jurisdicciones. Sin embargo, las consultas sobre este tipo de reformas deberían prestar la debida atención a los puntos de vista de los trabajadores y los consumidores, cuyo interés en el resultado del procedimiento es evidente. El CESE invita a la Comisión a que desarrolle foros apropiados, como el FINUSE, para que estas consultas puedan llevarse a cabo.

3. Antecedentes

3.1 El marco propuesto en materia de solvencia tiene por objeto mejorar la estabilidad financiera y la fiabilidad del mercado europeo de los seguros, lo que debería resultar beneficioso tanto para la competitividad del sector de los seguros de la UE en su conjunto como para las distintas empresas de seguro y reaseguro, y para los consumidores en términos de seguridad. Disponer de unos mercados de seguros fiables tiene una importancia crucial para el tejido económico y social de Unión Europea.

3.2 En primer lugar, los seguros son una herramienta de protección tanto individual como colectiva. Entre los clientes de las empresas de seguro están las familias, las pequeñas y medianas empresas, las grandes empresas, las asociaciones y las autoridades públicas. Los compromisos de las empresas de seguros se refieren tanto a los tomadores de los seguros propiamente dichos como a los miembros de su familia y otros terceros. El CESE es especialmente consciente de su impacto en la vida diaria de los ciudadanos europeos. Aparte de su importancia en los mercados de la protección en caso de muerte, el sector de los seguros se ha convertido en un proveedor importante de productos de ahorro. Las empresas de seguro participan en la gestión de los regímenes de seguridad social, por ejemplo, las jubilaciones (países nórdicos), la indemnización de los accidentes de trabajo (BE, FI, PT) y los sistemas sanitarios nacionales

⁽¹⁾ Fondos de pensiones de empleo.

(IE, NL), a menudo en un marco en el que participan también los representantes de los trabajadores. El sector de los seguros es un proveedor de prestaciones para los trabajadores cuya importancia aumenta rápidamente, lo que lo convierte en un protagonista de primer orden. Ofrece asimismo protección contra nuevos riesgos, como las catástrofes naturales, los riesgos para las cosechas e incluso el terrorismo, a veces en el marco de asociaciones concluidas entre los aseguradores y reaseguradores y los gobiernos.

3.3 El mercado de los seguros desempeña un importante papel impulsor en el conjunto de la economía, en la medida en que fomenta la iniciativa y crea confianza, y por su propia naturaleza constituye un factor económico considerable que proporciona empleo a cerca de un millón de personas en Europa (2). Según las estimaciones de la Comisión, la Directiva propuesta implicará una inversión suplementaria de aproximadamente dos a tres mil millones de euros por parte de las aseguradoras y los supervisores. Se espera que una gran parte de estos fondos se invierta en capital humano, a fin de crear empleos cualificados de larga duración a escala local (en particular, gestores de riesgos, actuarios, expertos en TIC y responsables del cumplimiento). El CESE considera que estas inversiones deberían beneficiar a todas las partes interesadas, incluidos los consumidores y los beneficiarios.

3.4 Además de estos empleos directos, el sector de la distribución de seguros proporciona un millón de empleos suplementarios, gracias a los agentes e intermediarios y al personal contratado por ellos.

Debido a sus inversiones, cuyo importe supera los 6,5 billones de euros (3), las compañías de seguro y reaseguro son importantes inversores institucionales. Como tales, son responsables de la transformación de las primas individuales en conjuntos de activos financieros en una proporción adecuada a los riesgos incurridos, y de garantizar a medio y a largo plazo la seguridad de los tomadores y los beneficiarios.

3.5 Las familias, las PYME, las grandes empresas, las asociaciones y las autoridades públicas desembolsan primas que representan más de un 5 % del PIB en seguros de vida (4) y más de un 3 % en seguros distintos del de vida. Incluso en los mercados bien establecidos, el índice de crecimiento del sector de los seguros supera casi siempre al del conjunto de la economía. Las inversiones de las empresas de seguros representan más de un 50 % del PIB (5), — la mitad en valores de renta fija y préstamos (6) —, mientras que el total de sus inversiones en valores de renta variable representa aproximadamente un cuarto de la capitalización bursátil del mercado europeo (7).

3.6 Pese a las numerosas fusiones que han tenido lugar en estos últimos años en el sector de los seguros, la Unión Europea sigue contando con unas 5 000 compañías de seguros (8). Los mayores grupos financieros pueden tener diferentes filiales de seguros en varios países. Las estructuras de los grupos del sector de los seguros pueden englobar distintos tipos de actividad en este sector (reaseguro, seguro de vida/no de vida, intermediación de seguros) o en el contexto más amplio de los servicios financieros (incluidos banca, bancaseguro e hipotecas). Además, los grupos pueden estar constituidos por una empresa madre y

empresas filiales, pero también incluir empresas en participación, sociedades de cartera de inversiones, etc. Los veinte grupos más grandes reciben alrededor de la mitad de los ingresos por primas europeos (9). Las mutuas y las cooperativas de seguros tienen una participación importante en el mercado. Estas últimas están a menudo intrínsecamente vinculadas a un gran número de organizaciones de la sociedad civil y representan un 30 % del total de los ingresos por primas en Europa (10).

3.7 La actual crisis financiera, desencadenada por la práctica de la concesión de hipotecas basura en los Estados Unidos, es un argumento de peso en favor de unas normas de solvencia sólidas y detalladas que permitan que las empresas de seguros cumplan sus compromisos incluso en situaciones límite. Las normas, los métodos de gestión y las pruebas de esfuerzo contribuyen a alcanzar este objetivo.

4. Enfoque legislativo

4.1 En la línea del programa «Legislar mejor», la Comisión ha elaborado la Directiva Solvencia II de manera detallada y en profundidad, teniendo en cuenta las normas que regulan las diferentes partes objeto de la refundición. Varias rondas de evaluaciones de impacto cualitativo y cuantitativo y de consultas han permitido tomar en consideración muchas de las preocupaciones del mundo de la industria y de las autoridades de supervisión. Está previsto proceder a nuevas rondas de exámenes y consultas detalladas.

4.2 La propuesta de la Comisión es una de las denominadas directivas «Lamfalussy», basadas en el método Lamfalussy en el ámbito de los servicios financieros, y se ajusta a los cuatro niveles en que éste se estructura. Las disposiciones del nivel 1 de la Directiva se basan en principios y proporcionan una base para la aprobación de las disposiciones de aplicación del nivel 2, así como las instrucciones relativas a la convergencia en materia de supervisión en el nivel 3 del procedimiento. El objetivo de este enfoque es permitir una adaptación rápida del nuevo régimen a los cambios del mercado, la evolución de la reglamentación contable y la normativa de seguros y reaseguros a nivel internacional, los avances tecnológicos, las nuevas experiencias y las metodologías innovadoras. El establecimiento de especificaciones de cálculo precisas en los artículos de la Directiva comprometería el sentido profundo de este proceso legislativo innovador. Los niveles 2 y 3 son los más indicados para hacerlo.

4.3 Al igual que ocurre con los requisitos de capital establecidos por el acuerdo de Basilea II para el sector bancario, el nuevo régimen se estructura en tres pilares que reflejan las particularidades del sector de los seguros. El pilar I (artículos 74-142) define los requisitos financieros cuantitativos; el pilar II (artículos 27-34, 36-38, 40-49 y 181-183) trata del proceso de revisión supervisora y los requisitos cualitativos; y el pilar III (artículos 35 y 50-55) se refiere a la información facilitada a efectos de supervisión y a la publicación de información. Estos tres pilares no son independientes, sino se completan entre sí con objeto de alcanzar los objetivos del sistema. Deberán tenerse debidamente en cuenta las interacciones entre las disposiciones de los distintos pilares.

(2) Fuente: Comité Europeo de Seguros, *European Insurance in Figures*, 2007. Las cifras corresponden a los datos disponibles a finales de 2006.

(3) Véase nota 2.

(4) Véase nota 2.

(5) Véase nota 2.

(6) Véase nota 2.

(7) Véase nota 2.

(8) Véase nota 2.

(9) Véase nota 2.

(10) Fuente: AISAM.

4.4 La revisión del actual régimen de solvencia se ha aprovechado también para refundir trece directivas de seguros y reaseguros en una única directiva simplificada en la que se han integrado las nuevas normas de solvencia. La propuesta de Directiva contiene una serie de enmiendas no sustantivas destinadas a mejorar su redacción. Se han suprimido los artículos o las partes de artículos que habían quedado obsoletos.

5. Observaciones generales

5.1 En los últimos treinta años, varias generaciones de directivas europeas han creado un mercado europeo de los seguros y los reaseguros regulado por un conjunto de normas comunes, entre las que figuran los principios del reconocimiento mutuo y el control efectuado por el país de origen. Han establecido un mercado abierto para los operadores no comunitarios y han impulsado a los aseguradores de la UE a expandirse hacia los mercados de terceros países, sobre todo en América del Norte, Asia y en países con posibilidades de ser en el futuro candidatos al ingreso en la UE.

5.2 La regulación vanguardista propuesta en materia de solvencia garantiza que los aseguradores tienen una situación financiera saneada y están en condiciones de hacer frente a situaciones adversas, cumplir sus promesas contractuales con los tomadores y asegurar la estabilidad del sistema financiero. No obstante, es importante destacar que todos los consumidores de este tipo de servicios financieros merecen esta mayor protección. Una serie de operadores del mercado no están sometidos a la normativa en materia de seguros. Es el caso, por ejemplo, de los fondos de pensiones o de las entidades de ahorro e inversión.

5.3 Unas normas de solvencia armonizadas crean un clima de confianza entre los consumidores, pero también entre los supervisores. Esta confianza es un elemento determinante para lograr que el mercado europeo, caracterizado por el reconocimiento mutuo y el control efectuado por el país de origen, funcione en la práctica. Las normas actualmente vigentes en materia de solvencia (Solvencia I) están desfasadas. No tienen en cuenta los riesgos específicos en que incurre la entidad que proporciona la cobertura de seguros, por lo que dan lugar a que requisitos en materia de solvencia idénticos se apliquen a empresas que presentan perfiles de riesgo diferentes. Además, las normas de solvencia en vigor se centran principalmente en la conformidad financiera, siguiendo con ello un enfoque basado en el respeto de las normas y no en la buena gestión, y no abordan adecuadamente la supervisión del grupo. Además, el marco legislativo comunitario actualmente en vigor deja a los Estados miembros un margen excesivo para la introducción de variantes nacionales, comprometiendo con ello la eficacia de la supervisión de las operaciones multinacionales y la existencia de unas condiciones de competencia equitativas. Entretanto, debido a estas lagunas, el régimen en vigor ha sido superado por la evolución sectorial, intersectorial e internacional. En otros términos, las nuevas normas de solvencia definidas por la Directiva reflejan una tendencia ya consolidada entre los operadores y los supervisores de distintos países conscientes de los riesgos.

5.4 A diferencia del marco de Solvencia I, la reforma hace hincapié en la calidad real de la gestión del riesgo en la empresa y en principios y objetivos en vez de en normas que no tienen en cuenta los perfiles de riesgo específicos de las compañías.

Su objetivo es asimismo armonizar las prácticas de supervisión en el Espacio Económico Europeo.

5.5 Básicamente, el nuevo sistema ofrecerá a los supervisores y aseguradores instrumentos de solvencia sofisticados que les permitan hacer frente no sólo a los riesgos en términos de seguros en caso de situaciones adversas (inundaciones, tormentas o accidentes automovilísticos graves), sino también a los riesgos vinculados al mercado y al crédito y a los riesgos operativos. Contrariamente a lo que prevé la legislación actual, los aseguradores y reaseguradores deberán disponer de un capital proporcional a su riesgo global de solvencia, calculado no solo sobre la base de elementos cuantitativos, sino también de aspectos cualitativos que influyen en el perfil de riesgo de la empresa.

5.6 El nuevo régimen se basa en un enfoque en función del riesgo económico, cuyo objetivo es garantizar que se reflejan correctamente las posibles exposiciones al riesgo subyacentes, así como los planes de atenuación de los riesgos, eliminando de este modo las posibilidades de arbitraje reglamentario que pueden distorsionar y debilitar la protección de que disponen los tomadores. Esto significa también que los requisitos de capital deberían permitir una asignación óptima del capital y favorecer una mejor gestión interna de los riesgos.

5.7 Por otra parte, la Directiva Solvencia II concede aún más importancia a la gestión de las compañías de seguros para garantizar una sólida gestión del riesgo y se esfuerza en fomentar las buenas prácticas en este sector. Las compañías de seguros deberán centrarse en la identificación, medida y gestión activa de los riesgos y sopesar los efectos que evoluciones futuras, como las nuevas operaciones o las posibilidades de acontecimientos catastróficos, pueden tener en su situación financiera. Además, la reforma propuesta les obligará a evaluar sus necesidades de capital a la luz de todos los riesgos por medio de la «autoevaluación de riesgos y solvencia», mientras que el «proceso de revisión supervisora» desplazará la atención de los supervisores del cumplimiento de los requisitos legislativos y la supervisión del capital a la evaluación de los perfiles reales de riesgo de los aseguradores y la calidad de su gestión de riesgos y de los sistemas de gobernanza de sus empresas, por ejemplo, por medio de mecanismos de alerta rápida y pruebas de esfuerzo. Al mismo tiempo, la Directiva fomenta la cooperación y la convergencia en materia de supervisión, por ejemplo, mediante la ampliación del papel del Comité Europeo de Supervisores de Seguros y Pensiones de Jubilación, como un paso hacia un mayor grado de uniformidad en la supervisión de los servicios financieros, objetivo que el CESE apoya.

5.8 Un tercer aspecto importante es que la Directiva pretende mejorar la eficacia de la supervisión de los grupos de seguros mediante la figura de un «supervisor de grupo» en el país de origen. La supervisión de grupo garantizará que no se pasan por alto los riesgos que suponen una amenaza para todo el grupo y permitirá que los grupos operen más eficazmente al tiempo que se brinda un nivel de protección más elevado a todos los tomadores de seguros. El supervisor de grupo tendrá responsabilidades específicas que ejercerá en estrecha cooperación con los supervisores nacionales pertinentes, y le corresponderá asimismo la tarea de adoptar decisiones sobre un número limitado de cuestiones. Se insta a los supervisores locales a que participen activamente en el órgano colegiado de los supervisores, ya que disfrutan de un derecho de codecisión siempre y cuando pueda llegarse a un acuerdo. Esta medida implica un enfoque diferente, que conviene aplicar para poder determinar las realidades económicas y el potencial de diversificación de los riesgos de este tipo de grupos.

5.9 Por último, la Directiva Solvencia II introduce aún más transparencia y objetividad por lo que respecta tanto a la información proporcionada por las empresas sobre su situación financiera y los riesgos asociados como a los procesos de revisión supervisora. En la actualidad, la tendencia sigue siendo que las prácticas de supervisión varíen de un Estado miembro a otro, dejando el campo libre al arbitraje reglamentario. Tanto para las políticas europeas en este ámbito como para los aseguradores que deseen acceder a un nuevo mercado nacional, es importante que las prácticas de supervisión sean no solo objetivas y transparentes, sino también previsibles y bien documentadas.

6. Análisis en profundidad

6.1 Requisitos financieros (pilar I)

(Artículos 74-142)

6.1.1 Para la definición de los requisitos cuantitativos aplicables a las empresas de seguros, el nuevo sistema se basa en un planteamiento integral centrado en el total del balance en el que la valoración de los activos y pasivos ⁽¹⁾ se realiza con arreglo a un enfoque coherente con el mercado y todos los riesgos asociados cuantificables se reflejan explícitamente en términos de requisitos de capital. Una valoración de los activos y pasivos que tenga en cuenta sus condiciones de transacción garantiza que estos se evalúan de manera objetiva y coherente. Es también garantía de que se asigna un valor correcto a cada una de las opcionalidades implícitas en los títulos. Una valoración realista y orientada hacia el futuro es la mejor protección contra toda posible parcialidad que pudiera poner en peligro los derechos de todos los interesados.

6.1.2 En este contexto de valoración, se concede una importancia particular al cálculo de las provisiones técnicas, es decir, las obligaciones que se asumen frente a los tomadores y otros beneficiarios. Una valoración de las provisiones técnicas coherente con el mercado podrá llevarse a cabo mediante el cálculo de la mejor estimación, que será igual a la media de los flujos de caja futuros ponderada por su probabilidad, teniendo en cuenta el valor temporal del dinero, incluido un margen de riesgo. Este enfoque debería garantizar que el valor total de las provisiones técnicas sea equivalente al importe que una tercera parte previsiblemente necesitaría para poder asumir y satisfacer las obligaciones de la cartera de seguros. A efectos del cálculo se utilizará la información facilitada por los mercados financieros y los datos generalmente disponibles sobre riesgos de seguros, información con la que el citado cálculo habrá de ser coherente.

6.1.3 Por lo que se refiere a los requisitos de capital, el nuevo régimen de solvencia se basa en dos requisitos de capital, a saber, el capital de solvencia obligatorio y el capital mínimo obligatorio, cada uno ellos con un objetivo diferente que determina el cálculo de los mismos.

6.1.4 El capital de solvencia obligatorio debe representar el nivel de capital que una empresa debería tener como objetivo alcanzar en condiciones de funcionamiento normales, por debajo del cual se intensificarán las intervenciones de supervisión. Esto permite la aplicación de una escala de medidas de intervención de supervisión antes de que el capital alcance el nivel del capital mínimo obligatorio y, por lo tanto, ofrece a los tomadores y beneficiarios de seguros una garantía razonable de que se efectuarán los pagos al vencimiento. Técnicamente, el capital de solvencia obligatorio está concebido y calibrado para definir un nivel de capital que permita a las empresas de seguros y reaseguros absorber pérdidas imprevistas significativas, basán-

dose en una determinada probabilidad de incumplimiento de la contraparte en un determinado período de tiempo (0,5 % en un horizonte de un año).

6.1.5 De hecho, el capital mínimo obligatorio representa el nivel de capital por debajo del cual debería producirse en última instancia la intervención de las autoridades de supervisión. El cálculo del capital mínimo obligatorio debería permitir, cuando se compare con el capital de solvencia obligatorio, un margen suficiente para la aplicación de una escala razonable de medidas de intervención de supervisión por parte de la autoridad de supervisión.

6.1.6 En la práctica, un asegurador puede calcular el capital de solvencia obligatorio por medio de una fórmula general o utilizando un modelo interno aprobado por las autoridades de supervisión. La fórmula general debe incorporar las técnicas adecuadas de mitigación del riesgo y los efectos de diversificación, así como cualquier otra forma de capacidad de absorción de pérdidas de los elementos del balance que no estén incluidos en el capital disponible. El planteamiento en función del riesgo de la Directiva propuesta implica que un modelo interno (completo o parcial) puede sustituir –previa validación de las autoridades de supervisión– a la fórmula general de cálculo, siempre que refleje mejor el perfil de riesgo de la empresa. Se trata de un incentivo importante que favorece una identificación y una gestión interna sólidas de los riesgos, y la formación y la contratación de personal altamente cualificado.

6.1.7 Otro elemento cuyo objetivo es fomentar la buena gestión interna es la aplicación del «principio de prudencia» a la política de inversiones, que permite no establecer límites artificiales a las inversiones, al tiempo que exige normas de calidad elevadas y que se tenga en cuenta debidamente cualquier riesgo significativo en el cálculo de las cargas del capital.

6.1.8 Habida cuenta de la complejidad de los requisitos, es importante señalar que la propuesta presentada incluye disposiciones encaminadas a permitir una aplicación proporcionada y gestionable de los requisitos del pilar I. Esto es especialmente importante para las pequeñas y medianas empresas de seguros (PYME). Con todo, este principio de proporcionalidad hace referencia no a la escala sino a la naturaleza y la complejidad de los riesgos a los que se enfrentan las compañías. Las PYME estarán sometidas a principios prudenciales generales idénticos siempre que su perfil de riesgo sea el mismo que el de otras empresas. Sus clientes y beneficiarios se beneficiarán del mismo nivel de protección.

6.2 Proceso de revisión supervisora y requisitos cualitativos (pilar II)

(Artículos 27-34, 36-38, 40-49, 181-183)

6.2.1 La propuesta Solvencia II de la Comisión define procesos y herramientas para actividades y revisiones de supervisión, incluida la definición de los poderes de supervisión, disposiciones para la cooperación entre los supervisores nacionales así como instrucciones relativas a la convergencia en materia de supervisión. Las disposiciones del pilar II abordan los requisitos cualitativos aplicables a las empresas de seguros, es decir, su sistema de gobernanza, incluidos un sistema eficaz de control interno, un sistema de gestión de riesgos, una función actuarial, una auditoría interna, una función de comprobación de la conformidad y normas sobre la externalización.

6.2.2 Las herramientas de supervisión tienen por objeto identificar a las entidades que presentan características financieras, organizativas o de otro tipo, susceptibles de generar un perfil de mayor riesgo, y a las que en circunstancias excepcionales podría exigírseles que mantengan un capital de solvencia más elevado

⁽¹⁾ Los activos que poseen las compañías de seguros de la UE son sobre todo obligaciones (37 %), acciones (31 %) y préstamos (15 %). Fuente: Comité Europeo de Seguros, *European Insurance in Figures*, 2007

que el capital de solvencia obligatorio y que adopten medidas para reducir el riesgo en que han incurrido.

6.2.3 El principio de proporcionalidad mencionado más arriba es aplicable también al proceso de revisión supervisora. Los supervisores deberán ejercer sus poderes teniendo en cuenta la naturaleza, la envergadura y la complejidad de los riesgos de la empresa de que se trate a fin de evitar una sobrecarga supervisora, en particular para las pequeñas y medianas empresas de seguros que están expuestas a un nivel de riesgo inferior.

6.2.4 Solvencia II está concebida para mejorar el análisis de los requisitos cualitativos que los supervisores realizan en relación con la situación de riesgo de la empresa. Es importante que las acciones y decisiones de los supervisores sean coherentes en los diferentes países, en las distintas empresas y a lo largo del tiempo. Vale la pena reiterar la importancia de la transparencia, la objetividad y la previsibilidad de las medidas de supervisión. Ello es especialmente pertinente en el caso de la aprobación de los modelos internos.

6.3 Información presentada a efectos de supervisión y publicación de información (pilar III)

(Artículos 35, 50-55)

6.3.1 La transparencia y la divulgación de información al público (publicación de información) sobre su situación financiera y sus riesgos por parte de las empresas sirve para reforzar la disciplina del mercado. Además, las empresas de seguros deberían proporcionar a los supervisores (información facilitada a efectos de supervisión) los datos cuantitativos y cualitativos que necesitan para llevar a cabo eficazmente su labor de control y orientación.

6.3.2 La armonización de la información presentada a efectos de supervisión y la publicación de información es una parte importante del nuevo sistema, ya que en este ámbito existe una clara necesidad de convergencia a fin de que los formatos y los contenidos sean comparables en toda Europa. Ello es particularmente importante por lo que respecta a los grupos multinacionales.

6.4 Supervisión de grupo

(Artículos 210-268)

6.4.1 La legislación comunitaria vigente considera la supervisión de grupo un elemento meramente complementario de la supervisión individual. La supervisión individual no tiene en cuenta si una entidad jurídica es parte de un grupo (es decir, si es una filial). Por consiguiente, la supervisión de grupo viene simplemente a añadirse a la individual con el único propósito de evaluar la repercusión de las relaciones de grupo en la empresa individual. Por consiguiente, el régimen de solvencia actual de la UE no reconoce la realidad económica de los grupos de seguros y deja de lado el hecho de que en muchos casos la gestión de riesgos se lleva a cabo en el nivel de grupo y no en el nivel individual. El objetivo de la propuesta de Solvencia II es encontrar formas más adecuadas para simplificar la supervisión de los grupos de seguros modificando la manera (bajo ciertas

condiciones) en que las supervisiones de grupo y las supervisiones individuales se llevan a cabo.

6.4.2 Para cada grupo de seguros se designará una única autoridad como «supervisor de grupo» que será el principal responsable de todos los aspectos fundamentales de la supervisión del grupo (solvencia de grupo, operaciones intragrupo, concentración de riesgo, gestión de riesgos y control interno). Sin embargo, el supervisor de grupo y el supervisor individual estarán obligados a intercambiar información esencial de manera automática u otra información pertinente previa solicitud. Además, el supervisor de grupo estará obligado a consultar a las autoridades de supervisión individual pertinentes antes de adoptar una decisión importante y las autoridades de supervisión afectadas harán cuanto de ellas dependa para alcanzar una decisión conjunta, aunque en el caso de la aprobación tanto del modelo interno de grupo como de la normativa bancaria, la decisión final la adoptará el supervisor de grupo. Estas disposiciones deberían garantizar que tanto el supervisor de grupo como el supervisor individual entiendan mejor el perfil de riesgo del grupo en su conjunto y que, por lo tanto, los titulares de cada entidad del grupo disfruten de una mayor protección.

6.4.3 Además de mejorar el concepto de la supervisión de grupo, la propuesta introduce un régimen innovador de ayuda de grupo. Los grupos que deseen facilitar su gestión de capital en el nivel de grupo podrán solicitar permiso para regirse por el régimen de ayuda de grupo. Los grupos que reciban el permiso de regirse por el régimen de ayuda de grupo podrán, en determinadas condiciones, recurrir a declaraciones de ayuda de grupo para satisfacer parcialmente el capital de solvencia obligatorio (no el capital mínimo obligatorio) de sus filiales; se trata de un compromiso financiero jurídicamente vinculante por parte de la matriz de aportar capital a la filial cuando sea necesario. A fin de permitir que el régimen de ayuda de grupo funcione eficazmente, se incluyen algunas excepciones adicionales a la supervisión individual. Si se recurre a este régimen de ayuda de grupo, está previsto un procedimiento específico en caso de condiciones de tensión (incumplimiento del capital de solvencia obligatorio por parte de una empresa individual), que incluye medidas coordinadas de los supervisores individuales y de los supervisores de grupo. Este régimen debería aplicarse de manera uniforme en toda la Unión.

6.4.4 Dado que el régimen de ayuda de grupo permite que el capital de solvencia obligatorio de las filiales esté depositado en cualquier otra entidad del grupo, los grupos de seguros disponen de un sistema práctico y transparente para beneficiarse del reconocimiento de los efectos de diversificación, al tiempo que las filiales integrantes del grupo cumplen el mismo nivel de requisitos de capital que deberían cumplir si no formaran parte del grupo. Por esta razón, debería ponerse en marcha una supervisión apropiada que garantice la transferibilidad inmediata del capital cuando sea necesario. Tanto la empresa matriz como la filial correspondientes deberán hacer pública la existencia de declaraciones de ayuda de grupo, y la utilización que se haga de las mismas.

Bruselas, 29 de mayo de 2008.

El Presidente

del Comité Económico y Social Europeo

Dimitris DIMITRIADIS

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la participación de la Comunidad en un programa de investigación y desarrollo destinado a apoyar a las PYME que realizan actividades de investigación y desarrollo, emprendido por varios Estados miembros»

COM(2007) 514 final — 2007/0188 (COD)

(2008/C 224/04)

El 11 de octubre de 2007, de conformidad con el artículo 172 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la participación de la Comunidad en un programa de investigación y desarrollo destinado a apoyar a las PYME que realizan actividades de investigación y desarrollo, emprendido por varios Estados miembros»

El 25 de septiembre de 2007, la Mesa del Comité encargó a la Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo la preparación de los trabajos del Comité en este asunto.

Dada la urgencia de los trabajos, en su 445º Pleno de los días 28 y 29 de mayo de 2008 (sesión del 29 de mayo de 2008), el Comité Económico y Social Europeo ha nombrado ponente general al Sr. CAPPELLINI y ha aprobado por unanimidad el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El Comité Económico y Social Europeo (CESE) respalda los objetivos del Programa Conjunto Eurostars, pero subraya que es necesario que se tomen en consideración las distintas categorías y tamaños de las PYME, así como su pertenencia a diferentes sectores, a la hora de adoptar nuevas políticas y programas comunitarios de investigación, desarrollo e innovación adaptados y reorientados hacia las verdaderas necesidades de innovación de las PYME.

1.2 El CESE acoge positivamente la propuesta de los Estados miembros de que se adopte un Programa Conjunto Eurostars para respaldar a las denominadas «PYME que realizan actividades de I+D», y señala que dicho programa debería estar abierto a todas las PYME de los países que colaboran en él y que deseen participar en procesos de innovación.

1.3 El CESE subraya, asimismo, la necesidad de que se fijen instrumentos destinados a implicar en el programa a todos los Estados participantes en EUREKA que no están incluidos en el Programa Conjunto Eurostars.

1.4 El CESE expresa su preocupación por los criterios de selección para acceder al Programa Conjunto Eurostars⁽¹⁾, ya que limitan la participación en él a las PYME que realizan actividades de I+D y cuyas inversiones en actividades de investigación alcanzan como mínimo un 10 % del equivalente a tiempo completo o del volumen de negocios anual. Aun cuando estas limitaciones se aplican únicamente a la PYME con actividades de I+D que propone el proyecto (responsable de proyecto), la definición de lo que es una PYME que realiza actividades de I+D se basa en indicadores codificados, pasando por alto la gran variedad de «conocimiento no codificado»⁽²⁾ y sin tener en cuenta que, con frecuencia, lo que caracteriza a los procesos

fuertemente innovadores es, en gran medida, el «conocimiento tácito»⁽³⁾.

1.5 Por este motivo, el CESE reafirma el principio de que, para ofrecer a las propuestas de proyectos condiciones de competencia equitativas, aquéllos deberían seleccionarse en función de la calidad de su contenido, la experiencia de gestión en materia de I+D y la coherencia con los objetivos del programa, sin excluir a un alto porcentaje de PYME innovadoras que desean presentar una solicitud para beneficiarse del programa Eurostars. Asimismo, debería permitirse la financiación de programas de formación destinados a preparar gestores especializados en la transferencia tecnológica eficaz de la investigación a los productos comercializables.

1.6 En este sentido, el CESE pide que, de conformidad con los procedimientos adecuados del Programa Conjunto Eurostars, se cree una partida presupuestaria específica para las iniciativas transnacionales dirigidas por un grupo de Estados miembros en colaboración con organizaciones de PYME que deseen fomentar una difusión más amplia entre ellas de información que les resulte de interés sobre los resultados de los proyectos Eurostars. Otra manera de hacer que las PYME interesadas en el éxito del programa Eurostars se «apropien» en mayor medida del proyecto sería que las organizaciones de PYME y los interlocutores sociales crearan e impulsaran una base de datos común y plataformas web multilingües por sectores.

1.7 El CESE señala su preocupación por lo que respecta a los criterios utilizados para fijar la contribución de las PYME a los costes totales del proyecto relacionados con actividades de I+D. Es importante clarificar que, en la actualidad, de conformidad con el Programa Conjunto Eurostars, las PYME deberían hacer una aportación conjunta equivalente, como mínimo, al 50 % de los costes del proyecto relativos a la I+D. Dado que este criterio excluirá a muchas PYME orientadas al mercado, debería considerarse la posibilidad de bajar este umbral al 25 % con ocasión de la evaluación intermedia del programa Eurostars⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ <http://www.eurostars-eureka.eu/>.

⁽²⁾ Hartmut Hirsch-Kreinsen, «Low-Tech “Innovations”», Industry and Innovation, febrero de 2008.

⁽³⁾ Proyecto piloto: <http://www.pilot-project.org>.

⁽⁴⁾ A6-0064/2008 (enmienda a la propuesta), Parlamento Europeo, Comisión de Industria, Investigación y Energía, 2008.

1.8 Posteriormente, los Estados miembros interesados y las autoridades nacionales de los países de la UE deberían tomar en consideración, a lo largo de las diferentes fases de evaluación del impacto y difusión de los resultados, las preocupaciones expresadas por las organizaciones de PYME a nivel europeo y nacional y otras partes interesadas del ámbito de la investigación. El Grupo Consultivo de la UE sobre las PYME y la I+D podría realizar un control periódico que se convertiría en un instrumento permanente de consulta técnica para los Estados miembros y otras autoridades a nivel europeo y nacional. En este sentido, el Observatorio del Mercado Único del CESE, en colaboración con el Sector «PYME», podría funcionar también como un miembro asesor del Grupo Consultivo durante las fases de evaluación, aplicación y difusión.

1.9 El CESE subraya que el Programa Conjunto Eurostars debería aplicarse de manera transparente y no burocrática, de modo que resulte más fácil para las PYME recibir información, participar y, en particular, implicarse en las actividades de seguimiento junto con instituciones afines de I+D interesadas. Por consiguiente, la contribución a los proyectos debe realizarse en cantidades a tanto alzado y, en caso de que esta modalidad no sea compatible con los programas nacionales, mediante un importe fijo.

1.10 Para lograr una aplicación eficaz del programa Eurostars, deberían reforzarse las redes de innovación regional, a fin de que puedan proporcionar servicios de ventanilla única en apoyo de las PYME innovadoras, ofreciéndoles un acceso eficaz a las ayudas europeas a la I+D. Por ejemplo, deberían reforzarse, mejorándose su coordinación, los vínculos entre las redes EUREKA, otros organismos públicos o privados y las organizaciones de PYME a nivel europeo, nacional o regional, a fin de dar a conocer mejor los programas específicos de financiación destinados a las PYME con actividades de I+D. Convendría financiar una serie de actos, organizados a través de organizaciones de PYME representativas, para sensibilizar a las PYME y las organizaciones interesadas acerca de la importancia de la innovación y su papel para el futuro de la UE.

1.11 La red Eureka debería publicar en Internet los resultados de la selección de proyectos, por sectores de PYME, en el marco del programa Eurostars⁽⁵⁾. Asimismo, debería hacerse pública una breve lista de proyectos subvencionables con un alto contenido innovador pero que no han sido seleccionados. Esta lista indicaría a los inversores nacionales, públicos o privados, si resulta necesario aumentar la financiación del programa.

1.12 Debe establecerse una eficaz coordinación entre las autoridades nacionales encargadas de las políticas en materia de PYME e I+D y EUREKA, que responda a las necesidades señaladas por las organizaciones de PYME y las partes interesadas en general (incluidos, entre otros, órganos de investigación privados y públicos). El CESE pide a las instituciones europeas interesadas, a los Estados miembros y a las Presidencias eslovena y francesa que velen por que la coordinación se lleve a cabo de conformidad con las expectativas de las PYME y los objetivos del programa.

1.13 El CESE insta a que, por lo que respecta a la participación de las PYME en los programas de financiación de la I+D y el Programa Conjunto Eurostars, se reduzca el largo periodo que va de la presentación de una propuesta a su aprobación por la UE, a fin de animar a las PYME a que presenten proyectos.

1.14 El CESE subraya que, para que las PYME aprovechen mejor, y en mayor medida, las ayudas a la I+D, la CE debe estudiar la posibilidad de traspasar los recursos, no utilizados, destinados a las PYME bajo el capítulo «Cooperación» del 7º PM (que representa el 15 % del presupuesto de las áreas temáticas del 6º PM) al Programa «Capacidades» (CRAFT, etc.), que se centra de modo más eficaz en las PYME.

1.15 El CESE pide que se preste mayor atención a la desproporcionada carga reglamentaria que pesa sobre las PYME, que puede ser hasta diez veces mayor que la que pesa sobre empresas de mayor tamaño⁽⁶⁾. Asimismo, convendría reducir los costes de gestión y simplificar los procedimientos de solitud de las PYME que asuman el riesgo de participar en programas de I+D junto con socios europeos e internacionales. El CESE desea que se encuentre una solución a la cuestión de los derechos de propiedad intelectual (DPI) y las patentes europeas⁽⁷⁾, pues la situación actual supone un freno para la competitividad y la innovación en Europa. Además, el registro de patentes y unos DPI accesibles⁽⁸⁾ pueden ser un importante factor no financiero a la hora de consolidar los vínculos entre las empresas que participan en proyectos internacionales.

2. Contexto del dictamen

2.1 En la Carta Europea de la Pequeña Empresa, aprobada por los líderes de la UE en 2000, se acordó que las pequeñas empresas deben ser consideradas generadoras fundamentales de innovación, de empleo y de integración social y local en Europa⁽⁹⁾. Asimismo, en octubre de 2007 la CE anunció la preparación de una normativa específica («Small Business Act») para Europa⁽¹⁰⁾, en la que se determinarán medidas destinadas a fomentar el espíritu de empresa, la cultura empresarial y el acceso a las competencias⁽¹¹⁾. En 2008, la Comisión examinará también una serie de iniciativas relativas a las PYME⁽¹²⁾, a fin de incrementar su participación en los programas comunitarios.

2.2 Sobre esta base ha surgido la propuesta de elaborar un Programa Conjunto Eurostars específico. Este programa, que se basa en el artículo 169 del Tratado CE y está destinado a complementar y centrar las actividades de «Investigación en beneficio de las PYME» del 7º Programa Marco de Investigación (7º PM), es gestionado por EUREKA, y en un principio participaron en él 22 Estados miembros y otros cinco países participantes en EUREKA (Islandia, Israel, Noruega, Suiza y Turquía). En la actualidad, participan en el programa Eurostars 30 países:

⁽⁶⁾ «Models to reduce the disproportionate regulatory burden on SMEs», Comisión Europea, mayo de 2007, DG Empresa e Industria.

⁽⁷⁾ «The Cost Factor in Patent Systems», *Université Libre de Bruxelles Working Paper WP-CEB 06-002*, Bruselas 2006, p. 17 y ss.

⁽⁸⁾ «Mejorar el sistema de patentes en Europa», COM(2007) 165 final.

⁽⁹⁾ Carta Europea de la Pequeña Empresa, Consejo Europeo de Feira, 19 y 20 de junio de 2000.

⁽¹⁰⁾ «Pequeñas y medianas empresas: la clave para lograr más crecimiento y empleo. Revisión intermedia de la Política Moderna de la PYME», COM (2007) 592 final de 4.10.2007.

⁽¹¹⁾ Luc Hendrickx, «UEAPME expectations on the proposal for a European Small Business Act», 14.12.2007.

⁽¹²⁾ http://ec.europa.eu/enterprise/entrepreneurship/sba_en.htm.

⁽⁵⁾ http://ec.europa.eu/research/sme-techweb/index_en.cfm?pg=results.

Austria, Bélgica, Chipre, República Checa, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Hungría, Islandia, Irlanda, Israel, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, los Países Bajos, Noruega, Polonia, Portugal, Rumanía, Eslovaquia, Eslovenia, España, Suecia, Suiza, Turquía y el Reino Unido.

2.3 El 7º PM incluye muchas de las medidas propuestas durante la revisión del 6º PM ⁽¹³⁾, con vistas a superar los desequilibrios existentes en las políticas en favor de las PYME. El 7º PM incluye una estrategia dirigida a las PYME que incorpora medidas tanto cualitativas como cuantitativas para impulsar la acción a nivel nacional y regional. Su objetivo es crear agrupaciones (*clusters*) y redes de empresas, mejorar la cooperación paneuropea entre pequeñas empresas por medio de las tecnologías de la información, difundir las buenas prácticas en materia de acuerdos de cooperación y respaldar la cooperación entre pequeñas empresas ⁽¹⁴⁾.

2.4 Los 23 millones de PYME registradas en la UE representan el 99 % del total de las empresas europeas y dos tercios del volumen de negocios en Europa, y constituyen la base en que se apoyan los agentes clave del desarrollo sostenible ⁽¹⁵⁾. Aun así, para ser más competitivas, es preciso racionalizar y reagrupar estas empresas, de modo que formen un conjunto coherente que alcance la masa crítica que les permita sacar provecho del desarrollo de fondos de capital riesgo específicos, parques científicos y viveros, así como de las políticas de innovación regional ⁽¹⁶⁾.

2.5 Asimismo, un informe del Flash Eurobarómetro subraya que el crecimiento de las PYME podría verse frenado por la naturaleza, poco dada al riesgo, de los europeos, que carecen de espíritu empresarial ⁽¹⁷⁾. Por consiguiente, es especialmente importante adoptar medidas que permitan valorizar la imagen profesional del empresario y —dado su papel determinante para la innovación, el progreso económico y el bienestar general— de anclarla más profundamente en la sociedad. Sólo mediante un espíritu de empresa consciente de su responsabilidad, activo y con ideas, que pueda desarrollarse de la mejor manera posible, podrán alcanzarse los objetivos de Lisboa ⁽¹⁸⁾.

2.6 No obstante, las medidas específicas adoptadas por los Estados miembros en favor de las PYME no siempre fomentan y respaldan la cooperación transnacional en materia de investigación ni la transferencia de tecnología. Debido a la evolución de los mercados y la internacionalización de las cadenas de valor, en la actualidad las PYME europeas deben adaptarse a una fuerte competencia global, participando en procesos de innovación permanente en un contexto internacional más amplio. El Programa Conjunto Eurostars debería recompensar a aquellas PYME, y a aquellos institutos de investigación públicos o

privados que hacen esfuerzos específicos para respaldar los proyectos de I+D y difundir sus resultados, así como para transferir conocimiento y facilitar el acceso a éste. En particular, debería recompensar a los proyectos en los que están vinculados organismos, grupos o PYME que normalmente participan en menor medida o tienen dificultades para acceder a este tipo de programas. El CESE subraya la importancia de que el Programa Conjunto Eurostars se haya ampliado a todos los Estados miembros de EUREKA, en particular para aquellos que se han incorporado recientemente a la UE y pueden beneficiarse del enfoque transnacional.

2.7 El Programa Conjunto Eurostars se destina a las PYME que realizan actividades de I+D, con especial atención a los proyectos orientados al mercado y proyectos transnacionales de varios socios (al menos dos participantes independientes de diferentes Estados participantes). Un aspecto importante del programa es el planteamiento de abajo arriba que capacita a las «PYME que realizan actividades de I+D» para los derechos de propiedad y la innovación de la gestión estratégica. En este marco, las PYME controlan el proceso y pueden influir en los resultados de la investigación en curso adaptándola a las posibilidades comerciales.

3. Objetivos del Programa Conjunto Eurostars

3.1 La participación en programas de investigación y desarrollo de conformidad con el artículo 169 del Tratado implica que los Estados miembros de la UE participantes integran sus programas de investigación nacionales y se comprometen en un programa de investigación conjunto. La Comisión, con arreglo al fundamento jurídico del artículo 169, ha determinado cuatro iniciativas potenciales. Una de ellas es Eurostars, un programa de investigación conjunto para las PYME y sus socios.

3.2 El Programa Conjunto Eurostars engloba proyectos propuestos por una o varias PYME establecidas en los Estados participantes que realizan actividades de I+D. Los proyectos pueden desarrollarse en todos los ámbitos de la ciencia y la tecnología (pero deben tener una finalidad civil). Los proyectos deben ser en colaboración y en ellos deben intervenir al menos dos participantes de dos diferentes Estados participantes que se ocupan de diversas actividades relacionadas con la investigación, desarrollo tecnológico, demostración, formación y difusión de la información correspondiente. En línea con el carácter de las PYME, el ciclo de vida de los proyectos es corto. Un proyecto debe tener una duración máxima de tres años y, a los dos años de terminado, el producto de la investigación debe estar listo para su comercialización.

3.3 El Programa Conjunto Eurostars puede lograr un significativo efecto amplificador para los fondos comunitarios: los Estados miembros y otros cinco países participantes en EUREKA (Islandia, Israel, Noruega, Suiza y Turquía) contribuirán con 300 millones de euros. La Comunidad aportará una contribución equivalente a un tercio de la de los Estados miembros, por lo que el presupuesto del programa ascenderá a 400 millones de euros de financiación pública. Si se adopta la hipótesis de que

⁽¹³⁾ DO C 234 de 22.9.2005, p. 14 y UEAPME *Position Paper on a successor to the 6th Framework Programme for R&D*, enero de 2005.

⁽¹⁴⁾ «Revisión intermedia de la Política Moderna de la PYME», COM(2007) 592 final de 4.10.2007.

⁽¹⁵⁾ «Aplicación del programa comunitario sobre la Estrategia de Lisboa: Financiar el crecimiento de las PYME — añadir valor europeo», COM (2006) 349 final de 29.6.2006.

⁽¹⁶⁾ «La ciencia y la tecnología, claves del futuro de Europa», COM(2004) 353 final de 16.6.2004.

⁽¹⁷⁾ Observatorio Europeo para las PYME, Flash Eurobarómetro n° 196, mayo de 2007.

⁽¹⁸⁾ «La inversión en conocimiento e innovación», INT/325, DO C 256 de 27.10.2007, p. 8.

los porcentajes de financiación de los proyectos oscilarán entre el 50 % y el 75 %, Eurostars podría movilizar de 133 a 400 millones de euros de fondos privados suplementarios a lo largo del período de ejecución del Programa (efecto amplificador). La participación prevista se calcula partiendo de la base de que el coste medio de los proyectos Eurostars ascenderá a 1,4 millones de euros. Con un porcentaje medio de financiación de un 50 %, un montante de fondos públicos de 700 000 euros por proyecto y un presupuesto global del programa de 400 millones, pueden financiarse 565 proyectos.

3.4 Por lo tanto, la contribución de la UE llena un vacío de la financiación de la fase inicial de la I+D, momento en el que las actividades innovadoras tienen un riesgo relativamente alto y pueden tener problemas para atraer exclusivamente a inversores privados⁽¹⁹⁾. La intervención de la UE con inversión pública en favor del programa Eurostars animará a más PYME que realizan actividades de I+D a buscar inversión privada para desarrollar productos o servicios innovadores.

3.5 Respecto de la financiación, debería considerarse la posibilidad de conceder exenciones fiscales para las inversiones de I+D en los Estados miembros que fueran atractivas para inversores incluso en el peor de los supuestos, dado que, por lo menos, podrían beneficiarse de estas deducciones. El beneficio para las PYME es contar con una forma alternativa de financiación.

3.6 Sin embargo, existe el temor de que un gran porcentaje de PYME no pueda participar en la iniciativa de la UE en favor de la innovación competitiva. Con arreglo al programa Eurostars, los criterios de subvencionabilidad para las PYME que realizan actividades de investigación establecen que las PYME que presenten proyectos deben dedicar a las actividades de investigación como mínimo un 10 % de su volumen de negocios o del equivalente a tiempo completo. Aunque esta limitación sólo se aplica al responsable del proyecto, ello puede impedir que muchas pequeñas empresas propongan proyectos innovadores. En consecuencia, existe el riesgo de que el programa atraiga solamente a empresas de alta tecnología ya consolidadas que podrían acceder a otras formas de financiación más adecuadas.

3.7 Además, en algunos Estados miembros de la UE es muy frecuente que los costes de I+D se sumen a otros costes operativos, por lo que no pueden determinarse por separado⁽²⁰⁾. Ello explica que la definición de los indicadores de I+D utilizados por la OCDE no resulte plenamente adecuada cuando se aplica a pequeñas empresas innovadoras, dado que no se tienen en cuenta actividades que corresponden a conocimiento no codificado, muy difícil de cuantificar⁽²¹⁾.

3.8 Asimismo, la OCDE define el «sector de alta tecnología» como el de las industrias que dedican más de un 4 % de su volumen de negocios a la I+D. Este sector, incluso en las economías muy desarrolladas, representa cerca del 3 % del PIB, lo que significa que un 97 % de la actividad económica total y la mayoría de los procesos innovadores se registran en sectores

definidos por la OCDE como de «media tecnología» o de «baja tecnología»⁽²²⁾. Estas cifras ponen de manifiesto que una gran parte de las empresas innovadoras quedaría excluida si el acceso al programa de financiación se restringe a un umbral del 10 % de I+D, por lo que no se demostraría una actitud favorable a la innovación en la propia base de la iniciativa europea.

3.9 Por lo tanto, el CESE considera que los proyectos deberían seleccionarse en función de la excelencia y la conformidad con los objetivos del programa y que el umbral del 10 % dedicado a la I+D debería suprimirse.

3.10 Otro requisito del programa Eurostars es que las PYME participantes que realizan actividades de I+D puedan desarrollar la mayoría de los trabajos de I+D. No debería excluirse la cooperación con otros socios, como pueden ser otras PYME, agrupaciones (*clusters*) locales, grandes empresas que quieren compartir los objetivos del programa, centros de investigación o universidades. Asimismo, el término «agrupación» debería englobar la necesidad de instalar a las PYME que realizan actividades de I+D en los campus de las universidades o instituciones de tercer grado con el fin de reforzar la interacción entre ambas en beneficio mutuo.

3.11 En cuanto a las contribuciones respectivas que deben aportar las PYME innovadoras que participan en el programa Eurostars, es importante precisar que son las empresas que realizan actividades de I+D las que deben asumir colectivamente como mínimo un 50 % de los costes de I+D del proyecto. Sin embargo, este criterio puede seguir excluyendo a muchas PYME orientadas al mercado, por lo que debería examinarse la posibilidad de bajar este umbral al 25 % con ocasión de la evaluación intermedia del programa Eurostars⁽²³⁾.

3.12 Resulta necesario clarificar más la relación con otros instrumentos financieros cubiertos por el Programa Marco de Competitividad e Innovación. El programa de financiación también debe ser más flexible y adaptarse mejor a las necesidades de las PYME, además de tener en cuenta las experiencias positivas adquiridas con los fondos de garantía para la investigación y el desarrollo, con el fin de permitir que las empresas dispongan de una perspectiva de negocio a más largo plazo.

3.13 Un mejor marco reglamentario, unido a la consulta sistemática a las organizaciones representativas de las PYME y demás partes interesadas, reducirá los costes y los riesgos operativos, incrementará la rentabilidad, aumentará los flujos de capital riesgo y mejorará el funcionamiento de los mercados de capital riesgo. Ello será especialmente beneficioso para las PYME innovadoras. Esta financiación completará el apoyo público en las fases iniciales (prelanzamiento) del proceso que consiste en transformar los resultados de las investigaciones en propuesta comercial.

⁽¹⁹⁾ «Annual Survey of Pan-European Private Equity & Venture Capital Activity», 2004.

⁽²⁰⁾ «2007 EU R&D Investment Scoreboard» p. 20, del Centro Común de Investigación (CCI) y la Dirección General de Investigación (DG RTD).

⁽²¹⁾ H. Hirsch-Kreinsen, «Low-Technology»: A forgotten sector in innovation policy, Facultad de Economía y Ciencias Sociales, Universidad de Dortmund, 15.3.2006; UEAPME, «Towards an Innovation Policy for Crafts, Trades and SMEs», 27.10.2004.

⁽²²⁾ UEAPME, «Towards an Innovation Policy for Crafts, Trades and SMEs», 27.10.2004.

⁽²³⁾ Parlamento Europeo, Comisión de Industria, Investigación y Energía, A6-0064/2008.

3.14 La Comisión se ha comprometido a presentar medidas que fomenten la inversión transfronteriza de los fondos de capital riesgo ⁽²⁴⁾. En Europa, el mercado de capital riesgo está fragmentado y cuenta en la actualidad con 27 entornos operativos diferentes. Ello afecta de forma negativa a la captación de fondos y la inversión.

3.15 Por lo tanto, es necesario mejorar el marco de la inversión del capital riesgo y que los Estados miembros establezcan incentivos para que los inversores privados se comprometan en la colaboración internacional en materia de investigación ⁽²⁵⁾ y fomenten la intervención de los servicios de apoyo a las PYME, con el fin de ayudar a las empresas que superan con éxito la fase de lanzamiento.

4. Mejorar la coordinación del Programa Conjunto Eurostars

4.1 El programa Eurostars tiene por objeto ayudar a las PYME de todo sector tecnológico o industrial mediante el marco jurídico y de organización necesario para la cooperación europea a gran escala entre los Estados miembros en el campo de la investigación aplicada y la innovación. Por lo tanto, ello incrementará la capacidad de las PYME que realizan actividades de I+D para introducir productos, procesos y servicios nuevos y competitivos en el mercado.

4.2 La internacionalización del proyecto puede evitar la duplicación de los esfuerzos en materia de innovación y debería constituir la oportunidad para adoptar políticas comunes y aplicar acciones rápidas para reducir la carga administrativa ⁽²⁶⁾. Con la ayuda del programa Eurostars, puede animarse a muchas

PYME a aprovechar la colaboración internacional, siempre que estén en condiciones de proponer y gestionar directamente un proyecto. No obstante, la intervención en los proyectos integrados y en la red de excelencia debe planificarse en detalle con el fin de evitar desequilibrios en la participación.

4.3 Además del apoyo en favor de la I+D, también debe examinarse la forma en que los gobiernos pueden fomentar la innovación de manera más directa mediante infraestructuras adecuadas. Existe una gran comunidad de «instituciones» de investigación, incluidas algunas asociaciones o empresas de investigación, cuyo papel es apoyar la innovación, especialmente por medio de las PYME. También existen parques y tiendas científicas, viveros, organismos regionales y locales y organizaciones de transferencia de conocimientos. Todos ellos prestan un apoyo importante a las nuevas PYME de alta tecnología e incluso a otras más tradicionales que prevén pasar a estrategias basadas en la innovación. La actual Presidencia eslovena de la UE y la siguiente Presidencia francesa deberían supervisar la manera en que se realiza la coordinación del programa Eurostars a nivel europeo y nacional, orientarlo hacia un desarrollo óptimo y evitar toda duplicación de funciones y todo riesgo de confusión entre las agencias existentes para las PYME.

4.4 Además, el Comité ha recomendado en sucesivas ocasiones que una parte considerablemente mayor de los recursos disponibles con cargo a los Fondos Estructurales comunitarios se consagre al desarrollo de la infraestructura científica conjunta y se adapte específicamente a las PYME. Los fondos procedentes del Banco Europeo de Inversiones podrían también ser muy útiles en este contexto ⁽²⁷⁾.

Bruselas, 29 de mayo de 2008.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

⁽²⁴⁾ La Comisión propone medidas que fomenten la inversión transfronteriza de los fondos de capital riesgo — IP/08/15, 7.1.2008.

⁽²⁵⁾ «Financiar el crecimiento de las PYME — añadir valor europeo»- COM (2006) 349 final, 29.6.2006.

⁽²⁶⁾ Propuestas de la Comisión Europea para reducir la carga administrativa en 2008, MEMO/08/152, 10.3.2008.

⁽²⁷⁾ DO C 65 de 17.3.2006, DO C 256 de 27.10.2007, p. 17.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Superar el estigma del fracaso empresarial — por una política que ofrezca una segunda oportunidad — Ejecución de la Asociación para el Crecimiento y el Empleo de Lisboa»

COM(2007) 584 final

(2008/C 224/05)

El 5 de octubre 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

«Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Superar el estigma del fracaso empresarial — por una política que ofrezca una segunda oportunidad — Ejecución de la Asociación para el Crecimiento y el Empleo de Lisboa»

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 6 de mayo de 2008 (ponente: Sr. Morgan).

En su 445º Pleno de los días 28 y 29 de mayo de 2008 (sesión del 29 de mayo), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 70 votos a favor y 3 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 Desde 2001 la Comisión viene estudiando los efectos negativos del fracaso empresarial, haciendo especial hincapié en la necesidad de mejorar los procedimientos de quiebra. Teniendo en cuenta sus limitadas competencias en este ámbito, la Comisión ha centrado sus esfuerzos en recabar datos sobre las consecuencias jurídicas y sociales del fracaso empresarial, facilitar la identificación y difusión de las mejores prácticas y trabajar en herramientas de alerta rápida como medio para reducir el estigma del fracaso.

1.2 El CESE acoge favorablemente el énfasis puesto por la Comisión en la necesidad de superar el estigma del fracaso empresarial. Unas buenas condiciones marco nacionales a favor del espíritu empresarial son fundamentales para el pleno aprovechamiento del potencial empresarial de la UE y para la creación de empresas dinámicas. La reputación de la actividad empresarial exitosa, que es vital a este efecto, debería ir acompañada de una política que fomente una segunda oportunidad para los empresarios que hayan fracasado.

1.3 La Comisión tiene razón al afirmar que la creación de una empresa, su éxito y su fracaso son inherentes a la realidad de la economía de mercado. Asimismo, subraya correctamente que, como parte de la falta general de reconocimiento y comprensión que existe en la sociedad hacia el espíritu empresarial, los problemas de las empresas o el fracaso empresarial no son ni suficientemente comprendidos como algo normal dentro de la evolución económica ni como una oportunidad para un nuevo comienzo. La UE debe cambiar de mentalidad. Cuanto más se adhiera el estigma del fracaso a un empresario que anteriormente cayera en quiebra, mayor es el riesgo de crear una

nueva empresa, y este riesgo se cierne sobre todas las partes interesadas de la empresa.

1.4 Las leyes estadounidenses pretenden equilibrar los intereses de los deudores, acreedores y sociedad como un todo. A juicio del CESE, las legislaciones de los Estados miembros deberían dirigirse a conseguir ese mismo equilibrio. La insolvencia y el impago de las deudas pueden plantear enormes dificultades a los acreedores y sumirlos, a su vez, en la insolvencia. Perdonar la deuda de una empresa para brindarle la oportunidad de volver a empezar puede ser muy injusto para los acreedores. La legislación sobre insolvencia debe aspirar a conseguir un equilibrio justo.

1.5 Desde el punto de vista de la sociedad en general, mantener operativa la empresa, en su conjunto o en parte, puede que sea la mejor solución. Si la empresa es potencialmente viable, todas las partes interesadas se beneficiarán, y si una empresa insolvente puede ser rescatada por los síndicos de la insolvencia, sus empleados mantendrán su puesto de trabajo. Si un empresario que quiebra vuelve a empezar, creará nuevo empleo. El empleo en cualquiera de estos modos sirve claramente a la sociedad en general.

1.6 Hay muchas circunstancias que pueden conducir a una empresa al fracaso, incluso contando con un empresario animado de las mejores intenciones. En la fase de creación de una empresa, puede que no sea posible establecer una empresa viable. Una vez creada, un modelo empresarial deficiente puede privar a la empresa de todo futuro. Y por otra parte, empresas potencialmente viables pueden fracasar a causa de los errores cometidos por los empresarios. Tales empresas pueden y deberían ser salvadas por síndicos que velen por la protección de la mayoría de los puestos de trabajo.

1.7 Es importante distinguir entre la empresa y sus directivos. Éstos pueden quebrar al mismo tiempo que un síndico de la quiebra está procediendo a rescatar la empresa y sus empleados. Cuando una empresa fracasa, los directivos corren el riesgo de quiebra a causa de garantías bancarias que han dado, aunque su conducta personal no haya sido fraudulenta. Pues bien, son estos empresarios que no han cometido ningún fraude los que preocupan a la Comisión. Cuando han creado una buena empresa y luego tienen la desgracia de fracasar a causa de su falta de experiencia o mala suerte, merecen una segunda oportunidad, pues la economía necesita sus competencias. Por el contrario, otros que fracasan por incompetencia y falta de visión probablemente tengan poco que ofrecer a la economía, aun cuando puedan encontrar apoyos financieros. No todos los empresarios que quiebran merecen una segunda oportunidad.

1.8 La iniciativa de la Comisión ha contribuido a emprender reformas por toda la UE. Muchos Estados miembros ya se han inspirado en las buenas prácticas y conclusiones políticas recabadas a nivel europeo. Alrededor de una tercera parte de los Estados miembros han presentado planes para reformar su legislación nacional sobre insolvencia, pero casi la mitad de los países de la UE aún tienen que dar los primeros pasos en este sentido. Aunque la Comisión tiene una limitada competencia en este ámbito político, el CESE le insta a que utilice todos los medios disponibles para incitar a la acción a los ministros de hacienda de los Estados miembros. A juicio del CESE, el avance de los Estados miembros a este respecto es, en general, insatisfactorio.

1.9 El CESE suscribe sin reservas todas las propuestas relativas a la legislación sobre insolvencia formuladas en la Comunicación –sin poder prejuzgar, claro está, los pormenores de las leyes que finalmente se promulguen–, como el reconocimiento formal de las quiebras no fraudulentas, la exención rápida de responsabilidad de las deudas y la reducción de las restricciones, inhabilitaciones y prohibiciones de tipo jurídico, en el marco de procedimientos acelerados. El objetivo a medio plazo debería ser que los procedimientos no tuvieran una duración superior a doce meses.

1.10 El CESE considera imperativo que todos los Estados miembros completen la revisión de su legislación sobre insolvencia lo antes posible. Además de los cambios en la legislación, es de vital importancia que las quiebras sean tratadas expeditivamente por los tribunales. Hay que organizar bien el proceso. Estos cambios constituyen el núcleo duro del programa de la segunda oportunidad.

1.11 El apoyo activo a las empresas en situación de riesgo constituye el segundo mensaje transmitido en la Comunicación. No es parte del programa de la segunda oportunidad por sí mismo, sino que es un programa diseñado para evitar la quiebra y preservar las empresas y el empleo. En la sección 4 se dan algunos ejemplos de quiebras de empresas que podrían haberse evitado. A este respecto el objetivo de la Comunicación es impedir las quiebras evitables mediante mecanismos de alerta precoz, la provisión temporal de fondos y los servicios de asesores.

1.12 Este programa no es muy práctico para la mayoría de las PYME, ya que prevé pocos mecanismos para la detección precoz de empresas en situación de riesgo entre las decenas de miles de PYME existentes en cada Estado miembro. Aun así, se anima a los Estados miembros a sacar el máximo provecho posible de las posibilidades ofrecidas como, por ejemplo, el uso del IVA por las autoridades francesas para detectar precozmente los posibles problemas de efectivo de una compañía. La Comisión recomienda centrar las medidas de apoyo en la prevención de la quiebra, el asesoramiento y una actuación rápida. El problema se plantea cuando los directivos no se dan cuenta de que su empresa está en situación de riesgo. Los Gobiernos de los Estados miembros tendrán que trabajar con contables profesionales y las organizaciones de apoyo a las PYME para desarrollar las medidas anticipadoras más adecuadas para la cultura de sus PYME.

1.13 Está claro que la recomendación más importante formulada en la Comunicación se refiere a la reforma de la legislación sobre insolvencia. Ésta es una medida esencial para lanzar el programa de la segunda oportunidad.

1.14 Algunas de las recomendaciones de menor calado formuladas en la Comunicación pueden llevarse a la práctica sin introducir cambios en la legislación sobre insolvencia. Una vez se haya cambiado la legislación, podrán emprenderse las otras medidas de menor calado propuestas por la Comisión. Sin cambios en la legislación sobre insolvencia, no podrá conseguirse el principal objetivo de la Comunicación de la Comisión.

1.15 El CESE considera que cada Estado miembro debería responder a esta Comunicación incluyendo sus propuestas en su Plan nacional para la Estrategia de Lisboa (orientación 15).

2. Introducción

2.1 Desde 2001 la Comisión viene estudiando los efectos negativos de la quiebra de empresas. En particular, ha subrayado la necesidad de mejorar los procedimientos de quiebra. Dada su limitada competencia en este ámbito, la Comisión se ha centrado en recabar datos sobre las consecuencias jurídicas y sociales de la quiebra de empresas, facilitando la identificación y divulgación de las buenas prácticas y poniendo a punto mecanismos de alerta precoz para reducir el estigma de la quiebra.

2.2 Ello ha contribuido a emprender la reforma en toda la UE. Muchos Estados miembros ya se han inspirado en las buenas prácticas y conclusiones políticas recabadas a nivel europeo. Alrededor de una tercera parte de los Estados miembros ya han presentado planes para reformar su legislación nacional sobre insolvencia, pero casi la mitad de los países de la UE aún tienen que dar los primeros pasos en este sentido. Aunque la Comisión tiene una limitada competencia en este ámbito político, el CESE le insta a que utilice todos los medios disponibles para incitar a la acción a los ministros de hacienda de los Estados miembros. A juicio del CESE, el avance de los Estados miembros a este respecto es, en general, insatisfactorio.

CUADRO A: SITUACIÓN ACTUAL EN LOS ESTADOS MIEMBROS

S	Existen medidas	(S)	Las medidas están programadas/parcialmente vigentes	N	No existen medidas							
	Información/ educación	Estrategia general	Publicidad en caso de sentencia judicial de quiebra no fraudulenta	Reducción de restricciones, etc.	Mejor tratamiento jurídico para los empresarios honrados que han quebrado	Breve periodo de exención de responsabilidad y/o de reducción de la deuda	Procedimientos simplificados	Estimular el apoyo	Fomentar vínculos	Diálogo con el sector financiero	Total S + (S)	
Bélgica	N	N	(S)	(S)	S	(S)	N	N	N	N	4	
Bulgaria	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	0	
República Checa	N	N	N	N	N	N	(S)	N	N	N	1	
Dinamarca	N	N	N	S	(S)	S	(S)	N	N	N	4	
Alemania	(S)	N	N	S	S	(S)	N	N	N	N	4	
Estonia	N	N	N	N	N	(S)	(S)	N	N	N	2	
Irlanda	N	N	N	N	N	S	S	N	N	N	2	
Grecia	N	N	N	S	(S)	(S)	S	N	N	N	4	
España	N	N	N	N	S	S	S	N	N	N	3	
Francia	N	N	N	N	(S)	N	S	N	(S)	N	3	
Italia	N	N	N	S	S	(S)	(S)	N	N	N	4	
Chipre	N	N	(S)	(S)	N	(S)	(S)	N	N	N	4	
Letonia	N	N	N	N	N	N	(S)	N	N	N	1	
Lituania	N	N	N	S	(S)	S	(S)	N	N	N	4	
Luxemburgo	N	N	N	N	N	N	N	S	N	N	1	
Hungría	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	0	
Malta	N	N	N	(S)	(S)	N	N	N	N	N	2	
Países Bajos	(S)	N	N	N	(S)	(S)	N	N	N	(S)	4	
Austria	N	(S)	N	(S)	(S)	(S)	S	(S)	(S)	N	7	

	Información/ educación	Estrategia general	Publicidad en caso de sentencia judicial de quiebra no fraudulenta	Reducción de restricciones, etc.	Mejor tratamiento jurídico para los empresarios honrados que han quebrado	Breve período de exención de responsabilidad y/o de reducción de la deuda	Procedimientos simplificados	Estimular el apoyo	Fomentar vínculos	Diálogo con el sector financiero	Total S + (S)
Polonia	N	N	N	N	(S)	(S)	S	N	N	N	3
Portugal	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	0
Rumanía	N	N	N	(S)	(S)	N	S	N	N	N	3
Eslovenia	N	N	N	N	N	(S)	N	N	N	N	1
Eslovaquia	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	0
Finlandia	N	N	N	S	N	(S)	S	S	N	N	4
Suecia	N	N	N	N	S	(S)	S	N	N	N	3
Reino Unido	N	N	S	S	S	S	S	N	N	N	5
Total S+(S)	2	1	3	12	15	17	17	3	2	1	
Estados Unidos	N	N	N	S	(S)	S	S	N	N	N	4

2.3 El cuadro A se ha extraído de la Comunicación. Las columnas 4 a 6 se refieren a la reforma de las legislaciones sobre insolvencia. Es obvio que los Estados miembros son muy activos en el plano legislativo, si bien, al mismo tiempo, resulta evidente que en muy pocos países han entrado en vigor las legislaciones revisadas. Si los totales de las columnas se refiriesen a la legislación vigente, no deberían ser 12, 15, 17 y 17, sino 6, 6, 5 y 10. Éste es un pobre resultado de los 27 Estados miembros. La lentitud o falta de acción está, sin duda, menoscabando la actividad empresarial en los Estados miembros, porque hasta que no se hagan los cambios necesarios, la posibilidad de quiebra constituye una importante barrera para la acción empresarial.

2.4 Otra característica del cuadro es que las seis columnas que rodean a las columnas relacionadas con la legislación están más o menos en blanco. Esto es algo sorprendente porque, aun cuando en la mayoría de los Estados miembros no se ha cambiado la legislación sobre insolvencia, podrían, sin embargo, adoptarse las otras medidas de menor calado.

2.5 A título comparativo, el CESE ha solicitado a la Comisión que facilite datos de los Estados Unidos que sean equivalentes a

los reflejados en el cuadro para los Estados miembros de la UE. La inclusión de los Estados Unidos en el cuadro se debe a:

- Reducción de restricciones –S–: En los Estados Unidos no se aplica ninguna de las restricciones más comunes encontradas en la UE (por ejemplo, impedir a un empresario que ha hecho quiebra ser director o administrador de una compañía, y establecer alguna especie de crédito limitado para un empresario que ha quebrado). De hecho, la sección 525 del código estadounidense de quiebras estipula que los individuos no pueden ser discriminados tan sólo por el hecho de que son o han sido objeto de un procedimiento de quiebra.
- Mejor tratamiento jurídico –(S)–: Como otros países de la UE, no se concede ninguna exención de responsabilidad en caso de mala conducta, comportamiento fraudulento, etc. No existe otro «mejor tratamiento» adicional.
- Breve período de exención de responsabilidad –S–: No hay un período específico durante el que el empresario en quiebra retenga su estatus de quiebra antes de que se le conceda la exención de responsabilidad.

— Procedimientos simplificados —S—: El procedimiento más común de quiebra utilizado por los individuos es el capítulo 7 relativo a la liquidación o quiebra. Generalmente el proceso dura de tres a cuatro meses. A fin de evitar la introducción de varias demandas, el capítulo 7 no puede ser invocado por una persona que ya haya recurrido al mismo en el curso de los seis años anteriores.

2.6 El código estadounidense presenta un planteamiento completamente diferente al que prevalece en la mayoría —si no todos— los Estados miembros. La situación jurídica actual en la mayoría de los Estados miembros en estos momentos demuestra hasta qué punto simplemente no se comprende esta cuestión. El tiempo que se emplea para cambiar la legislación sobre insolvencia revela, hablando en plata, que la UE simplemente «no comprende nada». Un cambio de mentalidad acelerará la introducción de nuevas normas. Igualmente, sin un cambio de mentalidad las medidas de menor calado nunca podrán llevarse a la práctica.

2.7 En el siglo XIX el estigma del fracaso empresarial era de tal magnitud que llevaba a los empresarios en quiebra al suicidio. Si bien en el siglo XXI hay menos suicidios por este motivo, se mantiene el estigma social. Es preciso que los ciudadanos de la UE vean a los empresarios como personas que hacen algo que vale la pena, aunque fracasen. Algún fracaso es inevitable. Casi tres cuartas partes (73,0 %) de las 931 435 empresas que se crearon en 1998 en España, Finlandia, Italia, Luxemburgo, Suecia y el Reino Unido sobrevivieron dos años. Un poco menos de la mitad (49,1 %) de esas mismas empresas sobrevivió cinco años hasta 2003.

2.8 La Comisión tiene razón al afirmar que la creación de una empresa, su éxito y su fracaso son inherentes a la realidad de la economía de mercado. Asimismo, subraya correctamente que, como parte de la falta general de reconocimiento y comprensión que existe en la sociedad hacia el espíritu empresarial, los problemas de las empresas o el fracaso empresarial no son ni suficientemente comprendidos como algo normal dentro de la evolución económica ni como una oportunidad para un nuevo comienzo. La UE debe cambiar de mentalidad. Cuanto mayor sea el estigma del fracaso para un empresario que ha quebrado, mayor será el riesgo cuando cree una nueva empresa, y ese riesgo se asociará a todas las partes interesadas de la empresa.

2.9 Las leyes estadounidenses pretenden equilibrar los intereses de los deudores, acreedores y sociedad como un todo. A juicio del CESE, las legislaciones de los Estados miembros deberían dirigirse a conseguir ese mismo equilibrio. La insolvencia y el impago de las deudas puede plantear enormes dificultades a los acreedores y sumirlos, a su vez, en la insolvencia. Perdonar la deuda de una empresa para brindarle la oportunidad de volver a empezar puede ser muy injusto para los acreedores. La legislación sobre insolvencia debe aspirar a conseguir un equilibrio justo.

2.10 Desde el punto de vista de la sociedad en general, mantener operativa toda o parte de la empresa puede que sea la

mejor solución. Si la empresa es potencialmente viable, todas las partes interesadas se beneficiarán.

2.11 Los intereses de los empleados se protegen de varias maneras. En caso de insolvencia, los Estados miembros han adoptado la Directiva sobre insolvencia que prevé el pago de los salarios. Si una empresa insolvente puede ser rescatada por los sindicatos de la insolvencia, sus empleados mantendrán su puesto de trabajo. Si un empresario que quiebra vuelve a empezar, creará nuevo empleo. El empleo en cualquiera de estos modos sirve claramente a la sociedad en general.

3. Síntesis de la Comunicación de la Comisión

3.1 Imagen pública, educación y medios de comunicación

3.1.1 La primera etapa para hacer frente a los efectos negativos de la quiebra es debatir sobre ello públicamente. En la UE, el gran público percibe a menudo la quiebra como un delito, con independencia de su causa. Los medios de comunicación tienen un papel positivo para luchar contra ese equívoco. Las enseñanzas que cabe extraer son las siguientes:

- a) Las ventajas de partir desde cero deben presentarse en campañas de información y programas de educación, mostrando que hacer varios intentos corre parejas con un proceso normal de aprendizaje, investigación y descubrimiento.
- b) Los medios de comunicación pueden jugar un papel dissociando los conceptos de quiebra y fraude y difundiendo las ventajas de un espíritu empresarial renovado, lo cual servirá para mejorar la imagen de las empresas que vuelven a empezar entre el gran público y dar valor a su experiencia.
- c) La continuación del debate con todos los agentes relevantes debería contribuir a descubrir las múltiples facetas del estigma que rodea a las situaciones de fracaso empresarial.

3.2 El papel de la legislación sobre insolvencia

3.2.1 Volver a empezar tras una quiebra puede ser complejo desde el punto de vista legal. En numerosos países, la legislación relativa a la quiebra trata todos los casos de la misma manera sin tener en cuenta si la quiebra ha sido fraudulenta o por una administración irresponsable o si no se ha debido a ninguna falta obvia del propietario o del administrador, es decir si no ha concurrido dolo y ha sido transparente.

3.2.2 Asimismo, existen numerosas normas que imponen restricciones, prohibiciones e inhabilitaciones para los empresarios que han quebrado sólo porque existen procedimientos de quiebra. Este carácter automático no tiene en cuenta los riesgos

que se derivan de la vida cotidiana de las empresas y supone que el empresario que ha quebrado es alguien que ya no merece la confianza de la sociedad. Hace falta un cambio radical en el espíritu de la legislación sobre insolvencia en la UE. Los principales puntos son los siguientes:

- a) Es fundamental crear el marco adecuado que proteja eficazmente los intereses de todas las partes y reconozca al mismo tiempo a los empresarios la posibilidad de fracasar y volver a empezar. La legislación relativa a la quiebra debería dispensar un tratamiento jurídico claramente diferenciado a las quiebras fraudulentas y a las no fraudulentas.
- b) Los empresarios que hayan quebrado de manera no fraudulenta deberían tener la posibilidad de ser objeto de una decisión judicial en la que se declare que su quiebra es no fraudulenta y, por ende, disculpable. La decisión debería ser accesible al público.
- c) La legislación sobre insolvencia debería contemplar la exención rápida de responsabilidad de las deudas pendientes sujeta a determinados criterios.
- d) Deberían reducirse las restricciones, inhabilitaciones y prohibiciones de tipo jurídico.
- e) Los procedimientos legales deberían ser más simples y más rápidos, para aprovechar al máximo el valor de los bienes en caso de quiebra a la hora de reasignar los recursos. Normalmente, los procedimientos deberían durar un año como máximo.

3.3 Apoyar activamente a las empresas en situación de riesgo

3.3.1 El estigma del fracaso es una de las razones por las que muchas PYME con dificultades financieras ocultan sus problemas hasta que ya es demasiado tarde. Actuar a tiempo es importantísimo para evitar la quiebra y, en muchos casos, un reflotamiento es preferible a la liquidación. Las principales enseñanzas que cabe extraer son las siguientes:

- a) La cantidad de insolvencias no se puede reducir a cero, pero un apoyo precoz a las empresas viables contribuirá a reducir al mínimo el número de insolvencias. Las medidas de apoyo deberían centrarse en la prevención de la quiebra, el asesoramiento y una actuación rápida.
- b) Debe prestarse atención a la accesibilidad de la ayuda, ya que las empresas en situación de riesgo no pueden pagar un asesoramiento costoso.
- c) Hay que explotar al máximo las oportunidades de conexión en red que ofrecen la UE y las organizaciones empresariales.
- d) La legislación sobre insolvencia debe contemplar como una opción la reestructuración y el reflotamiento de empresas en lugar de centrarse exclusivamente en su liquidación.

3.4 Apoyar activamente a los que vuelven a empezar

3.4.1 La ayuda pública no tiene suficientemente en cuenta las principales limitaciones a que hacen frente los empresarios a la hora de crear una segunda empresa (recursos, competencia nece-

saria y apoyo psicológico). En general, la falta de recursos tiene efectos disuasorios a la hora de partir de cero para crear una nueva empresa, especialmente la falta de medios financieros. Las enseñanzas que cabe extraer son las siguientes:

- a) Las autoridades competentes deberían destinar medios financieros suficientes para los que parten desde cero eliminando los obstáculos para acceder a los regímenes de financiación pública en este campo.
- b) Los bancos y entidades financieras deberían revisar su actitud, que es demasiado cautelosa en relación con los que vuelven a empezar, a menudo a causa de calificaciones de solvencia negativas. La Comisión tiene previsto incluir este tema en el orden del día de la Mesa Redonda de Banqueros y PYME.
- c) Los países comunitarios deberían garantizar que los nombres de los empresarios que han quebrado de manera no fraudulenta no figuren en listas que limiten el acceso a créditos del sector bancario.
- d) Los órganos de contratación deberían tener presente que las directivas sobre contratos públicos no permiten la discriminación para los empresarios que hayan quebrado de manera no fraudulenta en el pasado.
- e) Los empresarios que vuelven a empezar deberían contar con un apoyo psicológico y técnico adecuado y una formación teórica y práctica específicas.
- f) Las autoridades competentes deberían facilitar la obtención de apoyo por parte de clientes, socios comerciales e inversores favoreciendo los vínculos entre ellos y potenciales empresarios que buscan una segunda oportunidad con el objetivo de responder a las necesidades de estos últimos.

3.5 En conclusión, unas buenas condiciones marco nacionales a favor del espíritu empresarial son fundamentales para el pleno aprovechamiento del potencial empresarial de la UE y para la creación de empresas dinámicas. La reputación de la actividad empresarial exitosa, que es vital a este efecto, debería ir acompañada de una política que fomente una segunda oportunidad para los empresarios en situación de riesgo o que hayan fracasado.

4. Observaciones generales

4.1 El CESE aprueba el énfasis puesto por la Comisión en la necesidad de superar el estigma del fracaso empresarial. La Comisión tiene razón al afirmar que la creación de empresas, el éxito empresarial y el fracaso empresarial son inherentes a la economía de mercado. Asimismo, subraya correctamente que, como parte de la falta general de reconocimiento y comprensión que existe en la sociedad hacia el espíritu empresarial, los problemas de las empresas o el fracaso empresarial no son suficientemente comprendidos como algo normal dentro de la evolución económica ni como una oportunidad para un nuevo comienzo.

4.2 Aun así, el CESE considera que, si bien gran parte de las recomendaciones formuladas en la Comunicación son indispensables, algunas de ellas no parecen muy creíbles. Las reservas del Comité se subrayan en varios puntos de las secciones 4 y 5 del Dictamen.

4.3 El propósito y objetivo de la actividad empresarial es crear una empresa que sea rentable, al tiempo que ofrezca perspectivas de crecimiento. Los empresarios innovan para satisfacer las necesidades de los clientes que o bien no están siendo satisfechas o no lo están siendo de la manera más eficaz.

4.4 Un empresario puede identificar una oportunidad comercial. Por ejemplo, un empresario londinense vio la oportunidad de crear una empresa de importación/exportación entre el Reino Unido y la India, satisfaciendo las necesidades de ambos países. Así llenó un vacío en el mercado. Otros empresarios llenan vacíos en el mercado abriendo, por ejemplo, restaurantes o salones de peluquería en comunidades que no contaban con bastantes establecimientos de ese tipo.

4.5 La sociedad Amazon constituye un buen ejemplo de una empresa que satisface las necesidades de una forma más eficaz. Las librerías sobreviven para complacer a los que tienen tiempo y ganas de leer. Amazon satisface las necesidades de un sector distinto del público comprador de libros.

4.6 Algunos empresarios crean una empresa para explotar los avances en ciencia y tecnología. Estas empresas suelen proceder de universidades, institutos de investigación o empresas con vocación científica. Cuatro profesores de la Universidad de Londres fundaron una empresa para prestar servicios de análisis de imagen con la ayuda de un programa informático que ellos mismos concibieron para mejorar la forma en que pueden evaluarse los efectos terapéuticos de los medicamentos en fase de desarrollo. Uno de los profesores ha sido nombrado director ejecutivo y ya averiguará si tiene o no los mimbres para ser empresario.

4.7 Para tener éxito, el empresario necesita tres cosas por encima de todo. En primer lugar, debe tener el necesario conocimiento y experiencia para evaluar correctamente la oportunidad de mercado y los conocimientos técnicos para que la propuesta de empresa sea una realidad, ya se trate de un nuevo restaurante, una agencia de viajes en línea o una aplicación científica revolucionaria. El primer paso en cualquier empresa es demostrar la viabilidad del proyecto, lo que significa desarrollar un producto o servicio hasta el punto de que haya clientes dispuestos a pagar el precio que sea necesario para que la empresa cubra sus gastos y obtenga beneficios. Muchos aspirantes a empresarios fracasan en este punto. Algunos pueden aprender de sus errores y empezar de nuevo. Otros nunca aprenderán.

4.8 El segundo requisito es la financiación. Algunas empresas nuevas son suficientemente atractivas para atraer a inversores de capital riesgo desde el principio. La mayoría de éstos no se comprometerán hasta que el empresario les haga una propuesta «real». Ahora contamos con el plan de capital riesgo propuesto por el BEI pero, de nuevo, su capacidad será limitada. Generalmente la financiación se realiza en diversas etapas. Si la primera

fase de la financiación produce buenos resultados, es mucho más fácil conseguir más financiación.

4.9 Lo más frecuente es que la financiación para la fase de creación proceda de la familia o amigos. Los préstamos bancarios están disponibles, pero los bancos necesitan seguridad. Si la empresa no tiene activos, los bancos toman como garantía los bienes personales del empresario. Para el empresario, la familia y los amigos, el principal riesgo lo constituyen las garantías personales. Estas garantías superarán normalmente la fase de creación, porque las empresas privadas generalmente tendrán que confiar en el apoyo de los bancos hasta que se coticen en bolsa. Si el banco reclama sus garantías, el empresario puede perder su vivienda. En estas circunstancias, las obligaciones en materia de impuestos y seguridad social pueden empeorar aun más la situación.

4.10 En sus dictámenes sobre el tema «Incentivos fiscales a la I+D»⁽¹⁾, el Comité ha animado a los Estados miembros a ofrecer desgravaciones fiscales a quienes inviertan en nuevas empresas. Evidentemente, tales incentivos fiscales podrían facilitar a los empresarios la labor de capitalizar nuevas empresas.

4.11 Después de la fase inicial, el empresario depende del tercer elemento indispensable del éxito: un modelo de empresa viable. Ésta es la clave para desarrollar la empresa. El modelo depende de una serie de ratios que sintetizan la situación de la empresa. La diferencia entre las ventas y los costes de producción da un gran margen que, tras la deducción de los gastos deja un beneficio antes de impuestos suficiente para reembolsar el capital y pagar los intereses de los créditos bancarios. Cuando un modelo empresarial es disfuncional o cuando la dirección de la empresa no tiene las competencias o la experiencia para administrar las ventas, etc. y asegurar el éxito de la empresa, aquellos que hayan aportado los avales bancarios corren el peligro de verse abocados a la quiebra. Por supuesto, ese tipo de quiebra es una experiencia de la que extraer enseñanzas. Si el empresario ha aprendido los imperativos del modelo empresarial, hay posibilidades de que vuelva a empezar.

4.12 Un modelo empresarial exitoso en el pasado vive siempre bajo la amenaza de cambios vinculados al personal, los clientes, los mercados, las tecnologías y los competidores. Tras fundar con éxito una empresa, los empresarios estarán sometidos permanentemente a prueba por los cambios, sobre todo en las empresas del sector tecnológico. Los empresarios que suspendan la prueba del cambio pueden aprender de su experiencia. Otros, especialmente los propietarios de segunda o tercera generación, puede que no aprendan.

4.13 Para que el modelo empresarial funcione, es esencial el papel del empresario y su equipo. En particular, son indispensables las competencias en gestión financiera. Una buena empresa puede tener demasiado éxito y aceptar demasiados pedidos, de manera que llegue a un punto en que no pueda pagar sus facturas. En este caso, sus acreedores pueden someterla a administración judicial. Tales empresas pueden tener muchas posibilidades de volver a empezar con éxito.

⁽¹⁾ DOC 10 de 15.1.2008.

4.14 Otra dificultad económica puede plantearse cuando un cliente importante incumple sus compromisos y no paga sus facturas, dejando al empresario en la imposibilidad de pagar sus facturas. El banco se ve obligado entonces a proceder al embargo. De acuerdo con las estadísticas de la Comisión, una de cada cuatro insolvencias se debe a retrasos en los pagos. En ese caso, también puede ser viable volver a empezar. La vulnerabilidad de las empresas pequeñas y nuevas es bien reconocida tanto por los Gobiernos de los Estados miembros como por la Comisión. Esta cuestión es tratada por la directiva sobre morosidad y será cubierta de nuevo por la próxima legislación sobre pequeñas empresas.

4.15 Algunas empresas fracasan no por sus propios errores, sino por razones imprevisibles, como las repercusiones del atentado del 11 de septiembre o el impacto de condiciones climáticas extremas. Aun así, con previsión, un seguro podría haber suavizado la caída. Por ello se anima a las organizaciones que apoyan a las pequeñas empresas a presentar a los empresarios los beneficios que pueden reportar los instrumentos cautelares.

4.16 En resumen, una empresa puede fracasar de muchas formas, incluso con un empresario animado por las mejores intenciones. En la fase de creación, puede que no sea posible establecer una empresa viable. Pero más allá de ese período, un modelo empresarial defectuoso puede significar que la empresa no tiene futuro. Por otra parte, las empresas potencialmente viables pueden fracasar a causa de errores cometidos por los empresarios, así como por razones ajenas a su voluntad. Tales empresas pueden y deberían ser salvadas por síndicos para proteger la mayoría de los puestos de trabajo.

4.17 Es importante distinguir entre la empresa y sus directivos. Éstos pueden quebrar al mismo tiempo que un síndico de la quiebra está procediendo a rescatar la empresa y sus empleados. Cuando una empresa fracasa, los empresarios pueden quebrar a causa de las garantías bancarias que hayan dado, aun cuando su conducta personal no sea fraudulenta. Son precisamente estos empresarios no fraudulentos los que preocupan a la Comisión. Otros que fracasan por incompetencia y falta de visión probablemente tengan poco que ofrecer a la empresa, aunque puedan encontrar apoyos financieros. No todos los empresarios que quiebran merecen una segunda oportunidad.

5. Observaciones específicas

5.1 Imagen pública, educación y medios de comunicación

5.1.1 Evidentemente el mensaje más enérgico que los Gobiernos de los Estados miembros pueden transmitir al público en general dependerá de los cambios en la legislación sobre la insolvencia. Cuando la legislación fomente claramente una segunda oportunidad para los empresarios, los medios de comunicación se harán eco de ello.

5.1.2 Los Gobiernos también pueden trabajar con organizaciones e instituciones que trabajen estrechamente con las empresas. La institución más claramente implicada es la profes-

sión de los contables, mientras que organizaciones representativas de las PYME y empresas individuales pueden desempeñar también un importante papel.

5.1.3 La Comunicación menciona la idea de un programa de premios para las empresas que vuelvan a empezar con éxito. Si las organizaciones mencionadas supra adoptaran este género de dispositivos, podrían gozar de una cobertura mediática favorable.

5.2 El papel de la legislación sobre insolvencia

5.2.1 El CESE apoya sin reservas todas las propuestas formuladas en la Comunicación respecto a la legislación sobre insolvencia, sin perjuicio, por supuesto, de los detalles de las leyes que han entrado en vigor últimamente. Todas ellas se recogen en la sección 3.2 supra y se refieren al reconocimiento formal de las quiebras no fraudulentas y la exención rápida de responsabilidad de las deudas, así como la reducción de las restricciones, inhabilitaciones y prohibiciones de tipo jurídico, con procedimientos acelerados. El objetivo a medio plazo debería ser que los procedimientos no tuvieran una duración superior a doce meses.

5.2.2 El CESE considera imperativo que todos los Estados miembros completen la revisión de sus legislaciones sobre insolvencia lo antes posible. Además de los cambios en la legislación, es de vital importancia que las quiebras sean tratadas expeditivamente por los tribunales. Hay que organizar bien el proceso. Estos cambios constituyen el núcleo duro del programa de la segunda oportunidad.

5.3 Apoyar activamente a las empresas en situación de riesgo

5.3.1 Éste es el segundo mensaje transmitido en la Comunicación. Pero no es parte del programa de la segunda oportunidad por sí mismo, sino que es un programa diseñado para evitar la quiebra y preservar las empresas y el empleo. A este respecto el objetivo de la Comunicación es impedir las quiebras evitables mediante mecanismos de alerta precoz, la provisión temporal de fondos y los servicios de asesores.

5.3.2 El único problema es que este programa no es muy práctico para la mayoría de las PYME, ya que hay pocos mecanismos para la identificación precoz de empresas en peligro entre las decenas de miles de PYME en cada Estado miembro. Aun así, se anima a los Estados miembros a sacar el máximo provecho posible de las posibilidades ofrecidas como, por ejemplo, el uso del IVA por las autoridades francesas para detectar precozmente los posibles problemas de efectivo de una compañía. La Comisión recomienda centrar las medidas de apoyo en la prevención de la quiebra, el asesoramiento y una actuación rápida. El problema se plantea cuando los directivos no se dan cuenta de que su empresa está en situación de riesgo. Los Gobiernos de los Estados miembros tendrán que trabajar con contables profesionales y las organizaciones de apoyo a las PYME para desarrollar las medidas anticipadoras más adecuadas para la cultura de sus PYME.

5.3.3 El CESE no subestima las dificultades que supone prestar este apoyo. La intervención del Gobierno para invertir las fuerzas del mercado podría ser contraproducente y menoscabar la disciplina de mercado.

5.3.4 Las sociedades limitadas públicas están obligadas a respetar los plazos a la hora de presentar sus cuentas, mientras que los contables y el equipo directivo deben certificar que la empresa es sólida; es decir, que puede pagar sus deudas. El respeto de estas normas por parte de todas las empresas, y especialmente el respeto de los plazos para presentar las cuentas, mejoraría el sistema de alerta precoz.

5.3.5 El CESE acoge favorablemente que en la medida de lo posible se centre la atención en las empresas en situación de riesgo, ya que así se podrá contribuir a preservar y mantener el empleo.

5.4 *Apoyar activamente a los que vuelven a empezar*

5.4.1 Mientras que entre doce y diecisiete Estados miembros han cambiado o están cambiando su legislación sobre insolvencia, prácticamente no se ha observado actividad por parte de ningún Estado miembro por lo que respecta a este grupo de recomendaciones de la Comisión.

5.4.2 La razón de este bajo nivel de actividad es que, una vez más, algunas propuestas pueden parecer contrarias a las fuerzas del mercado. Esto es particularmente cierto en el caso de las propuestas en el sentido de que los bancos deberían ser menos

cautelosos y las autoridades competentes deberían crear redes de apoyo para los empresarios que vuelven a empezar.

5.4.3 Debería ser posible que las propuestas que son competencia de los Gobiernos de los Estados miembros –regímenes de financiación pública, acceso a créditos por parte de los empresarios que han quebrado de manera no fraudulenta y contratos públicos– se aplicaran sin demasiados problemas incluso antes de cambiar la legislación sobre insolvencia.

5.4.4 Si hay demanda, los que forman a los empresarios también deberían tener la posibilidad de ofrecer formación a los empresarios que vuelven a empezar.

5.5 *Otras propuestas de la Comisión*

5.5.1 El CESE acoge favorablemente la nueva herramienta que la Comisión ha puesto en línea para una política que ofrezca una segunda oportunidad en <http://ec.europa.eu/sme2chance>, pues será particularmente útil para las organizaciones encargadas de apoyar las iniciativas de los Estados miembros en este ámbito.

5.5.2 En el acto que prevé organizar en la primavera de 2009 a favor de las PYME, la Comisión hará hincapié en la creación de nuevas empresas y en cuestiones vinculadas a la segunda oportunidad. El CESE desea que esta iniciativa imprima un nuevo ímpetu a los elementos de carácter no legislativo del programa de la segunda oportunidad.

Bruselas, 29 de mayo de 2008.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Contratos públicos internacionales»

(2008/C 224/06)

El 25 de octubre de 2007, el Sr. JOUYET, Secretario de Estado para Asuntos Europeos, envió al Comité Económico y Social Europeo, en nombre de la futura Presidencia francesa del Consejo, una solicitud de dictamen sobre el tema:

«Contratos públicos internacionales»

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 6 de mayo de 2008 (ponente: Sr. MALOSSE).

En su 445º Pleno de los días 28 y 29 de mayo de 2008 (sesión del 29 de mayo de 2008), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 70 votos a favor y 2 abstenciones el presente Dictamen.

1. Recomendaciones

1.1 El CESE anima a la Comisión Europea a perseguir firmemente sus objetivos para mejorar el acceso a los mercados de contratación pública y hacer que prevalezcan los principios de transparencia e igualdad de trato, así como de responsabilidad social y ecológica.

1.2 En el marco de la renegociación del Acuerdo ACP, el CESE recomienda a la Comisión Europea que se oponga con firmeza a las prácticas proteccionistas de determinados países firmantes del acuerdo.

1.3 En cuanto a las ayudas públicas al desarrollo, el CESE está a favor de abandonar de manera progresiva y recíproca los sistemas de «ayudas supeditadas» y considera que, en dichos casos, los criterios esenciales deben ser la eficacia y la transparencia.

1.4 A escala de la Unión Europea, el CESE desea más transparencia y dispositivos más modernos de adjudicación de contratos y de publicación de licitaciones. A tal respecto, el CESE se opone a cualquier aumento de los umbrales establecidos por las directivas europeas, ya que actúan como salvaguardias en materia de transparencia. El CESE respalda la Comunicación mediante la cual la Comisión se propone fomentar la transparencia relativa a los contratos cuyo importe no alcanza los umbrales de las directivas.

1.5 El CESE no es favorable al establecimiento en la UE de un sistema de cuotas para las PYME basado en el modelo del «Small Business Act» de EE.UU., pero reconoce el interés de disponer de un «plan de trabajo europeo» en favor de las PYME, en particular de las muy pequeñas empresas (MPE), acompañado de proyectos concretos, de un calendario y de un presupuesto plurianual, así como orientado hacia la innovación y la creación de empresas, en particular en ámbitos clave como la eficacia energética o la protección del medio ambiente.

1.6 Dispositivos informativos basados en los enlaces naturales de las PYME, auténticos mecanismos de consulta transparentes y equitativos, así como instrumentos jurídicos europeos sencillos, completarían eficazmente dicho «plan de acción» y facilitarían su aplicación.

1.7 Tales proyectos concretos y dispositivos deberían basarse siempre que sea posible en el principio de «pensar primero a pequeña escala» («*think small first*»); véase, por ejemplo, la idea de «una vez sólo» en materia de expedición de documentos administrativos. El objetivo consiste en establecer procedimientos administrativos y técnicos adaptados al tamaño y tipología de las pequeñas empresas y que, además, respondan al objetivo de disminuir la carga que pesa sobre éstas.

2. Presentación

2.1 Mediante escrito oficial del Secretario de Estado para Asuntos Europeos, la futura Presidencia francesa de la Unión Europea solicitó al CESE la elaboración de un dictamen exploratorio sobre el tema «Contratos públicos internacionales».

2.1.1 En dicha solicitud se hace referencia explícitamente a las negociaciones en curso en el marco de la revisión del Acuerdo sobre Contratación Pública (ACP) de la Organización Mundial del Comercio (OMC), en las que participan doce países ⁽¹⁾ y la Unión Europea (además de otros dieciocho países como observadores).

2.1.2 En efecto, en otoño de 2007, el Gobierno francés manifestó su preocupación con respecto a una oferta demasiado generosa de la Unión Europea, habida cuenta de que determinados países (EE.UU., Corea, Japón) aplican cláusulas restrictivas al acceso a sus contratos públicos, de manera que reservan determinados de ellos a sus pequeñas y medianas empresas nacionales.

2.2 La postura francesa, respaldada por varios Estados miembros, consistía en reclamar un mejor acceso a los contratos públicos de dichos Estados en el marco de un ACP revisado, o bien que se aplicaran en la Unión Europea restricciones similares en favor de las PYME europeas.

2.3 El ACP en vigor se refiere a umbrales de mercado similares a los aplicables a las obligaciones impuestas por las directivas internas a la Unión Europea ⁽²⁾, lo cual permite *de facto* a empresas de los otros doce Estados miembros que han suscrito el Acuerdo ACP participar en cualquier licitación dentro de la Unión Europea cuyo importe rebasa dichos umbrales.

⁽¹⁾ Canadá, Corea, Estados Unidos, Hong Kong (China), Islandia, Israel, Japón, Liechtenstein, Noruega, Aruba (Países Bajos), Singapur, Suiza.

⁽²⁾ Directivas 2004/18/CE y 2004/17/CE, de 31.3.2004.

2.4 El CESE ya se ha pronunciado sobre la cuestión de la apertura de los mercados de contratación pública en la Unión Europea, lamentando en particular la escasa participación transfronteriza de las empresas en las licitaciones de la Unión Europea ⁽³⁾.

3. En el ámbito internacional

3.1 En el ámbito internacional, cabe considerar que los mercados de la Unión Europea están especialmente abiertos a la competencia internacional. Tal es el caso, asimismo, de un número creciente de contratos públicos financiados por la Unión Europea en el marco de la ayuda al desarrollo (la UE es el primer proveedor mundial de ayuda al desarrollo). No obstante, el CESE lamenta la existencia de prácticas en los Estados miembros consistentes en supeditar la ayuda al desarrollo a la obtención de contratos para las empresas del país donante ⁽⁴⁾.

3.2 Algunos de nuestros socios han implantado distintos y variados sistemas de protección (como el «Buy American» o el «Small Business Act» en EE.UU.), así como la generalización de los programas de ayuda «supeditada». La apertura de los mercados de contratación pública al ámbito internacional puede considerarse ventajosa para la Unión Europea, habida cuenta de que la UE cuenta con muchas empresas líderes mundiales, incluidas PYME, en sectores como la construcción, las obras públicas, las energías alternativas y la protección del medio ambiente.

3.3 El «Small Business Act», además de prever medidas para apoyar a las PYME, reserva el 25 % de los contratos públicos federales a las PYME estadounidenses.

3.4 En cuanto a la renegociación del Acuerdo sobre Contratación Pública (ACP), el CESE estima que aunque debe hacerse valer el principio de reciprocidad, no cabe adoptar medidas proteccionistas similares a las de nuestros competidores, pues ello no contribuiría a alcanzar el objetivo general que debe perseguir la Unión Europea consistente en abrir los mercados.

3.5 Además, dicho objetivo debe referirse no sólo a las partes en el Acuerdo ACP, sino también a otros países cuyos procedimientos de adjudicación de contratos públicos son especialmente poco transparentes y están, en general, vedados a las empresas europeas.

3.6 La posibilidad de excluir temporalmente del ACP, para las empresas de países que mantienen barreras proteccionistas nacionales, los contratos financiados con cargo a los fondos europeos es una idea interesante que el CESE ya propuso en dictámenes anteriores.

3.7 El CESE insiste en que las cuestiones de respeto al medio ambiente y las normas sociales mínimas recogidas en convenios de la OIT (así como los acuerdos colectivos interprofesionales, sectoriales y de empresa celebrados por los interlocutores sociales y aplicables en los países concernidos) deben tenerse en cuenta durante las negociaciones, especialmente en las relativas a los acuerdos bilaterales con países que no han ratificado el Protocolo de Kioto ni los convenios de la OIT, o con aquellos que no aplican tales tratados o bien inadecuadamente.

⁽³⁾ DO C 287 de 22.9.1997.

⁽⁴⁾ Sobre las ayudas supeditadas, véase: Annamaria La Chimia, «Effectiveness and legality issues in development aid procurement for EU Member States», European Current Law, marzo de 2008.

4. En el ámbito de la Unión Europea

4.1 Basándose en el ejemplo de los EE.UU., la Comisión Europea anunció su intención de proponer una versión europea del «Small Business Act», para –sin reservar a las PYME cuotas específicas relativas a los contratos públicos– facilitar la participación de las PYME en las licitaciones y, con carácter más general, proponer acciones concretas en favor de éstas.

4.2 En efecto, en la UE no se plantea la cuestión de fijar cuotas a favor de las PYME, puesto que se calcula que (según la Comisión Europea) aproximadamente el 42 % del volumen global de contratos públicos (datos de 2005) se adjudica a empresas consideradas PYME con arreglo a la terminología de la UE ⁽⁵⁾.

4.3 En el marco de la Unión, se trata de poner de relieve la dimensión europea del mercado para emplear mejor los fondos públicos. Pese a un notable aumento en materia de adjudicación de contratos a empresas procedentes de otros países de la Unión, las empresas denuncian falta de transparencia y de información adecuada para participar en licitaciones transfronterizas. Estas quejas se refieren, en particular, a los contratos cuyo importe no alcanza los umbrales de aplicación de las directivas europeas, de manera que no les afecta la obligación de hacer publicidad a escala europea. Los empresarios lamentan, además, que la aplicación de las directivas europeas se vea complicada por procedimientos de transposición no siempre transparentes (plazos, retrasos, etc.) y que generan a menudo normativas nacionales específicas que se yuxtaponen unas a otras. El CESE comprende la razón de ser de las normativas en materia de contratos públicos, pero aboga por una mayor transparencia y seguridad jurídica.

4.4 El CESE considera que los umbrales a partir de los cuales se aplican los principios de apertura, transparencia y publicidad son la mejor garantía posible para que los agentes económicos, en particular las MPE, puedan acceder a los mercados de contratación pública. En la propia UE, son precisamente los contratos que no alcanzan los umbrales –que, sin embargo, deberían regirse por los principios de igualdad de trato y no discriminación por razón de nacionalidad– los que suscitan numerosas quejas por falta de apertura por parte de las PYME.

4.5 Aunque las federaciones europeas de empresarios no están de acuerdo con la idea de fijar cuotas como en EE.UU., reconocen la importancia de ejercer una política voluntarista de acompañamiento, en particular respecto de los contratos cuyo importe es inferior a los umbrales de las directivas europeas, así como los relativos a las nuevas tecnologías, a la eficacia energética y a la protección del medio ambiente.

4.6 El CESE respalda firmemente un «plan de trabajo» en favor de las PYME europeas que comprenda toda una serie de **disposiciones precisas y vinculantes, acompañadas de un calendario y un plan de financiación**. Se basaría en los veinte años de existencia de una política europea en favor de las pequeñas empresas y, en particular, en la Carta Europea de la Pequeña Empresa aprobada en el Consejo Europeo de Santa Maria da Feira, de junio de 2000, así como en las conclusiones de la Conferencia sobre la artesanía y las pequeñas empresas celebrada en Stuttgart en abril de 2007.

⁽⁵⁾ DO C 241, de 7.10.2002.

4.7 Entre las disposiciones posiblemente más adecuadas cabe incluir:

4.7.1 *Propuestas legislativas acompañadas de un calendario de aprobación*

- un código de conducta de los adjudicadores públicos que les anime a facilitar a las empresas más pequeñas el acceso a los mercados y a buenas prácticas en materia de simplificación y desmaterialización de los procedimientos;
- dispositivos europeos únicos como la patente comunitaria o el estatuto europeo de las pequeñas y medianas empresas (Dictamen de iniciativa del Comité Económico y Social sobre el tema «El acceso de las PYME a un estatuto de Derecho europeo», de 21 de marzo de 2002) encaminados a simplificar el marco jurídico de la Unión Europea y afianzar la «identidad europea» de las empresas;
- reforzar la Directiva de lucha contra la morosidad, como ya solicitó el CESE ⁽⁶⁾;

4.7.2 *Mecanismos de información sobre los contratos públicos acompañado de un calendario de aplicación*

- respaldar y desarrollar sistemas de información y mediación relativos a los contratos públicos transfronterizos, así como el establecimiento de redes de empresas empleando eficazmente la nueva «Enterprise Europe Network» (siglas en inglés, EEN) y apoyando las iniciativas locales de asociaciones de PYME;
- respaldar proyectos piloto de adjudicación electrónica de contratos, conexión en red de las empresas, portales de información y ventanillas únicas para los contratos públicos transfronterizos basándose en las estructuras existentes y reconocidas por los agentes económicos;

4.7.3 *Acciones de alcance europeo con medios presupuestarios adecuados*

- establecer un esquema de ingeniería financiera favorable al acceso de las PYME a los mercados de contratación pública mediante fondos de garantía y caución o seguros de crédito que acudan a tal fin a los fondos estructurales europeos;
- lanzar programas europeos de formación y demostración destinados a las PYME que fomenten la eficacia energética y la protección del medio ambiente (en particular, en el sector de la construcción). Esta nueva disposición permitiría aprovechar los fondos europeos que, al no ser empleados, revierten cada año a los Estados miembros;
- ampliar los mecanismos para favorecer la participación de las PYME en acciones y programas de investigación de la Unión Europea (primas de viabilidad, investigación cooperativa) e incitar a los Estados miembros a establecer dispositivos idénticos en la esfera nacional, especialmente en los sectores vinculados con las nuevas tecnologías, incluidas la defensa y la salud;

4.7.4 *Procedimientos de consulta y mediación*

- revisar, finalmente, los procedimientos de consulta y evaluación de la Comisión Europea, que ignoran a menudo la realidad del tejido económico europeo compuesto en gran medida por PYME: consolidar las «fichas de impacto PYME», solicitar más sistemáticamente dictámenes exploratorios al CESE, apoyarse más en las organizaciones representativas de la sociedad civil;
- reforzar el papel de la red «Enterprise Europe Network» (EEN) compuesta por más de 600 enlaces integrados en las estructuras locales reconocidos por los agentes económicos locales de la Unión Europea, así como por las organizaciones de empresas existentes para desarrollar así una auténtica red europea de alerta, mediación y respaldo a las pequeñas y medianas empresas.

Bruselas, 29 de mayo de 2008.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

⁽⁶⁾ DO C 407 de 28.12.1998.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre las siguientes propuestas

- «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se adaptan a la Decisión 1999/468/CE del Consejo, en su versión modificada por la Decisión 2006/512/CE, determinados actos sujetos al procedimiento contemplado en el artículo 251 del Tratado, en lo que se refiere al procedimiento de reglamentación con control — Primera parte»
- «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se adaptan a la Decisión 1999/468/CE del Consejo, en su versión modificada por la Decisión 2006/512/CE, determinados actos sujetos al procedimiento contemplado en el artículo 251 del Tratado, en lo que se refiere al procedimiento de reglamentación con control — Adaptación al procedimiento de reglamentación con control — Segunda parte»
- «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se adaptan a la Decisión 1999/468/CE del Consejo, en su versión modificada por la Decisión 2006/512/CE, determinados actos sujetos al procedimiento contemplado en el artículo 251 del Tratado, en lo que se refiere al procedimiento de reglamentación con control — Adaptación al procedimiento de reglamentación con control — Tercera parte»
- «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se adaptan a la Decisión 1999/468/CE del Consejo, en su versión modificada por la Decisión 2006/512/CE, determinados actos sujetos al procedimiento contemplado en el artículo 251 del Tratado, en lo que se refiere al procedimiento de reglamentación con control — Adaptación al procedimiento de reglamentación con control — Cuarta parte»

COM(2007) 741 final — 2007/0262 (COD)

COM(2007) 824 final — 2007/0293 (COD)

COM(2007) 822 final — 2007/0282 (COD)

COM(2008) 71 final — 2008/0032 (COD)

(2008/C 224/07)

El 21 de enero de 2008, el 24 de enero de 2008 y el 4 de marzo de 2008 el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre las siguientes propuestas:

«Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se adaptan a la Decisión 1999/468/CE del Consejo, en su versión modificada por la Decisión 2006/512/CE, determinados actos sujetos al procedimiento contemplado en el artículo 251 del Tratado, en lo que se refiere al procedimiento de reglamentación con control — Primera parte»

«Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se adaptan a la Decisión 1999/468/CE del Consejo, en su versión modificada por la Decisión 2006/512/CE, determinados actos sujetos al procedimiento contemplado en el artículo 251 del Tratado, en lo que se refiere al procedimiento de reglamentación con control — Adaptación al procedimiento de reglamentación con control — Segunda parte»

«Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se adaptan a la Decisión 1999/468/CE del Consejo, en su versión modificada por la Decisión 2006/512/CE, determinados actos sujetos al procedimiento contemplado en el artículo 251 del Tratado, en lo que se refiere al procedimiento de reglamentación con control — Adaptación al procedimiento de reglamentación con control — Tercera parte»

«Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se adaptan a la Decisión 1999/468/CE del Consejo, en su versión modificada por la Decisión 2006/512/CE, determinados actos sujetos al procedimiento contemplado en el artículo 251 del Tratado, en lo que se refiere al procedimiento de reglamentación con control — Adaptación al procedimiento de reglamentación con control — Cuarta parte»

La Mesa del Comité Económico y Social Europeo encargó, con fechas 11 de diciembre de 2007, 15 de enero de 2008 y 11 de marzo de 2008, a la Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo la preparación de los trabajos en este asunto.

Dado el carácter urgente de los trabajos, el Comité Económico y Social Europeo, en su 445º Pleno celebrado los días 28 y 29 de mayo de 2008 (sesión del 29 de mayo de 2008), ha nombrado al Sr. PEZZINI ponente general y ha aprobado por unanimidad el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El Comité acoge favorablemente la introducción del procedimiento de reglamentación con control en el sistema de comitología y la aplicación de este procedimiento a los cuatro paquetes de directivas y reglamentos propuestos.

1.2 El Comité observa que la propuesta de la Comisión de modificar urgentemente una serie de actos ⁽¹⁾ se ajusta a la Decisión 2006/512/CE y a la declaración conjunta relativa a la lista de actos que deben adaptarse cuanto antes, así como a la supresión de la limitación en el tiempo del ejercicio de las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión.

1.3 El Comité recomienda proceder a la adopción de los reglamentos de adaptación a la Decisión 2006/512/CE a su debido tiempo y, en cualquier caso, antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa.

1.4 En efecto, el Comité recuerda que el Tratado de Lisboa introduce una nueva jerarquía en la legislación, distinguiendo entre actos legislativos, actos delegados y actos de ejecución, confiriendo iguales poderes al Parlamento y al Consejo por lo que se refiere a la definición de las modalidades de control de dichos actos.

1.5 El Comité destaca la importancia de:

- la plena participación del PE;
- la racionalización y simplificación de los procedimientos;
- una mejor información del PE por lo que se refiere a los comités y las medidas que se les presentan durante las distintas fases del procedimiento, y
- la confirmación de la supresión de la limitación en el tiempo de las competencias de ejecución prevista en determinados actos aprobados de acuerdo con el procedimiento de codecisión y el procedimiento «Lamfalussy».

1.6 El Comité destaca la importancia de que los procedimientos de comité sean lo más transparentes posible y más comprensibles para las personas que residen en la UE y, en particular, para las personas directamente afectadas por estos actos.

1.7 El Comité recuerda la necesidad de aplicar plenamente el artículo 8A del Tratado de Lisboa, que prevé que las decisiones serán tomadas de la forma más próxima posible a los ciudadanos, garantizando así a los ciudadanos y la sociedad civil el pleno acceso a la información.

1.8 Por último, el Comité pide que se evalúe el impacto de la aplicación del nuevo procedimiento, presentando al Parlamento, al Consejo y al Comité un informe periódico sobre la eficacia, transparencia y difusión de la información.

⁽¹⁾ COM(2006) 901 a 926 final.

2. Introducción

2.1 El 17 de julio de 2006 ⁽²⁾, el Consejo modificó la Decisión que establece las modalidades del ejercicio de las competencias de ejecución conferidas a la Comisión ⁽³⁾, añadiendo un nuevo procedimiento, la normativa con control. Este procedimiento permitirá al legislador oponerse a la aprobación de medidas «cuasi legislativas», es decir, medidas de alcance general que «modifiquen» elementos no esenciales de un instrumento de base adoptado en codecisión, cuando considere que el proyecto supera las competencias de ejecución previstas en el instrumento básico o que es incompatible con el objetivo o el contenido de este instrumento o no respeta los principios de subsidiariedad o proporcionalidad.

2.2 Se trata de un procedimiento típico del sistema de comitología, término por el que se designan los procedimientos mediante los cuales la Comisión, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 202 del Tratado CE, ejerce los poderes que se le delegan para aplicar los actos comunitarios «legislativos»; es decir, los actos aprobados por el Parlamento y el Consejo, o solamente por el Consejo, según uno de los procedimientos decisorios previstos en el Tratado CE (consulta, codecisión, cooperación o dictamen conforme).

2.3 Los cinco procedimientos de comitología (consultivo, de gestión, de reglamentación, de reglamentación con control y de salvaguardia) están regulados por la Decisión n° 1999/468/CE del Consejo, modificada por la Decisión 2006/512/CE, e imponen a la Comisión la obligación de presentar los proyectos de medidas de ejecución a comités compuestos por funcionarios de las administraciones nacionales.

2.4 En octubre de 2006, el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión aprobaron una declaración conjunta ⁽⁴⁾ en la que se enumeran los distintos actos ya en vigor que deben ser adaptados prioritariamente al nuevo procedimiento, y se acoge favorablemente la adopción de la Decisión 2006/512/CE del Consejo, que prevé la introducción en la Decisión 1999/468/CE de un nuevo procedimiento denominado «de reglamentación con control», que permite al legislador ejercer un control sobre la adopción de las medidas «cuasi legislativas» de ejecución de un acto adoptado en codecisión.

2.5 Si se exceptúan las prerrogativas de las autoridades legislativas, el Parlamento y el Consejo reconocen que los principios de una buena legislación requieren que las competencias de ejecución se atribuyan a la Comisión sin limitación de tiempo. Sin embargo, en caso de que resulte necesario proceder a una posible adaptación, consideran que la adopción de una cláusula que imponga a la Comisión presentar una propuesta de revisión o derogación de las disposiciones relativas a la delegación de las competencias de ejecución podría reforzar el control ejercido por el legislador.

⁽²⁾ Decisión 2006/512/CE (DO L 200 de 22.7.2006).

⁽³⁾ Decisión 1999/468/CE (DO L 184 de 17.7.1999).

⁽⁴⁾ DO C 255 de 21.10.2006.

2.6 Desde su entrada en vigor, el nuevo procedimiento se aplica a las medidas «cuasi legislativas» previstas en los actos que se adopten según el procedimiento de codecisión, incluidas las previstas en los actos que se adopten en el futuro en el sector de los servicios financieros [actos «Lamfalussy» ⁽⁵⁾].

2.7 En cambio, para que el nuevo procedimiento pueda aplicarse a los actos vigentes adoptados según el procedimiento de codecisión, éstos deberán ser adaptados, de conformidad con los procedimientos aplicables, a fin de sustituir al procedimiento previsto en el artículo 5 de la Decisión 1999/468/CE por el procedimiento de reglamentación con control, cada vez que se trate de medidas que entran en su ámbito de aplicación.

2.8 En diciembre de 2006, la Comisión adoptó las 25 propuestas correspondientes ⁽⁶⁾, sobre las que el Comité pudo pronunciarse ⁽⁷⁾.

2.8.1 Cuando un acto de base adoptado según el procedimiento contemplado en el artículo 251 del Tratado prevé la adopción de medidas de alcance general, dirigidas a modificar elementos no esenciales de dicho acto, incluso suprimiendo algunos de estos elementos o mediante la adición de nuevos elementos no esenciales, estas medidas se adoptarán según el procedimiento de reglamentación con control.

2.8.2 El representante de la Comisión presenta a un Comité de Reglamentación con control, formado por representantes de los Estados miembros y presidido por el representante de la Comisión, un proyecto de las medidas que deben adoptarse.

2.8.3 Si las medidas previstas por la Comisión son conformes al dictamen del Comité, se aplicará el siguiente procedimiento:

- la Comisión presentará sin demora el proyecto de medidas al Parlamento Europeo y al Consejo, para su control;
- el Parlamento Europeo, pronunciándose por mayoría de los miembros que lo componen, o el Consejo, pronunciándose por mayoría cualificada, podrán oponerse a la adopción de dicho proyecto por la Comisión, justificando al mismo tiempo su oposición;

⁽⁵⁾ El denominado «método Lamfalussy» es un modelo decisorio para la adopción y aplicación de los actos legislativos comunitarios en el sector de los servicios financieros (valores mobiliarios, bancos y seguros). Prevé, en particular, la articulación del proceso decisorio en cuatro niveles:

- el primer nivel cubre la actividad legislativa en sentido estricto (aprobación de reglamentos o directivas según el procedimiento de codecisión). En esta fase, en relación con el sector de los valores mobiliarios, la Comisión, antes de presentar las correspondientes propuestas legislativas, consulta al Comité europeo de valores (CEV), formado por representantes de cada Estado miembro;
- el segundo nivel corresponde a las disposiciones de ejecución aplicadas por la Comisión, sobre la base de la delegación prevista en el acto legislativo, de acuerdo con el procedimiento de reglamentación (en adelante, procedimiento de reglamentación con control). En esta fase, la Comisión elabora, sobre la base de un dictamen técnico del Comité europeo de reguladores de valores (CERV), compuesto por representantes de las autoridades nacionales de reglamentación y vigilancia del sector, un proyecto de medidas ejecutivas que presenta al Comité europeo de valores (CEV), el cual emite un dictamen;
- el tercer nivel de decisión consiste, por lo que respecta al sector de valores mobiliarios, en coordinar de manera informal en el CERV las actividades de las autoridades nacionales de reglamentación y control de los valores mobiliarios, para garantizar una aplicación uniforme y coherente de las disposiciones adoptadas en los dos primeros niveles;
- por último, el cuarto nivel de decisión es el de la transposición legislativa y administrativa de las disposiciones comunitarias por los Estados miembros y su control por la Comisión Europea.

⁽⁶⁾ COM(2006) 901 a 926 final.

⁽⁷⁾ Dictamen del CESE 418/2007 de 14.3.2007; ponente: Sr. RETUREAU.

- si, en el plazo de tres meses a partir de su consulta, el Parlamento Europeo o el Consejo se oponen al proyecto de medidas, éstas no serán adoptadas por la Comisión. En este caso, la Comisión podrá presentar al Comité un proyecto de medidas modificado o presentar una propuesta legislativa sobre la base del Tratado;

- si, al término de dicho plazo, ni el Parlamento Europeo ni el Consejo se han opuesto al proyecto de medidas, éstas serán adoptadas por la Comisión.

2.8.4 Si las medidas previstas por la Comisión no son conformes al dictamen del Comité, o en ausencia de dictamen, se aplicará el siguiente procedimiento:

- la Comisión presentará sin demora al Consejo una propuesta relativa a las medidas que deben adoptarse y la transmitirá al mismo tiempo al Parlamento Europeo;

- el Consejo decidirá por mayoría cualificada sobre esta propuesta en un plazo de dos meses a partir de su consulta;

- si, en este plazo, el Consejo se opone por mayoría cualificada a las medidas propuestas, éstas no serán aprobadas. En este caso, la Comisión podrá presentar al Consejo una propuesta modificada o presentar una propuesta legislativa sobre la base del Tratado;

- si el Consejo prevé adoptar las medidas propuestas, las presentará sin demora al Parlamento Europeo. Si el Consejo no se pronuncia en el plazo de dos meses antes citado, la Comisión presentará sin demora las medidas al Parlamento Europeo;

- el Parlamento Europeo, pronunciándose por mayoría absoluta en un plazo de cuatro meses a partir de la transmisión de la propuesta, podrá oponerse a la aprobación de las medidas de que se trate, justificando al mismo tiempo su oposición:

- mediante la indicación de que las medidas propuestas rebasan las competencias de ejecución previstas en el acto de base,

- o que dichas medidas no son compatibles con el objetivo o el contenido del acto de base,

- o no respetan los principios de subsidiariedad o de proporcionalidad;

- si, dentro de ese plazo, el Parlamento Europeo se opone a las medidas propuestas, éstas no serán aprobadas. En este caso, la Comisión podrá presentar al Comité un proyecto de medidas modificado o presentar una propuesta legislativa sobre la base del Tratado;

- si, transcurrido el mencionado plazo, el Parlamento Europeo no se hubiere opuesto a las medidas propuestas, éstas serán aprobadas por el Consejo o por la Comisión según proceda.

2.9 Las propuestas de Reglamento objeto de examen responden a la necesidad de adaptar los actos ya adoptados según el procedimiento contemplado en el artículo 251 del Tratado, de acuerdo con los procedimientos aplicables en los siguientes ámbitos: agricultura, empleo, ayuda humanitaria, política empresarial, medio ambiente, estadísticas europeas, mercado

interior, salud y protección de los consumidores, energía y transportes, sociedad de la información.

3. Las propuestas de la Comisión Europea

3.1 Las propuestas de la Comisión tienen por objeto modificar los reglamentos y las directivas ⁽⁸⁾ sujetos al procedimiento contemplado en el artículo 251 del Tratado, para adaptarlos a los nuevos procedimientos establecidos mediante la Decisión 1999/468/CE del Consejo, modificada por la Decisión 2006/512/CE.

3.2 De acuerdo con las prioridades de la política comunitaria destinadas a legislar mejor ⁽⁹⁾, se trata, en principio, de proceder a las adaptaciones y actualizaciones necesarias para permitir una aplicación conveniente del acto en cuestión, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 251 del Tratado CE.

4. Observaciones generales

4.1 El Comité apoya sin reservas la distinción operada entre instrumentos legislativos y ejecutivos, que, en la perspectiva del Tratado de Lisboa, dará lugar a una nueva definición de los actos delegados, lo que permitirá simplificar y racionalizar los actos legislativos y reglamentarios comunitarios ⁽¹⁰⁾, manteniendo un sistema de control democrático parlamentario sobre las competencias de ejecución de la Comisión.

4.2 El Comité apoya, pues, la introducción del procedimiento de reglamentación con control en el sistema de comitología, que permite al Consejo y al Parlamento Europeo controlar y, en su caso, modificar los reglamentos de ejecución adoptados por la Comisión cuando el acto legislativo le reconozca la facultad de ejercer competencias de ejecución en determinados ámbitos, pero sin autorizarle a efectuar modificaciones de fondo.

4.3 De acuerdo con lo previsto en la Decisión 2006/512/CE, el Comité recomienda proceder a la adopción de los reglamentos de adaptación de los cuatro paquetes de directivas y reglamentos a su debido tiempo y, en cualquier caso, antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa.

4.4 En efecto, el Comité recuerda que el Tratado de Lisboa introduce una nueva jerarquía en la legislación, distinguiendo entre actos legislativos, actos delegados y actos de ejecución ⁽¹¹⁾, aunque se mantiene la terminología actual (directivas, reglamentos y decisiones): el Parlamento y el Consejo dispondrán de los mismos poderes por lo que se refiere a la definición de las

modalidades de control de los actos delegados y los actos de ejecución (comitología) ⁽¹²⁾.

4.5 El Comité destaca la importancia de:

- la plena participación del PE que, en última instancia, debe tener derecho a oponerse a una decisión;
- la reducción del número y complejidad de los procedimientos de comitología;
- una mejor información del PE por lo que se refiere a los comités y las medidas que se les presentan en las distintas fases del procedimiento;
- un procedimiento de consulta al PE por el Consejo cuando un proyecto de acto de ejecución se haya sometido al Consejo a raíz de un conflicto interno en la Comisión y en el comité de expertos;
- el refuerzo del papel del PE a través de un procedimiento de concertación entre éste y el Consejo en caso de dictamen negativo emitido por el PE;
- la confirmación de la supresión de la limitación en el tiempo de las competencias de ejecución prevista en determinados actos aprobados de acuerdo con el procedimiento de codecisión y el procedimiento «Lamfalussy».

4.6 El Comité reafirma, como ya había declarado anteriormente, que «los procedimientos de comitología, que implican únicamente a representantes de la Comisión y de los gobiernos de los Estados miembros y que están destinados, según la naturaleza del comité instituido, a la gestión, la consulta o la reglamentación que deriva del seguimiento y la aplicación de los actos legislativos, deberían ser más transparentes y más comprensibles para las personas que residen en el territorio europeo, y muy especialmente para quienes se ven afectadas por estos actos» ⁽¹³⁾.

4.7 El Comité recuerda a este respecto la necesidad de aplicar plenamente el artículo 8A del Tratado de Lisboa, que prevé que las decisiones serán tomadas de la forma más próxima posible a los ciudadanos, para garantizar a todos los ciudadanos y a la sociedad civil la máxima transparencia y accesibilidad a los actos comunitarios.

4.8 Por último, el Comité considera que es necesario evaluar el impacto de la aplicación del nuevo procedimiento, presentando al Parlamento, al Consejo y al Comité un informe periódico sobre la eficacia, transparencia y difusión de información comprensible y accesible a todos sobre los actos comunitarios delegados, a fin de permitir el control de este ejercicio, que combina reglamentación y ejecución propiamente dicha.

Bruselas, 29 de mayo de 2008.

El Presidente

del Comité Económico y Social Europeo

Dimitris DIMITRIADIS

⁽⁸⁾ Véase COM(2007) 740 final, p. 6, Lista general.

⁽⁹⁾ Véanse los dictámenes CESE 1068/2005 de 28.9.2005, ponente: Sr. Retureau, y CESE 1069/2005 de 6.10.2005, ponente: Sr. Van Iersel.

⁽¹⁰⁾ Véase el informe del PE sobre el Tratado de Lisboa, de 18.2.2008, ponentes: Íñigo Méndez De Vigo (PPE/DE, ES) y Richard Corbett (PSE, UK).

⁽¹¹⁾ Artículos 249-249 d del Tratado sobre el funcionamiento de la Unión Europea.

⁽¹²⁾ Artículos 249 b y 249 c del Tratado sobre el funcionamiento de la Unión Europea.

⁽¹³⁾ DO C 161 de 13.7.2007, p. 48, ponente: Sr. Retureau.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al seguro de la responsabilidad civil que resulta de la circulación de vehículos automóviles, así como del control de la obligación de asegurar esta responsabilidad» (versión codificada)

COM(2008) 98 final — 2008/0049 (COD)

(2008/C 224/08)

El 22 de abril de 2008, 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 de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al seguro de la responsabilidad civil que resulta de la circulación de vehículos automóviles, así como del control de la obligación de asegurar esta responsabilidad» (Versión codificada)

Considerando que el contenido de la propuesta es plenamente satisfactorio y no es objeto de ninguna observación por su parte, el Comité, en su 445º Pleno de los días 28 y 29 de mayo de 2008 (sesión del 29 de mayo de 2008) decidió por 80 votos a favor y 3 abstenciones emitir un dictamen favorable sobre el texto propuesto.

Bruselas, 29 de mayo de 2008.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el «Libro Verde: Hacia una nueva cultura de la movilidad urbana»

COM(2007) 551 final

(2008/C 224/09)

El 25 de septiembre 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 el

«Libro Verde: Hacia una nueva cultura de la movilidad urbana»

La Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 8 de mayo 2008 (ponente: Sr. HERNÁNDEZ BATALLER; coponente: Sr. BARBADILLO LÓPEZ).

En su 445º Pleno de los días 28 y 29 de mayo de 2008 (sesión del 29 mayo de 2008), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por unanimidad el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE considera que deben fijarse prioridades, en la política de la movilidad urbana, en especial respecto a la planificación urbana, la sociedad de la información y las tecnologías de la información y las buenas prácticas, en particular para la creación de espacios públicos destinados a peatones y a bicicletas y la introducción de un enfoque integrado de infraestructuras.

1.2 El CESE apoya a la Comisión y espera que impulse medidas comunitarias en favor de la movilidad, en especial para primar el transporte colectivo con un alto nivel de calidad y de

protección de los usuarios, fomentando la utilización de la bicicleta y la marcha a pie.

1.3 Para ello hay que planificar de forma adecuada y compacta las ciudades con limitación de la demanda motorizada individualizada, en base a una ordenación territorial y planificación urbana coherente y racional.

1.4 El CESE considera que, sin perjuicio de la adopción de otro tipo de medidas, se deben modificar las Directivas 85/377/CEE y la Directiva 2001/42/CE en el sentido expresado en este dictamen.

1.5 EL CESE se declara partidario de promover la utilización de compras verdes en las adjudicaciones relacionadas con infraestructuras financiadas con programas europeos, y que se proceda a la supresión de los obstáculos existentes.

1.6 La creación de un Observatorio Europeo de la Movilidad Urbana y Sostenible aportaría un valor añadido, al recabar datos y fomentar el intercambio de experiencias existentes.

1.7 El CESE considera necesaria una norma general a nivel europeo para la armonización de los criterios de cómputo de la tarificación, así como de los datos estadísticos.

2. Introducción

2.1 En los últimos años se ha incrementado considerablemente el volumen de tráfico general, tanto en las ciudades como en el extrarradio, y con frecuencia se ha asistido a un profundo cambio en la distribución del transporte modal: el transporte en automóvil ha ido aumentando y el transporte público ha ido disminuyendo paulatinamente, en términos absolutos o comparativamente.

2.2 En 2006, al presentar la revisión intermedia del Libro Blanco del transporte ⁽¹⁾, la Comisión Europea anunció su intención de presentar un Libro Verde sobre el transporte urbano, y ha llevado a cabo una amplia consulta pública durante estos últimos meses, en la que el CESE también se ha pronunciado al respecto ⁽²⁾.

2.2.1 El CESE considera necesaria y útil la intervención comunitaria en materia de movilidad urbana y considera que el nivel comunitario ⁽³⁾ en la adopción de decisiones comporta un valor añadido europeo que se puede plasmar en una diversidad de medidas, vinculantes o no.

3. El contenido del Libro Verde: Hacia una nueva cultura de la movilidad urbana

3.1 El proceso de consulta llevado a cabo por la Comisión ha confirmado unas grandes expectativas sobre la formulación de una verdadera política europea de movilidad urbana.

3.2 Un nuevo concepto de movilidad urbana supone aprovechar al máximo el uso de todos los modos de transporte y organizar la «comodalidad» entre los distintos modos de transporte colectivo (tren, tranvía, metro, autobús y taxi) y entre los diversos modos de transporte individual (automóvil, bicicleta y marcha a pie, etc.).

3.3 La movilidad urbana se considera un elemento impulsor importante del crecimiento y del empleo con un gran impacto en el desarrollo sostenible de la UE.

3.4 El valor añadido europeo podrá plasmarse de forma variada: fomentando el intercambio de buenas prácticas en todas las instancias (locales, regionales o nacionales); complementando

la definición de normas comunes y la armonización de las normas en caso necesario; ofreciendo un apoyo financiero a los que más lo necesiten; estimulando la investigación cuyas aplicaciones faciliten mejoras medioambientales y de la seguridad de la movilidad; simplificando la legislación y, en algunos casos, derogando normas vigentes o introduciendo otras nuevas.

3.5 El Libro Verde, a través de 25 preguntas, aborda cómo hacer frente a las dificultades de unas ciudades con circulación fluida; unas ciudades más ecológicas; un transporte urbano más inteligente y más accesible, seguro y protegido; crear una nueva cultura de la movilidad urbana y los recursos necesarios para ello. No obstante, la Comisión no propone como sería deseable, una serie de medidas concretas de transporte urbano de carácter vertical u horizontal.

4. Respuestas al Libro Verde

Se intentará responder a todas las preguntas que formula la Comisión.

4.1 Pregunta 1: *¿Debe contemplarse un sistema de «etiquetado» que reconozca los esfuerzos de las ciudades pioneras en la lucha contra la congestión y en la mejora de las condiciones de vida?*

4.1.1 EL CESE considera que podría instaurarse un sistema de etiquetado que tenga en cuenta los sistemas ya existentes y que resulte compatible con los mismos.

4.1.2 A nivel comunitario, sería positivo que la Comisión procediera a objetivar los indicadores de rendimiento, planificación y desarrollo, constituyendo un marco de referencia armonizada.

4.1.3 También podrían crearse sistemas de reconocimiento, más que incentivos, que fueran de participación voluntaria, como, por ejemplo, los utilizados en el ámbito de la política turística.

4.1.4 En todo caso, los sistemas que se implanten, deben basarse en criterios objetivos y transparentes, estar sujetos a evaluación periódica y, en su caso, revisión, y tener publicidad suficiente.

4.2 Pregunta 2: *¿Qué medidas podrían tomarse para fomentar la marcha a pie y en bicicleta como verdaderas alternativas al automóvil?*

4.2.1 Por su cuota de participación en la movilidad, la «marcha a pie» y la bicicleta no pueden ser considerados en general, como alternativas al uso del vehículo privado, salvo que el centro de trabajo y el domicilio estén muy cercanos, y las condiciones meteorológicas sean satisfactorias. Además, el uso de la bicicleta no es universal ya que excluye a personas con movilidad reducida, discapacitadas, menores de edad y ancianos. No obstante, en conexión con el transporte colectivo, la marcha a pie y la bicicleta pueden llegar a ser alternativas en determinadas ciudades.

⁽¹⁾ COM(2006) 314 final. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento europeo: *Por una Europa en movimiento. Movilidad sostenible para nuestro continente. Revisión intermedia del Libro Blanco del transporte de la Comisión Europea de 2001.*

⁽²⁾ DO C 168 del 27.7.2007, p. 74. «Transporte en las áreas urbanas y metropolitanas». Ponente Sr. RIBBE.

⁽³⁾ Teniendo en cuenta el Protocolo nº 30 del Tratado CE sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad y el Acuerdo Interinstitucional de 25 de octubre de 1993 entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión.

4.2.2 Los municipios deberían elaborar planes de transporte urbano sostenible que incluyan «carril bici», con el objetivo vinculante de lograr una transferencia hacia medios de transporte compatibles con el medio ambiente que cumplan los requisitos mínimos europeos que todavía deben fijarse. Estos planes deben contemplar situaciones de falta de seguridad para los peatones y evitar situaciones de conflicto entre los distintos modos de transporte.

4.2.3 A tal fin deberían introducirse un objetivo cuantitativo para incrementar la cuota del transporte público de viajeros y de los desplazamientos en bicicleta y a pie en el transporte general. Si no se elaboran planes de tales características, deberían quedar excluidos de las ayudas financieras con cargo a los fondos comunitarios. También, la Comisión debería verificar los datos de dichos planes relativos a zonas verdes y a «carril bici».

4.3 Pregunta 3: *¿Qué podría hacerse para facilitar un cambio modal a favor de modos de transporte sostenibles en las ciudades?*

4.3.1 Las variantes dependen, en gran medida, de la importancia (extensión y número de habitantes) de la ciudad, siendo relevante destacar que la contaminación es, también, un problema derivado de una deficiente planificación territorial, y no sólo del transporte.

4.3.2 Considerar el problema y sus posibles soluciones en la planificación territorial y urbanística; dotación de aparcamientos públicos seguros en el acceso de las ciudades; red arterial de carriles de uso exclusivo de transporte colectivo enlazando con los diferentes modos de transporte (aparcamientos, ferrocarril y metro) mediante la construcción de intercambiadores que favorezcan la intermodalidad, de forma que se despenalicen los transbordos, así como el incremento de la calidad de servicio para lograr que los transportes colectivos sean atractivos para los usuarios.

4.3.3 En cuanto al transporte de mercancías, la Comisión debería fomentar el intercambio de buenas prácticas en el ámbito de la logística urbana, como, por ejemplo, en la ciudad italiana de Siena, en la que se adjudica en exclusiva con carácter temporal la concesión para transportar mercancías.

4.4 Pregunta 4: *¿Cómo podría incrementarse el uso en el transporte de tecnologías limpias y eficientes desde el punto de vista energético?*

4.4.1 Con el establecimiento de una política fiscal en los transportes que favorezca la adquisición, implantación y utilización de las nuevas tecnologías capaces de reducir la contaminación e incrementar el ahorro energético.

4.4.2 Mediante la recogida de «informaciones» sobre la conducta ambiental de las ciudades: cálculo de emisiones debidas al transporte/habitante y campaña de difusión anual de resultados.

4.5 Pregunta 5: *¿Cómo fomentar la contratación pública común?*

4.5.1 Promoviendo la utilización de «compras verdes» en las adjudicaciones relacionadas con infraestructuras financiadas con programas europeos y suprimiendo los obstáculos existentes ⁽⁴⁾.

⁽⁴⁾ Véase asunto TJCE «Concordia BUS» y los criterios allí utilizados.

4.5.2 A nivel comunitario, debería procederse a una definición de normas comunes y, en caso necesario, armonizarlas.

4.6 Pregunta 6: *¿Deben fijarse criterios o directrices para la definición de zonas ecológicas y las restricciones correspondientes? ¿Cómo velar mejor por su compatibilidad con una circulación libre? ¿Existe un problema de aplicación transfronteriza de las normas locales sobre las zonas ecológicas?*

4.6.1 El CESE considera que el acceso a estas zonas debería reducirse fuertemente. No obstante, resulta necesaria una armonización, para evitar que una divergencia normativa comporte problemas a la libertad de circulación de personas y límite de forma innecesaria la movilidad urbana.

4.7 Pregunta 7: *¿Cómo fomentar más la conducción ecológica?*

4.7.1 La conducción ecológica debe ser objeto, con la debida extensión, de los programas de formación preceptivos referentes a la cualificación inicial y continua de los conductores, así como del establecimiento de rebajas fiscales para las empresas que implanten medios de control y medición de las características de la conducción. Podría modificarse la Directiva sobre clases de conducción para introducir estos criterios.

4.8 Pregunta 8: *¿Deben crearse y fomentarse mejores servicios de información al viajero?*

4.8.1 Sí, y ello respecto de la seguridad a bordo, los tiempos de espera y de destino, el comportamiento de los viajeros en situaciones de emergencia, así como sobre todas las opciones de transporte existentes y sus condiciones.

4.9 Pregunta 9: *¿Qué otras actuaciones son necesarias para asegurar la normalización de las interfaces y la interoperabilidad de las aplicaciones SIT en las ciudades? ¿Qué aplicaciones deben ser prioritarias al adoptar medidas?*

4.9.1 El grado de compatibilidad entre los diferentes SIT debe ser total para permitir el uso de las distintas tecnologías, especialmente en cuanto a los diferentes títulos de transporte, facilitando los transbordos y mejorando los tiempos de acceso al transporte, lo que redundará en un incremento de la velocidad comercial del transporte colectivo. Es importante que los SIT permitan la incorporación de los avances tecnológicos, para que así no se queden obsoletos en reducidos espacios de tiempo y puedan ser amortizados debidamente.

El CESE considera que deben utilizarse las tecnologías de la información y comunicación para mejorar el tráfico y la mejor organización del transporte.

4.10 Pregunta 10: *Respecto a los SIT, ¿cómo se podría mejorar el intercambio de información y mejores prácticas entre todas las partes interesadas?*

4.10.1 Mediante la publicación de un catálogo digital de buenas prácticas en el ámbito de los SIT, que sea actualizado constantemente y que pueda ser consultado en Internet.

4.11 Pregunta 11: *¿Cómo mejorar la calidad del transporte colectivo en las ciudades europeas?*

4.11.1 Mediante la creación de entidades de coordinación de los diferentes servicios de transporte colectivo con el establecimiento de sistemas de integración tarifaria, exigiendo el material móvil más satisfactorio (menos contaminante y adecuado a personas con movilidad reducida), incrementando el número de expediciones o frecuencias que disminuyan los tiempos de espera de los viajeros, implantando plataformas reservadas para el autobús (mayor seguridad, confort y rapidez, y menor consumo energético, lo que equivale a menor contaminación), la construcción de intercambiadores que despenalicen los transbordos, mejorando la formación de los profesionales del sector, la información y concienciación de los usuarios, provisión de infraestructuras para la adecuada distribución de tráfico de tránsito en las ciudades, construcción de aparcamientos disuasorios así como medidas que incentiven su uso, establecimiento de prioridades semafóricas para el transporte colectivo, creación de espacios adecuados para tomar y dejar viajeros con seguridad.

4.11.2 Uno de los instrumentos que resultaría a estos propósitos más eficaz es la evaluación del impacto que sobre la movilidad han de tener determinados planes, programas y proyectos.

4.11.3 En este sentido procede recordar la Sentencia del TJCE (asunto C-332/04) sobre la omisión de la evaluación ambiental de un proyecto de construcción de un centro comercial y de ocio en una zona urbana: precisamente, fue el volumen de usuarios estimados que iban a acceder en transporte privado el que determinó sus efectos sobre el medio ambiente y la necesidad de evaluación.

4.11.4 En consecuencia, podría considerarse la modificación de las directivas existentes en un triple sentido:

4.11.4.1 La Directiva 85/337/CEE, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, establece en su Anexo III los criterios que los Estados miembros han de aplicar para determinar si determinados proyectos presentan un efecto significativo en el medio ambiente.

Se propone que se incorpore un nuevo guión en este apartado 1 de dicho Anexo III en el que expresamente se aluda a la afec-

tación del mapa de movilidad (usuarios estimados de las instalaciones, lugar de residencia original, etc.).

4.11.4.2 En segundo lugar, la Directiva establece en su Anexo IV las informaciones que necesariamente habrán de consignarse en el Informe ambiental.

El CESE propone:

a) que se incorpore un nuevo guión en este apartado 4 del Anexo IV o se modifique el tercer guión existente en el sentido de que deba hacerse mención específica de las emisiones debidas al transporte de los usuarios habituales de las instalaciones.

b) que se amplíe el apartado 5 del Anexo IV en el sentido de considerar no solo la ejecución del proyecto sino el posterior funcionamiento de las instalaciones y las medidas correctoras relacionadas con las emisiones imputables al transporte de dichas instalaciones.

En definitiva, la Directiva 85/337/CEE debería modificarse en su Anexo III, apartado 1, y en su Anexo IV, apartados 4 y 5, en el sentido indicado.

4.11.4.3 En tercer lugar, respecto de la Directiva 2001/42/CE, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, se podrían hacer incorporaciones similares (criterios de obligada observancia e informaciones necesarias en el Informe ambiental, relativos a la movilidad y los medios de transporte). En este caso, procede incluir la incidencia de los Planes en la movilidad, en el sentido indicado, específicamente en el Anexo I, apartado f) y en el Anexo II, apartado 2.

4.12 Pregunta 12: *¿Debe estimularse la creación de carriles reservados al transporte colectivo?*

4.12.1 Sí, esta medida es imprescindible y de gran impacto en la movilidad. Carriles o plataformas reservadas es igual a más seguridad, más rapidez, menor congestión y menor consumo energético, así como mayor confort para el viajero. Esta medida contribuye a la captación de usuarios del vehículo privado.

4.13 Pregunta 13: *¿Es necesario formular una carta europea de derechos y obligaciones de los usuarios de transporte colectivo?*

4.13.1 Reforzar los derechos y obligaciones de los usuarios es esencial para que los modos de transporte colectivo mejoren la calidad de servicio (frecuencia, puntualidad, confort para todas las categorías de usuarios, seguridad, la política tarifaria, etc.). El Comité anima a que la implantación se lleve a cabo, pero siempre teniendo en cuenta las características de cada modo, especialmente las de aquellos que comparten las infraestructuras con otros.

4.13.2 Dada la dispersión normativa existente en diferentes textos legales y para los distintos modos de transporte, deberían reunirse todos los derechos de los usuarios de transporte colectivo en una «carta de derechos», dejando un margen para que ésta pudiera complementarse por los Estados miembros y por la autorregulación mediante códigos de conducta ⁽ⁱ⁾ suscritos por los operadores económicos y de la sociedad civil organizada (asociaciones de consumidores, medioambientales, empresariales, sindicatos, etc.). El CESE insiste en la importancia del diálogo entre estas asociaciones y las empresas de transporte colectivo, en especial para mejorar la calidad del servicio.

Existiría una actuación a nivel comunitario, para refundir y consolidar los derechos existentes en los diferentes textos legales, que se complementaría con la actuación de los Estados miembros y de las organizaciones de la sociedad civil. El CESE insiste en la necesidad de la existencia de mecanismos e instrumentos ágiles y simples que hagan efectivos los derechos de los usuarios.

4.14 Pregunta 14: *¿Qué medidas podrían tomarse para integrar mejor el transporte de pasajeros y de mercancías en la investigación y la planificación de la movilidad urbana?*

4.14.1 Los planes de movilidad urbana en las áreas metropolitanas deberán contemplar tanto el transporte de viajeros como el de mercancías, para lograr que la logística de la distribución de mercancías pueda desarrollarse sin penalizar la movilidad de las personas.

4.14.2 Para ello es necesario un aumento del personal dedicado a la vigilancia de las plazas reservadas para carga y descarga.

4.14.3 Creación de mecanismos que faciliten y agilicen los sistemas de denuncia de infractores, de forma que se retire el vehículo infractor lo antes posible de la plaza reservada y ésta vuelva a estar operativa.

4.14.4 Creación de mecanismos efectivos de sanción a los infractores, desde la retirada del vehículo al cobro efectivo de la multa.

4.14.5 Campaña de información y sensibilización ciudadana con el objetivo de lograr la aceptación popular y la colaboración en el logro de los objetivos marcados, siendo uno de los objetivos de esta campaña el lograr la colaboración de los dueños de los locales comerciales en la vigilancia de las plazas reservadas para carga y descarga, mostrándoles que la ocupación ilegal de estas plazas puede ser perjudicial para sus negocios.

4.14.6 Limitación del tiempo de estancia permitido en las plazas reservadas para carga y descarga, más acorde con el tiempo utilizado en la mayoría de las operaciones de carga y descarga. Existiría la posibilidad de solicitar permisos especiales para aumentar el tiempo permitido, con lo que no se perjudicaría a cierto tipo de transportes, como el de mudanzas, que requiere más tiempo para realizar la carga y descarga de la mercancía. También se podrían establecer franjas horarias concretas para la carga y descarga.

⁽ⁱ⁾ Véase el Dictamen sobre la Carta Europea de los Derechos de los Consumidores de Energía, DO C 151 del 17.6.2008, ponente: Sr. IOZIA.

4.15 Pregunta 15: *¿Cómo coordinar mejor el transporte urbano e interurbano y la ordenación del territorio? ¿Qué tipo de estructura organizativa sería oportuno?*

Mediante una adecuada coordinación en los ámbitos siguientes:

a) coordinación entre los diferentes órganos:

- La creación en algunas ciudades europeas de órganos coordinadores del transporte ha contribuido con enorme éxito a la coordinación y ordenación del transporte en esas ciudades, desarrollando los servicios con calidad, eficacia y eficiencia.
- Con relación a la coordinación con los otros modos de transporte, hay que introducir mayor transparencia en la imputación de costes de los distintos modos de transporte colectivo.
- Sería conveniente que los servicios interurbanos de transporte contasen con infraestructuras necesarias para el intercambio modal, de forma que se faciliten los transbordos entre los diferentes modos de transporte colectivo, evitándose así el transporte que el viajero ha de tomar para conectar un modo con otro.

b) Coordinación con los instrumentos de planificación:

- La previsión del impacto sobre la movilidad que tienen determinados Planes y Proyectos es una exigencia ya establecida por la importante Sentencia del Tribunal de Justicia de 16 de marzo de 2006 (asunto C-332/04): la obligación de someter a evaluación ambiental el proyecto controvertido se fundamentó, básicamente, en la incidencia estimada en la movilidad. Sin embargo, este criterio no ha sido todavía incorporado al Derecho positivo.
- En consecuencia, se entiende que son necesarias dos modificaciones específicas de las normas comunitarias de evaluación ambiental, para incorporar, entre los impactos a considerar, la incidencia del plan o programa sobre la movilidad. En particular, se proponen las modificaciones que constan en la respuesta número 11.
- Debe utilizarse de forma coherente la ordenación territorial estratégica para el uso racional del suelo, por parte de los poderes regionales.

4.16 Pregunta 16: *¿Qué más se podría hacer para ayudar a las ciudades a hacer frente a sus problemas de seguridad vial y de protección del personal en el transporte urbano?*

4.16.1 Seguridad vial: A nivel europeo, fomentar las buenas prácticas y un diálogo más intenso y estructurado con los interesados regionales y locales y con los Estados miembros sobre las nuevas tecnologías y especialmente las SIT, al efecto de mejorar la seguridad. También incrementado el nivel de formación de los profesionales del sector en materia de conducción. Así como debería regularse el establecimiento de medidas disuasorias para evitar que queden sin sanción efectiva las infracciones de tráfico transfronterizas.

4.16.2 Protección personal: Como fomento de las buenas prácticas, se debería intensificar la presencia física policial dentro de los vehículos de transporte colectivo, fundamentalmente en horas nocturnas o en trayectos con destinos a barrios con mayor índice de conflictividad y exclusión social, y el uso de las tecnologías de la información y la información a los usuarios.

4.17 Pregunta 17: *¿Cómo mantener mejor informados a los operadores y los ciudadanos sobre el potencial de las tecnologías avanzadas de vehículos y de gestión de la infraestructura para la seguridad?*

4.17.1 Concienciando a los ciudadanos mediante campañas de educación e información, especialmente, las dirigidas a los jóvenes. También mediante actividades en pro de la generalización del uso de dispositivos de cumplimiento en las ciudades para todos los usuarios viales. En general, el CESE considera especialmente relevante la adopción de medidas que tengan como finalidad potenciar el aspecto cultural y de educación cívica en todos los temas relacionados con la movilidad urbana.

4.18 Pregunta 18: *¿Deben crearse dispositivos automáticos de radar adaptados al entorno urbano y debe fomentarse su uso?*

4.18.1 En función de los fines que se persigan, que han de ser orientados siempre a la mejora de la movilidad y optimización de las velocidades comerciales. Fomentando las buenas prácticas para aumentar la seguridad, la utilización de los dispositivos inteligentes.

4.19 Pregunta 19: *¿Constituye la videovigilancia un buen instrumento al servicio de la seguridad y la protección en el transporte urbano?*

4.19.1 La implantación de sistemas de emergencia en los vehículos de transporte colectivo basados en las nuevas tecnologías, de forma que permitan avisar a los servicios de emergencia en casos de vandalismo o accidente informando de la situación del vehículo, así como de la transmisión de imágenes y voz de lo que está ocurriendo en el interior del vehículo.

4.19.2 Deben adoptarse las medidas pertinentes para evitar la intromisión en la vida privada, que es un derecho fundamental de la persona.

4.20 Pregunta 20: *¿Deben colaborar todas las partes interesadas con vistas a una nueva cultura de la movilidad urbana en Europa? Basándose en el modelo del Observatorio Europeo de la Seguridad Vial, ¿un Observatorio Europeo de la Movilidad Urbana podría ser una iniciativa útil de apoyo a esta cooperación?*

4.20.1 Una nueva cultura de la movilidad urbana implica la colaboración de las instituciones europeas, de las de los Estados miembros, las regiones y entidades locales, así como las organizaciones de la sociedad civil organizada.

4.20.2 Un Observatorio Europeo de la Movilidad Urbana Sostenible sería una iniciativa útil y aportaría un valor añadido, pues podría recabar datos, conocer los cambios de la demanda de transporte y fomentar el intercambio de experiencias existentes. Así como tener un mayor conocimiento de los problemas derivados de la movilidad y poder aplicar las políticas adecuadas para su solución.

A nivel europeo, debería procederse a una armonización del cálculo de las medidas unitarias de evaluación urbana, al considerar el CESE que resulta positiva la unificación de criterios en éste ámbito.

4.21 Pregunta 21: *¿Cómo podrán utilizarse mejor los instrumentos financieros existentes, como los Fondos Estructurales y de Cohesión, para apoyar de forma coherente un transporte urbano integrado y sostenible?*

4.21.1 Estableciendo como objetivo de mejora de los Fondos la movilidad urbana y la transición paulatina hacia equipamientos de transporte colectivo limpios (bajo consumo, baja emisión) y que unitariamente por euro invertido se obtenga un mayor beneficio.

El CESE es partidario de incrementar el porcentaje de los fondos destinados a educación e investigación.

4.21.2 Pero también es necesario disminuir las aportaciones económicas con el establecimiento de baremos objetivos que permitiesen optar por la solución más rentable para la comunidad, para ofrecer al ciudadano un transporte de calidad a un coste razonable. Se debería primar la eficacia y el cumplimiento de las obligaciones de servicio público.

4.22 Pregunta 22: *¿Cómo podrían apoyar un transporte urbano limpio y eficiente desde el punto de vista energético los instrumentos económicos, especialmente los basados en el mercado?*

4.22.1 Mediante la imposición de cláusulas verdes en las adjudicaciones de equipamiento relacionadas con proyectos de infraestructuras financiados con programas europeos.

4.22.2 Otra posibilidad sería la de incorporar los criterios «Buying green. A handbook on environmental public procurement» [SEC (2004) 1050] en un documento COM, añadiendo las compras verdes públicas del equipamiento de transporte.

El mercado tanto de los vehículos privados como de los vehículos de transporte colectivo está evolucionando hacia un mayor respeto del medio ambiente. Debería favorecerse la compra de vehículos más limpios (carburantes, motorización) y deberían reconocerse los esfuerzos financieros realizados por sus compradores mediante un tratamiento diferenciado de su vehículo en las políticas de acceso a los centros urbanos.

4.23 Pregunta 23: *¿Cómo orientar las actividades de investigación de manera que contribuyan a resolver las limitaciones urbanas y a facilitar el desarrollo del tráfico urbano?*

4.23.1 Estableciendo de forma clara la clase de proyectos que pueden obtener ayudas públicas comunitarias, y exigiendo (existencia del debido control) el cumplimiento (dentro del plazo determinado) de los objetivos de tales proyectos, de forma que en caso negativo sea viable la devolución de las ayudas obtenidas.

4.24 Pregunta 24: *¿Debe alentarse a las ciudades a recurrir a la tarificación urbana? ¿Hace falta una normativa general o directrices sobre la tarificación urbana? ¿Deben reservarse los ingresos a mejorar el transporte colectivo? ¿Deben internalizarse los costes externos?*

4.24.1 Hace falta una norma general a nivel europeo, que debería realizarse mediante la armonización de los criterios de cómputo de la tarificación y la evaluación de un umbral útil de densidad de la red de transporte colectivo.

4.24.2 No obstante, el CESE considera que los sistemas de tarificación o peaje para el acceso al centro de las ciudades se implantan en interés general y con aceptables resultados inmediatos, pero pueden resultar discriminatorios para los sectores de renta mas baja, teniendo escaso resultado disuasorio en los segmentos sociales de rentas altas.

Las autoridades locales deben adoptar medidas para paliar los eventuales efectos negativos, como, por ejemplo, fomentando la

utilización del transporte colectivo, o suministrar tarjetas de utilización a bajo coste.

4.24.3 Una alternativa con «efectos horizontales» en todos los segmentos de renta sería el «peaje» en los puntos de acceso, pero no para el cobro de una cantidad de dinero sino para el «cómputo» de la cuota disponible de kilómetros urbanos que se asignaría a cada conductor. Esto es, se propugna un «racionamiento» del acceso (kilómetros/unidad de tiempo) lo que impondría «seleccionar» y administrar los trayectos urbanos a través del transporte privado, aun cuando habrá que considerar que también supone un factor discriminatorio por lugar de residencia y de origen y destino.

4.24.4 Naturalmente, esta sería una «zonificación» adicional a la ya propuesta de «zonas de baja densidad circulatoria» en la que, prácticamente, quedaría restringido el tráfico a transporte colectivo y residentes.

4.25 Pregunta 25: *¿Qué valor añadido aportaría a largo plazo un apoyo europeo centrado en la financiación de un transporte urbano limpio y eficiente desde el punto de vista energético?*

4.25.1 El valor añadido es inmenso y difícil de calcular si tenemos en consideración factores sanitarios o de salubridad, tanto psíquicos como físicos, así como el valor del tiempo de las personas (elemento que se altera con los considerables espacios de tiempo que son necesarios para acudir del domicilio al centro de trabajo, y viceversa, que sumados a la jornada de trabajo producen una larga serie de factores negativos).

Bruselas, 29 de mayo de 2008.

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 logística del transporte de mercancías»

COM(2007) 607 final

(2008/C 224/10)

El 18 de octubre 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

«Comunicación de la Comisión — Plan de acción para la logística del transporte de mercancías»

La Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 8 de mayo de 2008 (ponente: Sr. RETUREAU).

En su 445º Pleno de los días 28 y 29 de mayo de 2008 (sesión del 29 de mayo), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 99 votos a favor y 1 abstención el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El Comité acoge favorablemente el Plan de acción propuesto por la Comisión y desea que se le consulte sobre el informe intermedio previsto para 2010, con vistas a constatar los progresos realizados así como las dificultades que puedan persistir.

1.2 El CESE suscribe el punto de vista de que merece la pena realizar ejercicios específicos de análisis y evaluación comparativos de las áreas de transporte combinado, incluidos los puertos y aeropuertos, en estrecha colaboración con el sector. Con una serie de análisis y evaluaciones comparativos europeos globales que dejen margen para especificaciones ulteriores a nivel local, se puede, dadas sus diferentes características, distinguir claramente entre las terminales terrestres, los puertos marítimos, los aeropuertos y los puertos de navegación interior.

1.3 La fijación de precios según el modo de transporte no suele reflejar el impacto real que los distintos modos tienen sobre las infraestructuras, el medio ambiente o la eficacia energética ni tampoco sobre el coste social y territorial.

1.4 Así, los útiles de comparación y evaluación que se pueden emplear para efectuar los análisis comparativos deberán cotejar las cadenas de transporte utilizables en función de su sostenibilidad para facilitar el establecimiento de un mecanismo equilibrado de fijación de precios y, además, la elaboración de un sistema de regulación de manera que las decisiones logísticas recaigan sobre los modos más eficaces y sostenibles, en función de la naturaleza de las mercancías transportadas y de los modos disponibles.

1.5 Para lograr una mayor eficacia logística de transportes que respondan a las necesidades de los usuarios y del conjunto de la sociedad se requiere, de manera ineludible, poner en práctica más rápidamente las nuevas tecnologías de punta disponibles y los nuevos programas de investigación, así como realizar un esfuerzo permanente de formación y cualificación del personal con vistas a mejorar, además, sus condiciones de trabajo. Simultáneamente, conviene optimizar el empleo de las infraestructuras existentes, así como valorizar los medios humanos, materiales y financieros afectados a los transportes y a la logística. Conviene, además, fomentar la revalorización y atractivo de las distintas profesiones. Por consiguiente, resulta indispensable efectuar nuevas inversiones para acelerar la integración de los nuevos Estados miembros así como fomentar las

políticas euromediterránea y de vecindad. Además, es preciso evaluar las perspectivas a largo plazo en cuanto a la evolución de la demanda para incurrir en gastos de inversión que deberán amortizarse a muy largo plazo.

1.6 Conviene reforzar la fiabilidad y la seguridad del transporte por carretera, en particular en las zonas fronterizas con terceros países.

1.7 La fachada marítima de la UE se ha ampliado y actualmente incluye el mar Báltico y el mar Negro, en conexión con el gran eje del Danubio que conviene revitalizar. Europa dispone de plataformas portuarias por las que transita el 90 % del comercio con terceros países y el 40 % del comercio entre Estados miembros de la Unión. En tal contexto, las actividades logísticas conocen un importante desarrollo. Sin embargo, muchas son las mejoras que resultan indispensables. En particular, conviene modernizar sus conexiones terrestres, con vistas a aumentar la pluralidad de modos de transportes y a recurrir más a las técnicas intermodales. Las técnicas y la organización de los transbordos también deberán mejorarse. Además, convendría afinar el equilibrio entre las distintas zonas portuarias así como la complementariedad entre éstas y las plataformas terrestres.

1.8 El Comité respalda el empleo de las nuevas tecnologías; la investigación aplicada a todos los aspectos perfeccionables de los distintos modos (infraestructuras, material de transporte y manutención, organización y condiciones de trabajo, etc.); la contribución voluntarista a la elaboración de normas técnicas y de normas de comunicación y mensajería para favorecer el desarrollo de la comodidad y la fluidez del tráfico, así como una mejor «conexión» entre el aumento de la producción y de los intercambios, por una parte, y el de los transportes, por otra, que no harán sino desarrollarse. A este respecto, una mayor eficacia de las cadenas logísticas es un factor esencial.

1.9 Debe seguirse investigando sobre los motores y su eficacia energética, los carburantes distintos de los fósiles, tanto para los vehículos de transporte individual como colectivo, ya sean de pasajeros o de mercancías.

1.10 La logística del transporte urbano requiere medidas urgentes y esfuerzos más denodados para evitar el ahogo paulatino de la economía de las grandes ciudades y las considerables pérdidas de eficacia derivadas del tiempo transcurrido en las

congestiones, de manera improductiva y contaminante, tanto para los ciudadanos como para las empresas. En el ámbito urbano hay que adoptar un enfoque global que tenga en cuenta las necesidades de transporte individual y colectivo de personas y mercancías para lograr compartir mejor las vías públicas e invertir la tendencia de los habitantes y de muchas empresas a desplazarse a una periferia tentacular o a áreas residenciales alejadas.

1.11 La sostenibilidad y eficacia energética así como la intermodalidad forman el núcleo esencial de este plan; el calendario previsto pone de relieve la urgencia de la política que ha de seguirse. Las propuestas de la Comisión privilegian la cooperación y el diálogo frente a la imposición. Es preciso demostrar que dicha opción será operativa. Su éxito dependerá de los agentes del sector del transporte y de su capacidad de adaptación a las exigencias que la sociedad civil hace valer con insistencia.

2. Propuestas de la Comisión

2.1 Introducción

2.1.1 El 28 de junio de 2006, la Comisión publicó una Comunicación titulada: «La logística del transporte de mercancías en Europa — La clave para la movilidad sostenible» ⁽¹⁾. En su Comunicación mostró el papel que desempeña la logística para garantizar una movilidad más sostenible, menos contaminante y realmente respetuosa del medio ambiente. Tenía previsto acompañarla de consultas encaminadas a presentar un Plan europeo de acción para la logística del transporte de mercancías ⁽²⁾, que finalmente publicó el 18 de octubre de 2007.

2.1.2 La Comisión tenía previsto integrar la logística en la política de transportes de la Unión Europea, para reducir los puntos recurrentes de estrangulamiento, reducir el consumo energético, aprovechar mejor la comodidad y la multimodalidad de las infraestructuras y medios de transporte, proteger el medio ambiente así como limitar la contaminación e impulsar la formación permanente del personal.

2.1.3 Se ha pedido al Comité que se pronuncie sobre este Plan, que incluye objetivos a alcanzar y un calendario de realizaciones, fomentando el empleo de nuevas tecnologías de la información destinadas a reforzar la eficacia logística del transporte de mercancías (objetos individualizados, paquetes, contenedores). Se plantea, además, la posibilidad de implantar un sistema de certificación voluntario para profesionales logísticos así como las cualificaciones y formación indispensables para el ejercicio de su profesión y facilitar su movilidad.

2.1.4 Ya en 2006 la Comisión insistió en la dificultad de hacerse una idea del mercado logístico europeo por carecerse de estadísticas adecuadas. Se calcula, generalmente, que la logística representa entre un 10 y un 15 % de los costes de transporte.

2.1.5 En su Comunicación, la Comisión propuso la creación de un marco europeo para la logística del transporte de mercancías y actuar, en particular, en determinados ámbitos. El Plan de acción puntualiza la situación y fija plazos de realización comprendidos entre 2008 y 2012, es decir, muy breves:

- determinación de los puntos de estrangulamiento y soluciones;
- empleo de las tecnologías de la información y la comunicación — TIC (*tracking and tracing*: seguimiento y rastreo) mediante Galileo, el sistema de identificación y seguimiento a gran distancia de buques (siglas en inglés: LRIT), el sistema de información fluvial (siglas en inglés: RIS), el sistema de identificación automática (siglas en inglés: AIS), el sistema SafeSeaNet y las aplicaciones telemáticas relativas al transporte por ferrocarril (siglas en inglés: TAF) así como su logística integrada (siglas en inglés: ERTMS). La introducción de tecnologías «inteligentes» como son el desarrollo y la normalización de las etiquetas de identificación por radiofrecuencia (siglas en inglés: RFID) ⁽³⁾;
- normas universales de mensajería y comunicaciones;
- investigación (Séptimo Programa Marco);
- interoperabilidad e interconectividad;
- formación de personal cualificado en el ámbito logístico;
- análisis y evaluación comparativos de Europa, aunque los indicadores y la metodología estén pendientes de elaboración;
- política de infraestructuras: mantenimiento y empleo óptimo de las existentes así como nuevas inversiones, especialmente tecnología avanzada;
- eficacia operativa mediante el diálogo social, la cooperación y una normativa adecuada;
- promoción y simplificación de las cadenas multimodales y de las correspondientes normas de carga.

2.1.6 El Plan de acción publicado en 2007 consiste en desglosar las referidas acciones mediante un programa dotado de objetivos más precisos, acompañado de un calendario de realizaciones.

2.1.7 En su Comunicación «Por una Europa en movimiento. Movilidad sostenible para nuestro continente» ⁽⁴⁾, que contiene una evaluación intermedia y además una revisión del Libro Blanco del transporte de la Comisión Europea de 2001 ⁽⁵⁾, la Comisión había insistido en el concepto de «movilidad inteligente», que abarca la logística de los transportes y los sistemas de transporte inteligente (STI) tema que, por otra parte, menciona en el Plan de acción.

2.2 Flete electrónico y sistemas de transporte inteligente

2.2.1 El empleo generalizado de las TIC —de las hoy disponibles y de las que puedan surgir en el futuro— puede contribuir considerablemente a mejorar la logística del transporte de mercancías, pero plantea también una serie de obstáculos, como por ejemplo la normalización, las competencias de los usuarios, las trabas reglamentarias o de otro tipo a la *desmaterialización* de los documentos, la seguridad de los datos y la protección de la vida privada.

⁽³⁾ Véase el dictamen exploratorio sobre el tema «Identificación por radiofrecuencia (RFID)» (ponente: Sr. MORGAN), DO C 256 de 27.10.2007, p. 66-72, y los trabajos sobre la conferencia de Lisboa de los días 15 y 16 de noviembre de 2007 (página web de la Presidencia portuguesa).

⁽⁴⁾ COM(2006) 314 final, de 22.6.2006.

⁽⁵⁾ Véanse los dictámenes correspondientes del Comité sobre el Libro Blanco COM(2001)370 de 12.9.2001: «La política europea de transportes de cara al 2010: la hora de la verdad» y la evaluación intermedia COM(2006) 314 de 22.6.2006: «Por una Europa en movimiento. Movilidad sostenible para nuestro continente —Revisión intermedia del Libro Blanco».

⁽¹⁾ COM(2006) 336 final.

⁽²⁾ COM(2007) 607 final.

2.2.2 El concepto de «flete electrónico» desembocará, en el futuro, en un «Internet de las mercancías» (mercancías en sentido de objetos identificables, paquetes y contenedores, pudiéndose individualizar, denominar e identificar cada uno de los componentes mediante un «etiquetado comunicativo» activo o pasivo, gestionado mediante un lector por radiofrecuencia — RF); este nuevo Internet de los objetos permitirá automatizar y simplificar la transferencia de datos relativos a las mercancías (localización geográfica; información sobre la naturaleza y el volumen, así como las comunicaciones, los datos aduaneros, etc.). Conviene emplear los sistemas existentes con vistas a concretar esta nueva rama de Internet basada en la identificación de los objetos.

2.2.3 Para 2008, la Comisión ha programado un gran proyecto de investigación basado en un plan de trabajo para la implantación de los STI y de las tecnologías relativas a logística del transporte.

2.3 Perspectivas

2.3.1 Mediante el fomento de la eficiencia, el Plan pretende ayudar a resolver dificultades como la congestión, la contaminación y el ruido, las emisiones de CO₂ y la dependencia de los combustibles fósiles. Estas medidas deben ir acompañadas de trabajos sobre una perspectiva a largo plazo, emprendidos conjuntamente con los Estados miembros, con el fin de establecer una base común para las inversiones en futuros sistemas de transporte de mercancías.

2.3.2 La Comisión Europea elaborará en 2010 un informe sobre los progresos registrados en la aplicación del Plan de acción.

3. Observaciones generales

3.1 La ampliación de la UE, la mundialización creciente de los intercambios, la emergencia de nuevas potencias económicas (no sólo China) y los procesos de deslocalización son potentes factores de desarrollo de los intercambios. Estos crecen más deprisa que la producción. En su Libro Blanco de 2001, la Comisión propuso la «conexión» entre el crecimiento del transporte y el económico. Urge retomar la reflexión al respecto por lo menos para reestablecer una «conexión», un «paralelismo». Al asociar los distintos modos y agentes (organizadores de flujos, transportistas, usuarios así como autoridades nacionales, comunitarias e internacionales) y al apoyarse en las nuevas tecnologías de la información, del acondicionamiento y de la manutención, la logística puede, en el marco del denominado Libro Blanco revisado de 2006 ⁽⁶⁾, ser un factor decisivo de racionalización o refuerzo de la eficacia de los intercambios y del transporte de mercancías.

3.2 Las cadenas logísticas de ámbito mundial requieren llegar a integrar completamente las conexiones, tanto físicas como electrónicas, entre los sistemas modales para emplear el modo o la combinación de modos más eficaz y de mejorar la logística, atribuyéndoles como objetivos alcanzar «simultáneamente» una

«triple» eficacia: económica, social y medioambiental (incluso en cuanto a la reducción de los gastos energéticos).

3.3 La planificación de los transportes requiere, en la mayoría de los casos, largos lapsos de tiempo y la intervención de muchos elementos colaboradores. Las inversiones en infraestructuras de transporte y en plataformas logísticas se efectúan a muy largo plazo y son muy costosas, en particular los puertos marítimos y de navegación interior o los aeropuertos, pero también los «puertos secos» o áreas de transporte combinado. Ahora bien, se trata de las plataformas que más dificultades plantean y para las que hay que encontrar soluciones rápidas, fiables y duraderas. Por consiguiente, el Comité considera conveniente optimizar, en primer lugar, la utilización de las infraestructuras existentes para lo cual puede resultar muy útil compartir información y experiencias. Pero la valorización de lo existente y el recurso a las tecnologías avanzadas no basta. Una «programación» a medio y largo plazo es indispensable para efectuar nuevas inversiones.

3.4 La creación de nuevas infraestructuras, de larga duración, debe llevarse a cabo en función de necesidades calculadas a muy largo plazo y cuando no exista ninguna alternativa de comodidad, por ejemplo, con otras infraestructuras disponibles. Tal es el caso del transporte combinado ferrocarril/carretera que puede ser una alternativa a la ampliación de la red de carreteras existente o a la creación de nuevas carreteras. Su programación requiere implicar a todos los agentes de las cadenas logísticas: autoridades comunitarias, responsables públicos nacionales y regionales, productores, distribuidores y otros cargadores, profesionales logísticos y transportistas, así como los interlocutores sociales. Los colectivos afectados deben participar en los debates previos y consultas diversas sobre estas cuestiones y sus puntos de vista deberán tenerse muy en cuenta.

3.5 Esta programación debe desembocar en asociaciones con vocación de permanencia que permitan dotar a las infraestructuras de una visibilidad sostenible (tanto económica y medio ambiental como social). Debería inscribirse en el Esquema de Desarrollo del Espacio Comunitario y ayudar a estructurar mejor, coordinar y perpetuar las inversiones en transporte con las actividades industriales y comerciales, así como los programas de ordenación territorial rural y urbana (especialmente para evitar la dispersión de las plataformas logísticas y las deslocalizaciones apresuradas y costosas); la congestión de determinados ejes y zonas -por una parte- y el declive y enclavamiento de otras áreas por la falta o el carácter deficiente de algunas conexiones, por otra).

3.6 En cuanto a las nuevas normas que se prevé imponer a las unidades de carga, resulta evidente que deben facilitar los posibles transbordos en cuanto a los pesos máximos referidos al manejo y dimensiones. No obstante, habida cuenta de las dificultades derivadas del empleo casi exclusivo del transporte por carreteras para las mercancías, debe velarse por que estas normas no den lugar a sobrecargas que puedan degradar las infraestructuras y reducir aún más la seguridad del transporte por carretera. Deben favorecer la comodidad.

⁽⁶⁾ Por una Europa en movimiento. Movilidad sostenible para nuestro continente. Revisión intermedia del Libro Blanco del transporte de la Comisión Europea de 2001, COM(2006) 314 final, de 22.6.2006.

3.7 Respecto a la propuesta de 2003 relativa a una nueva unidad de carga intermodal voluntaria, el Comité repite de manera resumida que la existencia de dos unidades de carga distintas supone una pesadilla desde un punto de vista logístico. Los dos obstáculos mencionados (las dimensiones de las guías celulares fijas y la incertidumbre de quién va a correr con los gastos de este sistema) hacen temer desde ahora que el sistema no se utilizará.

4. Observaciones particulares

4.1 El Comité desea encarecidamente que se le consulte acerca del informe que la Comisión elaborará en 2010 sobre el estado del Plan y las dificultades que hayan surgido con ocasión de su puesta en práctica.

4.2 El Internet de los objetos contribuirá sin duda a mejorar la eficacia logística de los transportes así como de los servicios prestados a los clientes. No obstante, basándose en la experiencia del Internet de los nombres, el Comité se pregunta cuáles son los procedimientos e instrumentos de control que han de instaurarse para proceder a las «denominaciones». Por razones históricas, el control final sobre el Internet de los nombres incumbe al Ministerio Federal de Comercio de los EE.UU. (USDoC). El Comité apoya la opción de una gobernanza europea en materia de denominación y de gestión de las bases de datos, así como de establecimiento de normas técnicas.

4.2.1 El Comité se congratula de que la Comisión integre el desarrollo de la logística en la agenda renovada de Lisboa para el crecimiento y el empleo. Por consiguiente, apoyándose en su experiencia, invita a la Comisión a poner término rápidamente a los retrasos acumulados en la aplicación de las nuevas tecnologías, en particular en cuanto a Galileo.

4.3 El Comité considera que el Internet de los objetos, dada su trascendencia económica, y habida cuenta del carácter primordialmente intrarregional de los intercambios, instituciones regionales y subregionales de denominación, por ejemplo) y no quedar supeditado en última instancia al control de una autoridad única exterior además a la UE.

4.4 Por otra parte, deben plantearse claramente las cuestiones relativas a la protección de la vida privada y de confidencialidad

de los negocios derivadas de la diversificación de los instrumentos de información creados para conocer el contenido de las mercancías con el fin, en particular, de evitar la divulgación de información hacia organizaciones delictivas, principalmente de terceros países (consideración de las implicaciones aduaneras y de seguros), al seguimiento de las mercancías así como a la identificación de sus expedidores, intermediarios y destinatarios en el marco del fomento de los sistemas de transporte inteligente (STI) y de las tecnologías de la información asociadas.

4.5 Ello será especialmente pertinente respecto de la logística individualizada, vinculada con el comercio electrónico.

4.6 El Comité acoge con satisfacción la intención de la Comisión de «modernizar» las profesiones logísticas mediante un sistema de «definición» y «certificación» de los operadores, confiando en que este sistema aporte un gran valor añadido.

4.7 Además, el Comité se congratula de que la Comisión proponga trabajar, con los interlocutores sociales, para establecer exigencias de cualificación y de formación. En este sentido, el Comité confía en que las cualificaciones y formaciones exigidas se desarrollen a lo largo de toda la vida activa, e integren así paulatinamente los nuevos conocimientos y tecnologías. Además, el Comité se congratula del objetivo de la Comisión de establecer el reconocimiento mutuo de estas cualificaciones facultativas.

4.8 Resulta indispensable mejorar el rendimiento logístico recurriendo en mayor medida a las nuevas tecnologías, mediante determinadas simplificaciones administrativas, el intercambio de experiencias, el desarrollo de las cualificaciones y de la formación así como la «comodalidad». Sin embargo, el Comité insiste en que dichos progresos solo podrán desplegar plenamente sus aspectos positivos si, como preconizó la Comisión en su Libro Blanco de 2001, el sector del transporte y de la logística alcanza un equilibrio entre el transporte inter e intramodal y se somete a una «competencia regulada», lo cual implica la revalorización relativa de los precios de los transportes y una auténtica armonización de las condiciones de competencia intramodales e intermodales dentro de la propia UE.

Bruselas, 29 de mayo de 2008.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre las propuestas siguientes

- «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifican la Directiva 2002/21/CE relativa a un marco regulador común de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas, la Directiva 2002/19/CE relativa al acceso a las redes de comunicaciones electrónicas y recursos asociados, y a su interconexión, y la Directiva 2002/20/CE relativa a la autorización de redes y servicios de comunicaciones electrónicas»
- «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifican la Directiva 2002/22/CE relativa al servicio universal y los derechos de los usuarios en relación con las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas, la Directiva 2002/58/CE relativa al tratamiento de los datos personales y a la protección de la intimidad en el sector de las comunicaciones electrónicas y el Reglamento (CE) n° 2006/2004 sobre la cooperación en materia de protección de los consumidores»
- «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se crea la Autoridad Europea del Mercado de las Comunicaciones Electrónicas»

COM(2007) 697 final — 2007/0247 (COD)

COM(2007) 698 final — 2007/0248 (COD)

COM(2007) 699 final — 2007/0249 (COD)

(2008/C 224/11)

El 10 de diciembre de 2007, de conformidad con el artículo 95 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Comisión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre las propuestas siguientes:

«Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifican la Directiva 2002/21/CE relativa a un marco regulador común de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas, la Directiva 2002/19/CE relativa al acceso a las redes de comunicaciones electrónicas y recursos asociados, y a su interconexión, y la Directiva 2002/20/CE relativa a la autorización de redes y servicios de comunicaciones electrónicas»

«Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifican la Directiva 2002/22/CE relativa al servicio universal y los derechos de los usuarios en relación con las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas, la Directiva 2002/58/CE relativa al tratamiento de los datos personales y a la protección de la intimidad en el sector de las comunicaciones electrónicas y el Reglamento (CE) n° 2006/2004 sobre la cooperación en materia de protección de los consumidores»

«Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se crea la Autoridad Europea del Mercado de las Comunicaciones Electrónicas»

La Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 8 de mayo de 2008 (ponente: Sr. HERNÁNDEZ BATALLER).

En su 445° Pleno de los días 28 y 29 de mayo de 2008 (sesión del 29 de mayo de 2008), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 80 votos a favor y una abstención el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE comparte los objetivos de la Comisión de conseguir en el mercado de las comunicaciones electrónicas un máximo de beneficios para los usuarios, velar porque no exista falseamiento ni restricción de la competencia, promover una inversión eficiente en materia de infraestructuras y fomentar la innovación, promoviendo un uso y una gestión eficientes de las radiofrecuencias y de los recursos de numeración.

1.2 Dado que el sector de las comunicaciones electrónicas se caracteriza por un alto nivel de innovación tecnológica y unos mercados sumamente dinámicos, para el CESE resulta satisfactorio el modelo regulador del marco de las comunicaciones electrónicas y las modificaciones propuestas, que se basan en:

1.2.1 la regulación descentralizada en los Estados miembros, confiando a las autoridades nacionales la responsabilidad de

supervisar los mercados con arreglo a un conjunto común de principios y procedimientos. A la vez se refuerza la independencia de las ANR, su gestión ordinaria y margen de apreciación, garantizando que tengan unos presupuestos propios, suficientes recursos humanos y se refuercen sus poderes coercitivos para mejorar la aplicación efectiva del marco regulatorio;

1.2.2 la consolidación del mercado interior, asignándole determinadas competencias a la Comisión para los mercados transnacionales que exceden del ámbito de un Estado miembro;

1.2.3 mejora de la coherencia legislativa, modernizando determinadas disposiciones para adaptarlas a la evolución de la tecnología y del mercado, suprimiendo disposiciones obsoletas, redundantes o que ya no tiene objeto;

1.2.4 la definición de una estrategia de gestión eficiente del espectro, a fin de conseguir un Espacio Único Europeo de la Información;

1.2.5 en casos excepcionales, la separación funcional, adoptadas por las ANR, previa aprobación de la Comisión, para garantizar el suministro de productos de acceso plenamente equivalente a todos los operadores que actúan en los mercados posteriores incluidas las propias divisiones del operador integrado verticalmente;

1.2.6 conseguir una comunicación fiable y eficaz, a través de las redes de comunicaciones electrónicas. Para ello, la Autoridad debe contribuir a la armonización de las medidas de seguridad técnicas y organizativas apropiadas proporcionando su asesoramiento;

1.2.7 reforzar los derechos de los consumidores, en cuanto a determinados aspectos de los contratos, la transparencia y publicación de la información, disponibilidad de servicios, servicios de información y de urgencia y la conservación de números. No obstante lo anterior, las propuestas no alcanzan un elevado nivel de protección de los consumidores como establece el Tratado para la protección de los consumidores, al no contemplar otros aspectos tales como una regulación de los servicios de atención al cliente, unos niveles mínimos de calidad, las cláusulas de penalización ni los supuestos de contratación conjunta de servicios y terminales;

1.2.8 elevar la protección de la intimidad y la vida privada, si bien todas las propuestas no resultan lo suficientemente ambiciosas, como por ejemplo, en la protección frente al «spam» que, a juicio del CESE, se debe partir inequívocamente del principio del consentimiento expreso y previo del consumidor a recibir comunicación comercial.

1.3 Considera muy positiva la inclusión de los equipos terminales en el ámbito de aplicación del marco regulador, lo que mejorará la accesibilidad electrónica para los usuarios finales con discapacidad. Igualmente, el establecimiento de medidas vinculantes para los usuarios con discapacidad en el servicio universal, favoreciendo la accesibilidad a los servicios telefónicos disponibles al público, incluidos los servicios de urgencia, los servicios de información sobre números de abonados y las guías, de forma equivalente al que disfrutaban otros usuarios finales, así como otras medidas específicas.

1.4 La simplificación y reducción de los costes administrativos, resulta importante, y al existir una mayor flexibilidad en las tareas de gestión del espectro, se facilitarán los procedimientos administrativos y el uso del espectro para los operadores. El CESE considera necesaria la existencia de excepciones limitadas de carácter técnico, y excepciones más amplias para el logro de objetivos de interés general, a imponer por los Estados miembros, tales como la diversidad cultural y lingüística, la libertad de expresión y la pluralidad de los medios de comunicación, promover la cohesión social y territorial, la seguridad de la vida humana, teniendo en cuenta las necesidades técnicas,

sociales, culturales y políticas de todos los Estados miembros, según lo definido en la legislación nacional de conformidad con el Derecho comunitario.

1.5 La creación de una Autoridad Europea del Mercado de las Comunicaciones Electrónicas, como entidad independiente de la Comisión que refuerce los poderes de las ANR, puede resultar positiva al aportar los medios para establecer una asociación eficaz entre la Comisión y los reguladores nacionales, en temas en los que se precisa coherencia europea, como definiciones de mercados, análisis y soluciones para los mismos, armonización del uso del espectro radioeléctrico, o la definición de los mercados transnacionales.

2. Introducción

2.1 En el año 2002 se aprobó una reforma del mercado de las telecomunicaciones que dio origen al establecimiento del marco regulador de las comunicaciones electrónicas –esto es, incluyendo todas las redes satelitales y terrenales, tanto fijas como inalámbricas– formado por la Directiva marco, la de acceso, la de autorizaciones, la del servicio universal y la de tratamiento de datos personales y protección de la intimidad en este sector.

2.2 Este marco regulador de la UE para redes y servicios de comunicaciones electrónicas fue concebido para facilitar a los operadores entrantes el acceso a la infraestructura existente, estimular la inversión en las infraestructuras alternativas y ofrecer mayores posibilidades de elección y precios más bajos a los consumidores.

2.3 El modelo regulador del actual marco se basa en el principio de la regulación descentralizada en los Estados miembros, confiriendo a las autoridades nacionales la responsabilidad de supervisar los mercados con arreglo a un conjunto común de principios y procedimientos.

2.4 El marco contiene un *nivel mínimo de armonización* y, deja la definición de las medidas de ejecución a las Autoridades Nacionales de Regulación (en lo sucesivo ANR) o a los Estados miembros.

2.5 Conforme a la Directiva marco, se establece el objetivo de ir reduciendo progresivamente la regulación sectorial *ex ante* a medida que se desarrolle la competencia en el mercado, lo que se realiza mediante una Recomendación de la Comisión que identifique los mercados de productos y servicios en los que podría justificarse la regulación *ex ante*.

2.5.1 El objetivo de cualquier intervención reguladora *ex ante* es beneficiar a los consumidores, haciendo que los mercados al por menor sean competitivos. La definición de «mercados pertinentes» puede cambiar con el tiempo, al evolucionar las características de los productos y servicios y las posibilidades de sustitución tanto del lado de la demanda como del de la oferta, como queda claro en la Recomendación de la Comisión de 17 de diciembre de 2007 ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ DOL 344 de 28.12.2007, p. 65.

3. Las propuestas de la Comisión

3.1 La Comisión impulsa una amplia modificación de la vigente normativa europea sobre comunicaciones electrónicas (en lo sucesivo «marco regulador») mediante la presentación conjunta de:

- dos propuestas de directiva: una de ellas modifica la Directiva marco (la de acceso y la de autorización) y la otra, la Directiva sobre servicio universal y la de protección de la intimidad;
- una propuesta de reglamento, por la que se crea la Autoridad Europea del Mercado de las Comunicaciones Electrónicas (en lo sucesivo, la «Autoridad»).

3.2 En síntesis, dichas propuestas pretenden regular el marco regulador europeo «modificado» de las comunicaciones electrónicas adecuándolo a las demandas de los reguladores nacionales, y los operadores y consumidores de los bienes y servicios.

3.3 Se trata de establecer un «marco regulador modificado» coherente para la economía digital que aproveche los logros derivados del desarrollo del mercado interior. Las propuestas afectan a:

3.4 En lo que respecta a la propuesta de modificación de las Directivas marco, de autorización y acceso:

- a) En relación con la gestión del espectro, garantiza que los Estados miembros consulten a las partes interesadas si pretenden establecer excepciones al principio de neutralidad con relación a la tecnología y al servicio, incluso en el caso de que se persigan objetivos de interés general.
- b) Se refuerza la coherencia del marco normativo relevante racionalizando varios elementos del procedimiento de revisión de mercados, incluyendo la posibilidad de que la Comisión asuma el análisis de un mercado, si una ANR se retrasa significativamente en la ejecución de sus tareas.
- c) Completa la seguridad y la integridad de las redes al reforzar las obligaciones existentes, ampliando a su vez los requisitos relativos a la integridad de las redes telefónicas a las redes de móviles y de IP.
- d) Se fortalecen las garantías jurídicas de los interesados al definir diversos criterios para la independencia de las ANR, así como el reconocimiento del derecho de recurso contra sus decisiones y la posibilidad de que se suspendan las medidas que adopten para prevenir, en caso de necesidad urgente, un perjuicio grave e irreparable.
- e) Se atiende a las necesidades de los grupos vulnerables, al incluir requisitos técnicos en los equipos terminales que mejoran la accesibilidad electrónica de las personas con discapacidad, y actualizar los objetivos de las ANR con relación a los usuarios de la tercera edad y los usuarios con necesidades sociales.
- f) Se faculta a las ANR para imponer la separación funcional con el acuerdo previo de la Comisión.
- g) Se establece un procedimiento de selección común.

h) En fin, se refuerzan los poderes coercitivos de las ANR quienes gozan a su vez de la facultad de imponer condiciones específicas a las autorizaciones generales para garantizar la accesibilidad de los usuarios con discapacidad, para garantizar los derechos de autor y de propiedad intelectual, y para garantizar las comunicaciones de los poderes públicos a los particulares en caso de amenaza inminente.

3.5 En lo concerniente a la propuesta que modifica el régimen del servicio universal, el tratamiento de los datos personales y la protección de la intimidad y los derechos de los usuarios de las comunicaciones electrónicas, así como el régimen relativo a la cooperación en materia de protección de los consumidores, se basa en los progresos ya logrados en el enfoque legislativo de la Comisión en el sector.

3.5.1 En este sentido, se reconoce que la competencia, por sí sola, resulta insuficiente para satisfacer las necesidades de todos los ciudadanos y salvaguardar los derechos de los usuarios, por lo que se incluyen disposiciones específicas que defienden el servicio universal, los derechos de los usuarios y la protección de los datos personales.

3.5.2 En particular, se pretende mejorar la transparencia de los precios y la publicación de la información destinada a los usuarios finales, imponiendo a los operadores la obligación de publicar información actualizada comparable, adecuada y fácilmente accesible, así como facultando a las ANR para exigir dichas obligaciones a los operadores.

3.5.3 Se prevén medidas relativas a la conservación del número que permitan a los consumidores cambiar fácilmente de proveedor (se fija el plazo máximo para hacerlo efectivo en un día, y se faculta a las ANR para que eviten las prácticas disuasorias de los proveedores); se mejoran los requisitos de información sobre la ubicación de las personas que efectúan llamadas a los servicios de urgencia mediante diversas medidas como, por ejemplo, la obligación de transmitir información a las autoridades receptoras de dichas llamadas, etc.

3.5.4 Se sustituye la «posibilidad» de que los Estados miembros adopten acciones específicas a favor de los usuarios con discapacidad por la «obligación» explícita de hacerlo, facultando también a las ANR para que soliciten a los operadores que publiquen información de interés para los usuarios con discapacidad.

3.5.5 Por otro lado, las ANR dispondrán de facultades para evitar la degradación de la calidad del servicio estableciendo niveles mínimos para los servicios de transmisión por red para usuarios finales, y supervisarán las tarifas al público si no se ha designado a ninguna empresa como proveedora del servicio universal.

3.5.6 También se garantiza la notificación a los usuarios finales de las violaciones de seguridad que impliquen la pérdida de sus datos personales o algún riesgo para dichos datos, y la información sobre las precauciones que pueden tomar para minimizar los perjuicios resultantes.

3.5.7 Coherentemente, se prohíbe el uso de «programas espías» y de otros programas informáticos maliciosos, independientemente del método utilizado para su instalación en los equipos de los usuarios, y se refuerza la lucha contra las comunicaciones comerciales no solicitadas mediante la previsión de que los proveedores de servicios de Internet emprendan acciones legales contra los remitentes de *spam*.

3.6 Finalmente, debe reseñarse la propuesta de creación de la «Autoridad», responsable ante el Parlamento Europeo, que incluirá un Consejo de reguladores integrado por los responsables de las ANR de todos los Estados miembros de la UE y sustituirá al Grupo de Entidades Reguladoras Europeas (ERG) ⁽²⁾.

3.6.1 La «Autoridad» asesorará a la Comisión en la adopción de ciertas decisiones, actuará como centro de conocimientos técnicos sobre las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas a nivel de la UE y asumirá las funciones de la Agencia Europea de Seguridad de las Redes y de la Información (ENISA).

4. Observaciones generales

4.1 El CESE valora positivamente las propuestas de la Comisión en la medida en que persiguen aportar soluciones a las necesidades de regulación y de gestión del mercado paneuropeo de las comunicaciones electrónicas.

4.1.1 Aprueba el objetivo de la Comisión de reforzar la apertura de los mercados de telecomunicaciones a la competencia y de impulsar la inversión en las redes de alta velocidad (incluidas todas las tecnologías: fijas, móviles y satelitales) ⁽³⁾ así como el objetivo de asegurar más el Internet del futuro que será el de los objetos y el semántico, también en el contexto de la digitalización de los servicios audiovisuales, y una gestión optimizada del espectro en el mercado interior. Esto constituye el interés común de los consumidores y de las empresas que tienen la necesidad de acceder a las redes y servicios de telecomunicaciones de alta calidad técnica («performants»).

4.1.2 Constata que el marco reglamentario del sector de las telecomunicaciones con las reglas actuales en vigor ha permitido:

- hacer progresos sustanciales en el sentido de establecer mercados más abiertos y dinámicos como se hace constar en el 12 informe de la Comisión sobre el estado del marco reglamentario;
- luchar contra la existencia de fuertes desigualdades entre los operadores, de las ventajas de las que se beneficiaban los antiguos monopolios de Estado.

4.2 También supone un hecho positivo la extensión del régimen normativo previsto en las propuestas al ámbito de las comunicaciones electrónicas, y por consiguiente, a todas las redes de transmisión y de prestación de servicios que ello supone.

4.3 Junto con la mejora de los aspectos meramente técnicos y de gestión ya reseñados, es subrayable igualmente, una valoración positiva del amplio conjunto de disposiciones que, de

forma específica, pretenden reforzar los derechos de los usuarios de los servicios de las comunicaciones electrónicas, así como las garantías de índole procesal y administrativa de los operadores que permitirán su real implementación a nivel interno (derecho de audiencia de los afectados, motivación de las resoluciones, medidas cautelares y derecho de recurso). Con la introducción de estas garantías se da cumplimiento al «Derecho a una buena administración», contemplado en el artículo 41 de la Carta de Derechos Fundamentales.

4.4 El CESE apoya especialmente las solicitudes formuladas en anteriores dictámenes y recogidas en las propuestas que afectan:

- a la obligación de que los Estados adopten medidas específicas a favor de los usuarios con discapacidad ⁽⁴⁾ para alcanzar los objetivos de la Carta Europea de los Derechos Fundamentales y de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.
- a los principios generales de gestión del espectro, que es de interés público y que se debe gestionar desde una perspectiva económica, social y ambiental, en cuanto que además de la neutralidad respecto a la tecnología y al servicio, deben permitir la diversidad cultural y lingüística, la libertad de expresión y la pluralidad de los medios de comunicación y tengan en cuenta las necesidades técnicas, sociales, culturales y políticas de todos los Estados miembros ⁽⁵⁾;

4.4.1 Preservar la diversidad cultural y lingüística significa también garantizar que las letras que contienen signos diacríticos, así como los caracteres cirílicos, griegos y pertenecientes a cualquier otro alfabeto, aparezcan de forma legible en los correos electrónicos. El envío por teléfono móvil de mensajes de texto (SMS) que contengan esos caracteres no debería ser más caro.

4.5 También apoya las propuestas de la Comisión, especialmente, que abordan los aspectos siguientes:

- a) a la simplificación de los procedimientos de análisis de mercado que alivia las cargas administrativas de las ANR y reduce los costes administrativos de los operadores.
- b) La mejora de la seguridad e integridad de las redes garantizando un uso fiable de las comunicaciones electrónicas.
- c) El reforzamiento de la independencia de las ANR, al limitar la posible influencia de otros organismos públicos en su gestión ordinaria, garantizando que tengan su propio presupuesto independiente y suficientes recursos humanos.

5. Observaciones específicas

5.1 Dado que la finalidad de las propuestas de la Comisión supone, por un lado, la adopción de «medidas de aproximación» de las legislaciones nacionales en el ámbito de las comunicaciones electrónicas, y por otro lado, la creación de un nuevo organismo supranacional, el CESE quiere subrayar el hecho de que dichas propuestas se fundamenten exclusivamente en el artículo 95 TCE.

⁽²⁾ Creado por la Decisión 2002/627/CE de la Comisión, de 29.7.2002, cuya última modificación se ha producido por Decisión de la Comisión de 6.12.2007, DO L 323 de 8.12.2007, p. 43.

⁽³⁾ Véase, DO C 44 de 16.2.2008, p. 50, Ponente, Sr. Retureau.

⁽⁴⁾ Dictamen exploratorio sobre «La futura legislación sobre la accesibilidad electrónica», DO C 175 de 27.7.2007, pp. 91-95.

⁽⁵⁾ DO C 151 del 17.6.2008, p. 25.

5.1.1 Ciertamente, esta disposición puede ser una base jurídica adecuada y suficiente para justificar la consecución de los objetivos que se persiguen ⁽⁶⁾, pero, según recuerda la jurisprudencia del TJCE, la Comisión deberá velar por que las medidas que se adopten con tal finalidad impacten verdaderamente en los ordenamientos internos (consiguiendo su modificación), y, regulen exhaustivamente a nivel supranacional todos los aspectos que deban beneficiar la posición de los consumidores y usuarios de las comunicaciones electrónicas, así como los relativos a las garantías jurídicas y procedimentales que se establecen en las propuestas ⁽⁷⁾.

5.1.2 En resumidas cuentas, la adopción del futuro marco normativo supranacional en este ámbito no deberá quedarse en una simple operación de maquillaje del vigente marco normativo supranacional del sector de las comunicaciones electrónicas.

5.1.3 La anterior observación también sirve en relación a la creación de la «Autoridad», cuya existencia queda plenamente justificada en la medida en que sea capaz de contribuir a la aplicación uniforme y eficiente del amplio conjunto de previsiones que se proponen y sobre las que es, en principio, responsable por razón de atribuciones específicas de competencia.

5.1.4 La creación de esta Autoridad, resulta conforme a la subsidiariedad ya que la actual cooperación:

- a) es poco estructurada y con mecanismos no eficientes que fragmentan el mercado interior,
- b) no garantiza la igualdad de condiciones entre los operadores establecidos en distintos Estados miembros, e,
- c) impide obtener los beneficios que aportaría al consumidor la competencia y los servicios transfronterizos.

5.1.5 A la vez, resulta acorde con el principio de proporcionalidad, pues aporta los medios para establecer una asociación eficaz entre la Comisión y los reguladores nacionales en temas en los que se precisa coherencia europea.

5.2 La Autoridad debería servir de foro exclusivo para la cooperación entre las ANR en el ejercicio de sus responsabilidades con arreglo al marco regulador.

5.2.1 El CESE espera a la evaluación prevista sobre el funcionamiento de la «Autoridad», para constatar que su actuación se ha basado en la transparencia, la rendición de cuentas y la independencia. También que se han reforzado los poderes de las ANR al haberles dotado de un fundamento sólido y transparente en el Derecho comunitario.

5.3 Por otro lado, en lo concerniente al enfoque legislativo del marco normativo que se propone, debe reconocerse la utilidad de aplicar criterios específicos de regulación del sector junto con los principios y normas de la libre competencia en el mercado interior ⁽⁸⁾. Ello es especialmente indicado para este sector que necesita de intervenciones administrativas *ex ante* que impliquen sofisticados análisis económicos del mercado relevante, que no son necesarios en otros sectores del mercado interior ⁽⁹⁾.

⁽⁶⁾ Sentencia TJCE de 2.5.2006, as. C-436/03.

⁽⁷⁾ *Ibid.* Fundamentos Jurídicos 44 y 45.

⁽⁸⁾ Vid. BAVASSO, A: «Electronics Communications: A New Paradigm for European Regulation», CML Rev. 41, 2004, p. 110 ss.

⁽⁹⁾ De STREEL, A: «The Integration of Competition Law Principles in the New European Regulatory Framework for Electronics Communications», *World Competition*, 26, 2003, p. 497.

5.3.1 El CESE está de acuerdo con el objetivo del marco regulador de ir reduciendo progresivamente la regulación sectorial «*ex ante*», a medida que se desarrolle la competencia en el mercado, como ha venido realizando de forma paulatina la Comisión, por ejemplo en su Recomendación de 17 de diciembre de 2007. El CESE espera que, dado el dinamismo del mercado de las comunicaciones electrónicas, la evolución de las características de los productos y servicios y las posibilidades de sustitución, puedan hacer innecesaria la utilización de este tipo de medidas de intervención.

5.3.2 El CESE considera que la «separación funcional» es una medida de carácter excepcional, y su aplicación se debe hacer de forma restrictiva. Solamente, deberían imponerse por las ANR, previa aprobación de la Comisión, que deberá solicitar un dictamen a la nueva Autoridad.

5.3.3 Una solución de esta índole solo podría justificarse, cuando reiteradamente no haya podido conseguirse la no discriminación efectiva en varios de los mercados afectados, y cuando la perspectiva de una competencia en las infraestructuras en un plazo razonable sea escasa o nula, después del recurso a una o más soluciones que se consideraron antes apropiadas.

5.4 No obstante, las previsiones específicas propuestas para este sector no se ocupan de diversas cuestiones relevantes que afectan, por un lado, a la aplicación eficiente y transparente de los criterios de libre competencia entre operadores y proveedores de servicios en el mercado paneuropeo, y por otro lado, a ciertos aspectos sustantivos de los derechos de los usuarios.

5.5 Como primera cuestión, deberá precisarse el alcance de la noción de «seguridad nacional» que según prevé el último inciso del apartado 2 del artículo 3 bis del TUE, tras su modificación por el Tratado de Lisboa, reconoce a los Estados miembros la «responsabilidad exclusiva» para su salvaguardia.

5.5.1 Este reconocimiento de facultades no regladas, permitirá un amplio margen de discrecionalidad a la hora de establecer las causas y medidas que, por razones de seguridad nacionales, pueden crear excepciones a la aplicación de las normas y principios sectoriales y de Derecho de la competencia, incluidas en las referidas propuestas de la Comisión.

5.5.2 Actualmente, existen normas nacionales del sector de las comunicaciones electrónicas que reservan a la decisión discrecional de los Estados miembros la identificación de las redes, servicios, instalaciones y equipos de telecomunicaciones que desarrollan actividades esenciales para la defensa nacional y la protección de la seguridad pública ⁽¹⁰⁾. En este sentido, el CESE recuerda que pueda resultar una referencia útil la práctica seguida en la aplicación del proyecto «Galileo».

⁽¹⁰⁾ Para un análisis más detallado de estas cuestiones, vid. MOREIRO GONZÁLEZ, Carlos J.: «Las cláusulas de Seguridad Nacional». *Iustel*, 207, p. 26-31 y 53-64.

5.6 Para salvaguardar la cohesión económica, social y territorial en la implantación de las nuevas infraestructuras de redes, en especial las denominadas «redes de nueva generación», las autoridades públicas deben poder promover, con respeto del Derecho comunitario y a la vez de los principios democráticos, el progreso económico y social y un alto nivel de empleo, consiguiendo un desarrollo equilibrado y sostenible, para el desarrollo de un mercado de las comunicaciones electrónicas de alto nivel tecnológico.

5.6.1 Las medidas de intervención deben servir para potenciar con financiación pública, especialmente la que provenga de las autoridades locales el futuro despliegue de redes de nueva generación, garantizando que no se afecte a la neutralidad tecnológica o que, dentro del respeto al principio de proporcionalidad, se evite la duplicación innecesaria de recursos de red.

5.7 En cuanto a la afectación a los derechos de los usuarios del marco regulador propuesto por la Comisión, cabe recordar que, en determinadas circunstancias, deberá realizar un análisis específico de la salvaguardia del derecho de acceso a los servicios de interés económico general ⁽¹⁾ –que, además, de reconocerse como derecho fundamental en el artículo 36 de la Carta de Derechos de la UE, se regulará en el artículo 16 del TUE y mediante un protocolo n° 9 anejo a los Tratados– y la defensa de la libre competencia, que no figurará como objetivo específico de la UE en el artículo 3 del Tratado de Lisboa y será, así mismo, objeto de una regulación *ad hoc* siguiendo el Protocolo sobre mercado interior y competencia anejo a los Tratados.

5.7.1 Aunque el CESE considera positivo que en la propuesta sobre el servicio universal se establezca en los Estados miembros un mecanismo de consulta que garantice que, en el proceso de toma de decisiones, se tengan debidamente en cuenta los intereses de los consumidores, lamenta que ninguna de las disposiciones se refiera al papel de la sociedad civil organizada en la consulta y participación en el procedimiento de adopción por los órganos supranacionales competentes para la decisión de las medidas adecuadas que garanticen su aplicación eficiente en la UE.

5.7.2 En cuanto al ámbito material del servicio universal, el CESE espera la anunciada propuesta de la Comisión al respecto durante el presente año, a fin de pronunciarse de forma definitiva, reiterando ⁽²⁾ con carácter provisional sobre el tema, los principios que considera aplicables, a saber:

- a) la disponibilidad de servicios de calidad a precios justos, adecuados y accesibles.
- b) el acceso a la banda ancha rápido y público a servicios de información y telecomunicaciones avanzadas en todas las regiones.
- c) el acceso por parte de todos los consumidores, con independencia de su riqueza, y ubicación geográfica con derecho a una perecuación tarifaria.

⁽¹⁾ Véanse los dictámenes CESE 267/2008 (aprobado el 14.2.2008), Ponente Sr. Hencks.

⁽²⁾ Dictamen del CESE aprobado en el pleno de los días 28 febrero y 1 de marzo de 2001, DO C 139 de de 11.5.2001, p. 15.

- d) la contribución equitativa y no discriminatoria por parte de todos los prestadores de servicios de comunicaciones electrónicas, a la preservación y el avance del servicio universal.
- e) la existencia de mecanismos específicos, predecibles y suficientes que garanticen la conservación y extensión del servicio universal, en función de la tecnología y de las evoluciones sociales.
- f) aquellos principios adicionales que se determinen como necesarios para proteger el interés público por parte de las ANR.
- g) La creación de un «Foro» u «Observatorio de las Comunicaciones Electrónicas» a nivel comunitario, para que se tenga en cuenta la opinión de todos los agentes económicos y sociales y demás entidades de la sociedad civil organizada.

5.7.3 En lo que concierne al servicio universal, la Directiva debería abordar los aspectos siguientes:

- a) La necesidad de regulación de los servicios de atención al cliente de los operadores, contemplando la facultad de imponer niveles de calidad en la atención al cliente, cuando empiece a degradarse el servicio.
- b) La definición de cláusulas de penalización, para aportar una mayor seguridad jurídica.
- c) Las modificaciones del contrato.
- d) Los niveles mínimos de calidad para determinados aspectos, facultándose a las ANR para, si así lo desean, poder imponer niveles mínimos de calidad en todos los servicios.
- e) La facturación detallada y los servicios de tarifas superiores, consagrándose el principio de que todo servicio que no sea de comunicaciones electrónicas sea desglosado en las facturas.
- f) La contratación conjunta de servicios y terminales debe ser objeto de una mayor transparencia en estas modalidades contractuales.

5.7.4 El incremento de la protección de los consumidores prevista en la propuesta de servicio universal no les garantiza *completamente* un alto nivel de protección, conforme establece el artículo 153 del TCE, pues no se contempla, como principio general, el derecho de los abonados a rescindir sus contratos, de duración indeterminada, con los proveedores de redes o servicios de comunicaciones electrónicas sin penalización.

5.7.5 No obstante, existen aspectos en los que se mejora dicha protección, tales como:

- una información sobre los precios con unas tarifas transparentes, actualizadas o comparables, así como sobre los tipos de servicios ofrecidos.
- la reforma del Reglamento (CE) n° 2006/2004 que posibilita la cooperación internacional, para evitar prácticas indeseadas, como el *phishing* ⁽¹³⁾, el *cyberstalking* y el *spoofing*.

⁽¹³⁾ Es una modalidad de estafa consistente en coger -sin consentimiento del afectado- los datos de acceso de la cuenta corriente bancaria para acceder a ella y desviar los fondos.

5.8 En cuanto a la privacidad y las comunicaciones electrónicas, el CESE considera que la propuesta constituye un avance respecto a la legislación existente e invita a la Comisión a reforzar la confidencialidad de las comunicaciones y de los datos de tráfico asociados a ella, realizadas a través de las redes públicas de comunicaciones y de los servicios de comunicaciones electrónicas disponibles al público, según los criterios señalados en la jurisprudencia del TJCE ⁽¹⁴⁾.

5.8.1 El CESE es partidario de reforzar la regulación de los derechos fundamentales ligados a las comunicaciones electrónicas, tales como la protección de la intimidad el respeto a la vida privada, a la protección de datos de carácter personal, el secreto de las comunicaciones, la confidencialidad, así como determinados aspectos comerciales vinculados a la propiedad intelectual.

5.8.2 En cuanto a la seguridad ⁽¹⁵⁾, deben adoptarse las medidas pertinentes que garanticen la seguridad ⁽¹⁶⁾ de las redes

y el uso de material encriptado suficientemente sólido, para reforzar la protección a la intimidad.

5.8.3 Resulta positiva la aplicación de la protección de esta Directiva a las redes públicas de comunicaciones que admiten dispositivos de recopilación de datos e identificación (incluidos dispositivos sin contacto, como los sistemas de identificación por radiofrecuencia, RFID) ⁽¹⁷⁾.

5.9 Respecto a las comunicaciones comerciales no solicitadas (*spam*), el CESE reitera ⁽¹⁸⁾ que considera necesario que la legislación parta inequívocamente del principio del consentimiento expreso previo del consumidor, pues debe prevalecer el interés de éste para evitar la comunicación comercial no deseada. Para ello, se deberían contemplar todas las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento de este principio, y en su caso, estableciendo unas sanciones eficaces, proporcionadas y disuasorias.

Bruselas, 29 de mayo de 2008.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

⁽¹⁴⁾ Especialmente, véase Sentencia del TJCE de 29 de enero de 2008 (asunto C-275/06).

⁽¹⁵⁾ El CESE está elaborando el dictamen (INT/417) DT R/CESE 80/2008 sobre «La lucha contra el fraude y la falsificación de los medios de pago distintos del efectivo».

⁽¹⁶⁾ Véase el dictamen «Seguridad de las redes y de la información: Propuesta para un enfoque político europeo», Ponente Sr. Retureau, DO C 48 de 21.2.2002, p. 20.

⁽¹⁷⁾ Véase el dictamen sobre «Identificación por radiofrecuencia (RFID)», Ponente Sr. Morgan, DO C 256 de 21.10.2007, p. 66.

⁽¹⁸⁾ Dictamen aprobado en el pleno de los días 24 y 25 de enero de 2001. DO C 123 de 25.4.2001, p. 53.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un código de conducta para los sistemas informatizados de reserva»

COM(2007) 709 final — 2007/0243 (COD)

(2008/C 224/12)

El 5 de diciembre de 2007, de conformidad con el artículo 71 y 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 de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un código de conducta para los sistemas informatizados de reserva»

La Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 8 de mayo de 2008 (ponente: Sr. McDONOGH).

En su 445º Pleno de los días 28 y 29 mayo de 2008 (sesión del 29 de mayo), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 75 votos a favor, ninguno en contra y 1 abstención el presente dictamen.

1. Recomendaciones

El CESE está de acuerdo con las recomendaciones de la Comisión y las respalda, pero recomienda que se tomen en consideración las siguientes observaciones:

1.1 Conviene adoptar normas para que en la UE las compañías matrices cedan completamente su propiedad en los SIR (sistemas informatizados de reservas), y medidas para evitar futuras inversiones, directas o indirectas, en estos sistemas por parte de las compañías aéreas.

1.2 Es necesario mantener las normas relativas a las compañías matrices hasta que estas compañías aéreas hayan reducido su propiedad en los SIR.

1.3 Conviene suprimir las disposiciones relativas a la presentación neutral. Mantener una presentación por principio tiene una utilidad muy limitada en la práctica, debido a las preferencias o la política de cada viajero individual o de empresa, mientras que en el entorno de las reservas de billetes en línea, rara vez se respetan las normas sobre neutralidad, que tampoco están contempladas en el código de conducta.

1.4 Se debe hacer obligatoria la presentación de tarifas que incluyan en todo momento todas las tasas, derechos, recargos y costes del SIR. Asimismo, es necesario garantizar que la información sobre el vuelo es transparente, en particular en los casos de prácticas engañosas como los códigos compartidos, donde debe mostrarse claramente al consumidor cuáles son las compañías operadoras.

1.5 Hay que permitir que las agencias de viajes y las compañías aéreas negocien libremente con los SIR sobre cómo pueden utilizarse y adquirirse los datos MIDT (cintas de datos informáticos comerciales).

1.6 Se deben reforzar las normas sobre protección de datos personales a fin de proteger a todos los titulares de datos que figuran en un PNR (registro de nombres de pasajeros), y no solo a la persona que realiza el viaje.

1.7 Es necesario que la UE vele por la aplicación de la sección del código relativa a la protección de los datos personales, en particular la transferencia a terceros países de los datos personales de que disponen las líneas aéreas (entidades comerciales y gubernamentales), y por su reconocimiento en forma de tratados bilaterales con los gobiernos de los terceros países, en vez de hacerlo mediante compromisos que no son jurídicamente vinculantes.

1.8 Conviene introducir nuevas normas conforme a las cuales todos los PNR creados por las personas abonadas a un SIR deben estar protegidos por los artículos del código relativos a la protección de los datos personales, y ello sin excepción, incluidas las compañías aéreas que externalicen el alojamiento de sus bases de datos PNR a proveedores de SIR, así como las agencias de viajes, los organizadores de circuitos turísticos y las empresas.

1.9 Es necesario suprimir la disposición de que los abonados puedan rescindir sus contratos con los proveedores de SIR mediante un preaviso de tres meses.

1.10 Hay que reconocer formalmente a los SIR como responsables del tratamiento de los datos, y ello no solo para los datos relativos al transporte aéreo y por ferrocarril, sino también los que se refieren a los hoteles, automóviles, transbordadores, seguros y otros datos incluidos en sus sistemas.

1.11 Conviene alentar la incorporación de nuevos operadores SIR al mercado, aumentando así la competencia entre los proveedores. La mejora del servicio, la tecnología y los precios competitivos beneficiarán a los abonados y los consumidores en general.

1.12 Hay que animar a los proveedores de transporte por ferrocarril a que distribuyan sus contenidos a través de los SIR y fomentar modos más ecológicos de transporte, como el tren, en el interior de la UE.

2. Introducción

2.1 El 15 de noviembre de 2007, la Comisión propuso la revisión del Reglamento (CEE) n° 2299/89 relativo a un código de conducta para los SIR. Con este Reglamento se pretendía prevenir en el mercado único las prácticas anticompetitivas contra las que no eran suficientes las normas generales de competencia. En aquella época los SIR eran el único canal viable por el que los consumidores podían acceder a la información sobre viajes, y significativamente estos SIR eran propiedad de las compañías aéreas y estaban bajo su control.

2.2 El SIR es un sistema informatizado utilizado para almacenar, recuperar, distribuir y reservar repertorios de viajes.

2.2.1 En la actualidad existen cuatro SIR: SABRE, Galileo, Worldspan y Amadeus. Todos son de propiedad estadounidense excepto Amadeus, que es de propiedad europea. Galileo y Worldspan se fusionaron en 2007, pero siguen operando como entidades separadas.

2.3 La situación de los SIR ha cambiado radicalmente debido a que:

2.3.1 La mayor parte de las compañías aéreas han vendido sus acciones en su SIR, con las notables excepciones de Air France, Lufthansa e Iberia ⁽¹⁾.

2.3.2 Con la llegada de Internet, los SIR han dejado de ser la única vía disponible para reservar billetes de avión. A medida que siga aumentando el acceso a Internet en todos los Estados miembros de la UE ⁽²⁾, y a medida que vaya mejorando la tecnología de las reservas en línea, la dependencia exclusiva de los SIR para acceder a datos sobre los viajes seguirá disminuyendo.

2.4 En Estados Unidos el mercado de los SIR está liberalizado desde 2004, y la desregulación se concedió a condición de que las compañías matrices renunciaran enteramente a la propiedad de los SIR. Desde entonces, los derechos de reserva han disminuido entre el 20 y el 30 %. Las compañías aéreas de la UE tratan a duras penas de competir con las de Estados Unidos porque no pueden negociar contratos más favorables con los proveedores de SIR.

2.5 Como resultado del código de conducta, el mercado de los SIR en la UE sigue estando dominado por un oligopolio, y el poder de negociación entre las principales partes interesadas está descompensado. Los SIR tienen un mercado garantizado y dominan la relación con las agencias de viajes, mientras que las compañías aéreas han mejorado su posición negociadora desarrollando las posibilidades de distribución por Internet.

2.6 Aparte de la norma relativa a las compañías matrices, se considera que las normas generales de competencia de la UE serán suficientes para prevenir abusos, como la fijación de precios, a falta de una regulación específica del sector.

3. Observaciones

3.1 Compañías matrices

3.1.1 Las compañías aéreas con participación en un SIR se denominan «compañías matrices». La supresión de las normas relativas a las compañías matrices sería demasiado arriesgada porque tres de las mayores compañías aéreas europeas (Iberia,

Lufthansa, Air France) tienen una importante participación en Amadeus. Los riesgos de comportamientos anticompetitivos son demasiado elevados y el doble dominio en los mercados nacionales sigue siendo una amenaza real para los otros SIR y las compañías no propietarias.

3.1.2 La UE debería introducir una restricción completa de la propiedad o las participaciones (existentes o futuras) de todas las compañías aéreas en los SIR.

3.1.3 Una separación completa de la propiedad entre los SIR y las compañías aéreas u otros proveedores de transporte eliminará definitivamente la posibilidad de colusión o competencia desleal por parte de las compañías matrices. En este caso, el código de conducta podría simplificarse aun más suprimiéndose las numerosas salvaguardias establecidas por la propuesta 709/2007 de la Comisión aplicables a las compañías matrices. Todo el mercado de la distribución de viajes en su conjunto se beneficiaría de esta evolución, ya que tanto el SIR como las compañías aéreas competirían sobre una base de igualdad, sin que pudiesen darse sospechas o temores de abusos.

3.1.4 Hasta que no se cumplan estas condiciones se deberán mantener las disposiciones específicas del artículo 10 relativas a las compañías matrices para prevenir los comportamientos anticompetitivos.

3.2 Presentación neutral para las agencias de viajes en línea y fuera de línea

3.2.1 El código de conducta garantiza que todas las presentaciones de vuelos de los SIR son neutras y se ordenan sin sesgo o discriminación de ningún tipo. Se pide a las agencias de viajes que informen a sus clientes de las opciones de vuelo empezando por los tiempos de vuelo más cortos (vuelos directos sin escalas seguidos por los vuelos directos o vuelos con correspondencia). Sin embargo, los clientes pueden pedir que la presentación se adapte a sus necesidades personales.

3.2.2 Mantener la neutralidad de las presentaciones resulta ineficaz en el mercado actual, especialmente dado que no existen disposiciones relativas a la neutralidad para los canales de distribución en línea, como las páginas Internet de las compañías aéreas y los sistemas de autoreserva para viajes de empresa.

3.2.3 La demanda del mercado garantiza que el cliente tenga acceso a todas las compañías; incluso en el caso de agencias en línea propiedad de un SIR, como Lastminute.com o ebookers, generalmente todas las compañías aéreas reservables están disponibles, aunque el orden de presentación de los datos esté sesgado.

3.2.4 Los sitios de comparación de viajes en línea ⁽³⁾ permiten a las compañías y a las agencias de viajes pagar por una posición preferente en la búsqueda de resultados, al margen del precio o el horario. El consumidor puede ordenar prioritariamente los vuelos utilizando una serie de criterios, como el precio total, la hora de salida, la compañía o el tiempo de vuelo. Así, al consumidor no se le niega el acceso a una información neutral, pues la información sigue estando a su disposición. El consumidor elegirá en último término la opción que más le convenga.

⁽¹⁾ Propiedad combinada del 46.4 % de Amadeus.

⁽²⁾ Actualmente tiene un 50 % de penetración en el conjunto de los Estados miembros.

⁽³⁾ Por ejemplo, Kelkoo (<http://www.kelkoo.fr>).

3.2.5 Las presentaciones de vuelos para viajeros de empresa se rigen característicamente por la política de viajes de la empresa, las tarifas y las compañías aéreas, más que por la neutralidad.

3.2.6 La supresión de la neutralidad de las presentaciones daría a las compañías de transporte aéreo la posibilidad de pagar por ocupar una posición «privilegiada» en las presentaciones de los SIR. Sin embargo, no es probable que los pequeños transportistas fueran a perder por ello una cuota importante de mercado, por las razones enunciadas más arriba: el consumidor elige siempre en función de sus necesidades de viaje, no del tipo de presentación. En este sentido se puede establecer un paralelismo con los resultados de las búsquedas en Google, donde el usuario accede gratuitamente a la información mientras que ciertos proveedores pueden pagar por la posición que ocupan en ella. La industria del transporte no tiene por qué ser diferente.

3.2.7 Teniendo en cuenta estas consideraciones, se recomienda la supresión del artículo 5 sobre las «Presentaciones». No es necesario regular la información, ya que las fuerzas del mercado y la elección de los consumidores garantizarán una representación equilibrada de los datos de viaje disponibles.

3.2.8 Garantizar un máximo de transparencia de las tarifas incluyendo todas las tasas, impuestos y recargos aplicables, incluidos los derechos de los SIR, en la presentación inicial de los resultados beneficia al consumidor. Esto impedirá a las compañías aéreas hacer una presentación sesgada en la que los recargos sólo se incluyen en una fase posterior del proceso de compra.

3.3 Normas sobre las MIDT

3.3.1 Las MIDT contienen información detallada sobre la actividad global de reservas de las agencias de viaje y las compañías aéreas. Los SIR recogen esta información y la venden a las compañías aéreas. Las MIDT proporcionan a las compañías aéreas datos valiosos para la competitividad, como las reservas de las agencias de viajes, los ingresos y los patrones de tráfico.

3.3.2 Para alcanzar un equilibrio entre las compañías aéreas y las agencias de viajes, y en el interés de los consumidores, ocultar la identificación, directa o indirecta, de los agentes de viajes sería beneficioso para el mercado en su conjunto. Sin embargo, si se reconoce que los datos MIDT también pueden obtenerse a partir de otras fuentes, como IATA, debería permitirse que los abonados negocien con los SIR, sobre una base no regulada, el uso que podrá hacerse de ellos, a fin de no devaluar excesivamente esta información.

3.3.3 Conviene añadir al artículo 7 una cláusula por la que se permita que las compañías aéreas y los abonados negocien libremente con los SIR los términos de adquisición de los datos MIDT.

3.4 Normas sobre las relaciones entre SIR y abonados

3.4.1 La normativa actual intenta proteger a las agencias de viajes permitiéndoles rescindir un contrato con un SIR mediante un preaviso de tres meses.

3.4.2 Se recomienda la supresión del artículo 6.2, lo que permitiría que las partes negociaran libremente, sin necesidad de regular al respecto.

3.5 Acuerdos de alojamiento (hosting)

3.5.1 El alojamiento debe seguir estando separado de los contratos SIR con el fin de eliminar el trato preferente a las compañías aéreas «alojadas», especialmente las compañías matrices. Esta norma podría decaer si las compañías matrices venden sus participaciones en los SIR.

3.6 Protección de datos personales

3.6.1 Un PNR es un documento creado por el SIR una vez que una persona ha hecho una reserva, ya sea de un vuelo, un trayecto en tren, un alojamiento, el alquiler de un coche, un seguro o cualquier otra operación relacionada con un viaje. La información que contiene este documento es muy delicada, por lo que debería estar sujeta a normas estrictas de protección de la privacidad. Entre los datos que figuran en un PNR se cuentan el nombre del pasajero, los datos de contacto, la fecha de nacimiento, preferencias personales que pueden revelar la religión de la persona (por ejemplo, si se ha pedido una comida kosher), los datos de la persona que paga los billetes, los datos de la tarjeta de crédito, los nombres de amigos, familiares o colegas que han reservado el mismo trayecto y el nombre de la agencia de viajes y sus datos de contacto; además, en el caso de los viajes de trabajo, es frecuente que se añadan al PNR unos códigos que indican a qué departamento o cliente se facturan los gastos del viaje, o la afiliación del pasajero a un sindicato. De esta manera, es posible establecer un perfil muy detallado tanto de los pasajeros como de otras personas relacionadas con la reserva, y la UE debe garantizar la protección de estos datos personales de conformidad con las disposiciones del código.

3.6.2 Los SIR contravienen sistemáticamente las normas de protección de la privacidad del código de conducta cuando:

- a) se transfieren datos desde la UE a un tercer país;
- b) se procesan datos personales sin el consentimiento del titular de los datos;
- c) se procesan datos en posesión del SIR para otros fines que el de efectuar una reserva.

3.6.3 Asimismo, se contraviene la Directiva 95/46/CE (complementaria de las disposiciones relativas a la protección de la privacidad del código de conducta), que establece que el SIR, en su calidad de «responsable del tratamiento» de datos, debe contar con el consentimiento del interesado para revelar sus datos personales, y que estos no deben transferirse fuera de la UE a no ser que el país en cuestión ofrezca un nivel equivalente de protección de los datos personales. En los EE.UU. no existe una ley de protección de los datos personales, que pueden ser utilizados por la Administración estadounidense o las entidades comerciales de este país para crear perfiles basados en datos de viajes procedentes de la UE, una información que puede guardarse indefinidamente. Un ejemplo lo ofrece el sistema estadounidense denominado APIS (*Advanced Passenger Informations*), en el que los datos de los pasajeros procedentes de la UE son procesados por la Administración para autorizar la entrada al país.

3.6.4 Es necesario reforzar las normas sobre protección de datos personales a fin de proteger a todos los titulares de datos que figuran en un PNR y no sólo a la persona que realiza el viaje.

3.6.5 Es necesario que la UE vele por la aplicación de la sección del código relativa a la protección de los datos personales, en particular en la transferencia a terceros países, a través de los SIR, de los datos personales que figuran en los PNR, así como por su reconocimiento en forma de tratados bilaterales con los gobiernos de los terceros países. Los acuerdos vigentes firmados entre los EE.UU. y la UE son «compromisos», cuya aplicación no puede exigirse y que no son jurídicamente vinculantes.

3.6.6 Debería introducirse una nueva cláusula conforme a la cual todos los PNR creados por las personas abonadas a un SIR deben estar protegidos por los artículos del código relativos a la protección de los datos personales, y ello sin excepción, incluidas las compañías aéreas que externalizan el alojamiento de sus bases de datos PNR a proveedores de SIR, así como las agencias de viajes, los organizadores de circuitos turísticos, las empresas y cualquier otro proveedor de reservas conectado a un SIR.

4. Conclusión: próximos pasos

4.1 La simplificación del código de conducta pretende crear un entorno económico más natural en el que los SIR compitan en función de los precios y la calidad del servicio, garantizando al mismo tiempo que los intereses de los consumidores sigan siendo la principal prioridad.

4.2 Se debería vigilar atentamente el grado de consolidación de los contenidos (como los relativos a nuevos operadores ferroviarios o compañías aéreas de bajo coste) resultante de la libertad de precios. La integración de las compañías ferroviarias y las compañías aéreas de bajo coste permitirá a los consumidores conseguir precios más bajos (y más opciones de viaje) a través de un SIR para destinos de corto y medio recorrido. Esto puede tener como consecuencia que las compañías de servicio aéreo regular compitan en precios y por regla general reduzcan el coste de las tarifas aéreas a medio o largo plazo. Esto sería una importante ventaja para quienes dependan de los proveedores de SIR en materia de información sobre viajes.

4.3 Se debería fomentar la integración de los contenidos ferroviarios en la presentación de los SIR, porque es un factor clave para reducir el impacto medioambiental del transporte aéreo e impulsar modos de transporte más ecológicos.

4.4 Se deberían vigilar las repercusiones de suprimir la neutralidad de la presentación. Las fuerzas del mercado deberían contrarrestar la posibilidad de prácticas anticompetitivas por parte incluso de las compañías matrices. El código no debería tener como objetivo normativo imponer una única fuente de información consolidada y neutral a través de los SIR, pues debido a las condiciones cambiantes del mercado, y en particular Internet, esto resulta cada vez más irrelevante.

4.5 La atención al impacto socioeconómico de los cambios propuestos en el código de conducta también debería centrarse

en las pequeñas y medianas empresas, que pueden ser vulnerables a la nueva flexibilidad permitida en el mercado de los SIR.

4.6 La UE debe sensibilizar al público sobre el uso de los datos personales incluidos en sus registros de reserva. En general, la mayoría de los ciudadanos desconoce la existencia de los sistemas SIR y qué ocurre con los datos personales que se procesan a través de ellos. En esta situación, el derecho de los titulares de los datos a acceder a los datos que les conciernen, como propone el código, carece de sentido. Es poco probable que un pasajero haya solicitado alguna vez a un SIR sus datos personales, simplemente porque desconoce qué pasa con estos datos y, si los supiera, no consentiría su uso.

4.7 Se debería incrementar la representación en el proceso de consulta de los grupos que no forman parte directa del sistema de distribución de viajes, como las organizaciones de consumidores y los expertos en protección de datos personales. Esto permitiría disponer de una visión más equilibrada de la situación del mercado de los SIR en la UE.

4.8 Es preciso revisar los avances de la tecnología de reservas en línea. Resultan muy importantes las mejoras en la disponibilidad y la funcionalidad durante y después de la reserva impulsadas por los SIR y otras empresas tecnológicas del ámbito viajero. Estas mejoras de la tecnología en línea reforzarán la posición del consumidor y es probable que impongan nuevos cambios en la normativa.

4.9 Nuevos avances tecnológicos han permitido a las compañías aéreas de Estados Unidos conectarse directamente con las agencias de viajes (y prescindir de los SIR), lo que modifica más aún el panorama de los SIR. Disminuye la dependencia de los proveedores de SIR al tiempo que aumenta la influencia de los consumidores, los agentes de viajes y las compañías aéreas.

4.10 Se debería alentar la incorporación de nuevos operadores al mercado. El aumento de la competencia en el oligopolio de la UE servirá como revulsivo para el mercado de los SIR. En Estados Unidos han aparecido desde la desregulación una nueva generación de proveedores de SIR⁽⁴⁾ que gracias a las nuevas tecnologías que utilizan pueden ofrecer a las compañías aéreas servicios muy atractivos a precios más bajos.

4.11 Se debería evaluar el impacto de la disminución de los costes de distribución tanto en el mercado interior como en los mercados internacionales en términos de tarifas aéreas y posicionamientos competitivos frente a las compañías de Estados Unidos.

4.12 Será preciso reexaminar el código de conducta dentro de dos o tres años para evaluar la posición de las compañías matrices, la aplicación de las disposiciones relativas a la protección de los datos personales, las condiciones generales del mercado y las consultas con otras partes interesadas antes de considerar la posibilidad de una nueva revisión.

Bruselas, 29 de mayo de 2008.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

⁽⁴⁾ Por ejemplo G2 Switchworks, Farelogix — conocidos como GNE o «nuevos operadores de SGD» (sistemas globales de distribución).

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un programa comunitario plurianual sobre la protección de la infancia en el uso de Internet y de otras tecnologías de la comunicación»

COM(2008) 106 final — 2008/0047 (COD)

(2008/C 224/13)

El 7 de abril de 2008, de conformidad con el artículo 153 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un programa comunitario plurianual sobre la protección de la infancia en el uso de Internet y de otras tecnologías de la comunicación»

El 11 de marzo de 2008, la Mesa del Comité Económico y Social Europeo encargó a la Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información la preparación de los trabajos en este asunto.

Dada la urgencia de los trabajos, en su 445º Pleno de los días 28 y 29 de mayo de 2008 (sesión del 29 de mayo de 2008), el Comité Económico y Social Europeo ha nombrado ponente general a la Sra. SHARMA y ha aprobado por unanimidad el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El Comité Económico y Social Europeo elogia a la Comisión por el trabajo realizado para resolver los problemas de la protección de la infancia en su relación con las llamadas «tecnologías en línea» ⁽¹⁾, sobre todo al comprobar que la sensibilización general de los ciudadanos ha aumentado gracias a campañas lanzadas por los interlocutores sociales, en especial ONG, y las jornadas anuales para una mayor seguridad en Internet organizadas por la Comisión.

1.2 El propio CESE ha elaborado numerosos dictámenes en los que pone de relieve tales problemas ⁽²⁾. También ha recomendado la creación de una asociación internacional que fomente lo siguiente:

1.2.1 El intercambio internacional de datos y de ideas entre gobiernos, cuerpos del orden, líneas directas de denuncia («hotlines»), instituciones bancarias, financieras y de tarjetas de crédito, centros de orientación para casos de abuso infantil, organizaciones para el bienestar de la infancia e industria de Internet.

1.2.2 El grupo de trabajo de la UE o internacional que se reúne cada tres meses para facilitar el intercambio de datos, conocimientos y buenas prácticas entre las partes interesadas, como las líneas directas de denuncia, los cuerpos del orden, los gobiernos y, particularmente, la industria internacional de Internet.

1.2.3 Definición y promoción de un modelo internacional y europeo de buenas prácticas para luchar contra los contenidos de pornografía infantil en Internet, a través de líneas directas de denuncia.

1.2.4 Revisión de todas las líneas directas de denuncia actuales y futuras a la luz de las buenas prácticas actualmente

aceptadas y evaluación de su rendimiento comparándolas con nuevos modelos de buenas prácticas.

1.2.5 Perfeccionamiento de los recursos de los programas y asignación de recursos en el futuro como resultado de la revisión de las líneas directas de denuncia.

1.2.6 Participación de las líneas directas de denuncia en el proyecto de la base de datos europea.

1.2.7 Animar a las líneas directas de denuncia y otras organizaciones pertinentes a asociarse con los registros nacionales de nombres de dominios para suprimir los nombres de aquellos dominios en los que se promueva la pornografía infantil o que faciliten el acceso a tal contenido.

1.2.8 Un esfuerzo unificado de sensibilización respecto de los problemas de manipulación («grooming») y ciberacoso («cyber-bullying» ⁽³⁾), para que se prevenga a la entidad del orden pertinente y, en su caso, a las organizaciones benéficas de defensa del menor.

1.2.9 Introducción de procedimientos de apoyo para los analistas y quienes visionan las imágenes en el entorno de las líneas directas de denuncia.

1.2.10 Trabajar para asegurar y garantizar la armonización de los distintos marcos jurídicos sobre este problema en todos los Estados miembros.

1.2.11 Establecimiento de una oficina en red a nivel de la Comisión que actúe como asesoría independiente, coordine las investigaciones, revise la aplicación del programa y formule recomendaciones.

1.2.12 Establecimiento de un panel anual de «expertos» para intensificar la transferencia de conocimientos.

⁽¹⁾ En este documento se consideran «tecnologías en línea» las utilizadas para acceder a Internet y otras tecnologías de la comunicación. Además, en algunos casos, como el de los videojuegos, existen usos de los contenidos y servicios tanto «en línea» como «fuera de línea» y ambos pueden afectar a la seguridad de los niños.

⁽²⁾ «Mayor seguridad en la utilización de Internet», DO C 61 de 14.3.2003, p. 32 y «Programa para un uso más seguro de Internet», DO C 157 de 28.6.2005, p. 136.

⁽³⁾ «Grooming»: contacto directo del pederasta con el menor, cuya amistad pretende ganarse para cometer abusos sexuales. «Cyber-bullying»: acoso en el entorno en línea.

1.2.13 Establecimiento de un foro juvenil para garantizar que la opinión y las experiencias de niños y jóvenes se incluyan en la investigación y aplicación del futuro Programa.

1.2.14 Utilización activa y colectiva de las fuentes de financiación, como el Programa Daphne y el Plan para una mayor seguridad en Internet.

1.2.15 Establecimiento de relaciones con las autoridades estadounidenses competentes para fomentar una reducción del alojamiento de contenidos de pornografía infantil en Estados Unidos y establecer un activo intercambio transatlántico de datos.

1.3 Trabajar con un planteamiento de asociación garantiza el máximo aprovechamiento de la experiencia, el conocimiento, la difusión y la financiación. Por encima de todo, garantiza la participación de las partes interesadas y de los interlocutores sociales en el esfuerzo de la UE por reducir al mínimo el contenido en línea ilícito y el acceso a éste.

2. Observaciones generales sobre la propuesta de la Comisión:

2.1 Internet y las tecnologías de la comunicación (en lo sucesivo «tecnologías en línea») ⁽⁴⁾ se concibieron y diseñaron como instrumento de comunicación para estudiosos e investigadores, pero hoy se utilizan en los hogares, las escuelas, las empresas y las administraciones públicas de casi todo el mundo.

2.2 Los niños son, cada vez en mayor medida, usuarios activos de las tecnologías en línea. Sin embargo, más allá de los beneficios de la interactividad y la participación en el entorno en línea, afrontan ciertos peligros graves:

- a) Daños directos, como víctimas de abusos sexuales recogidos en fotografías, películas o archivos de sonido que se distribuyen en línea (material de pornografía infantil).
- b) Perpetuación del abuso sexual contra la víctima por el visionado repetido del material a consecuencia de su amplia distribución en línea y disponibilidad global.
- c) Contacto directo del pederasta con el menor, cuya amistad pretende ganarse para cometer abusos sexuales.
- d) Víctimas del acoso en línea o ciberacoso.

2.3 Hay otras tendencias (véase el anexo 1) ⁽⁵⁾, entre las que figuran las siguientes:

- a) La rápida y dinámica evolución de los nuevos panoramas tecnológicos, cada vez más moldeados por la convergencia digital, unos canales de distribución más rápidos, Internet móvil, Web 2.0, acceso a Wi-Fi y otros formatos de contenido nuevos y servicios tecnológicos en línea;
- b) Reconocimiento de la corta edad de las víctimas infantiles y extrema gravedad de los abusos sexuales que sufren;
- c) Aclaración del alcance del problema por lo que se refiere a la facilidad de acceder a páginas Web en las que se muestran abusos sexuales a niños; es decir, un objetivo «gestionable» de

unas 3 000 páginas que se cuelgan al año en todo el mundo y facilitan el acceso a muchos centenares de miles de imágenes de pornografía infantil;

- d) Los datos recientes sobre la presencia por regiones de redes de pornografía infantil sugieren que la mayoría de ellas se encuentran en Estados Unidos;
- e) Los datos recientes sugieren que el contenido en línea de pornografía infantil con frecuencia cambia de empresa y de país para evitar su detección y eliminación, de forma que se complica la investigación del delito en un ámbito exclusivamente nacional;
- f) La falta de un esfuerzo internacional por parte de los registros de nombres de dominio para suprimir los nombres de aquellos dominios en los que se promuevan la pornografía infantil o que faciliten el acceso a tales contenidos;
- g) El mantenimiento y la posible ampliación de la «brecha generacional» entre el uso de las tecnologías en línea que hacen los jóvenes y su percepción del riesgo y la forma de comprender su uso que tienen los adultos;
- h) La exposición pública al material de pornografía infantil puede reducirse si la industria de proveedores de servicios bloquea voluntariamente determinadas URL;
- i) Las ventajas de unas recomendaciones nacionales sobre los instrumentos en línea, como los filtros, las opciones de seguridad en los motores de búsqueda y similares.

2.4 Proteger a los usuarios de Internet, sobre todo a los niños, de la exposición a contenidos en línea ilícitos y nocivos, y dificultar la distribución de contenidos ilícitos constituye una preocupación constante de los responsables políticos y los legisladores, de la industria y los usuarios finales, en particular los padres, cuidadores y educadores.

2.5 Desde un punto de vista jurídico es necesario trazar una distinción básica entre lo que es ilícito y lo que es nocivo, ya que los métodos, estrategias e instrumentos aplicables son diferentes. Lo que se considera ilícito puede variar de un país a otro, queda definido por la legislación nacional aplicable y de combatirlos se ocupan los diversos cuerpos de seguridad del Estado, otros órganos gubernamentales y las líneas directas de denuncia con su correspondiente autoridad.

2.6 El CESE pide que se haga realidad la armonización legislativa entre los Estados miembros y que se aplique a escala nacional, como mínimo con los siguientes contenidos, que se recogen en el Convenio del Consejo de Europa sobre la ciberdelincuencia ⁽⁶⁾:

- a) Qué constituye material de pornografía infantil;
- b) Que la edad para considerar que se es víctima de la pornografía infantil es hasta los 18 años;
- c) Que la posesión, visionado y descarga de material de pornografía infantil en línea es un delito y conlleva graves penas de prisión.

⁽⁴⁾ Como en la nota nº 1.

⁽⁵⁾ Este anexo sólo está disponible en inglés y puede encontrarse adjunto a la versión electrónica del presente Dictamen en Internet.

⁽⁶⁾ Consejo de Europa, Convenio sobre la ciberdelincuencia (STE 185), 23.11.2001. <http://www.conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/185-SPA.htm>.

2.7 Aunque se han establecido algunas normas de ámbito europeo que aclaran problemas jurídicos a través de diversas recomendaciones y directivas, debería especificarse si tales normas se han llevado a la práctica en todos los Estados miembros.

2.8 Contenidos nocivos son aquellos que los padres, profesores y otros adultos consideran potencialmente perjudiciales para los niños. La definición de estos contenidos varía de un país a otro y de una cultura a otra, pudiendo incluir la pornografía, la violencia, el racismo, la xenofobia y el discurso o la música que incitan al odio, la automutilación, la anorexia y el suicidio. Así, el CESE reconoce la dificultad de establecer asociaciones internacionales relativas a estos materiales, aunque sí podrían hacerse esfuerzos a escala nacional para sensibilizar respecto de los instrumentos, métodos y tecnologías para proteger a los niños de la exposición a ellos.

2.9 Desde 1996 la UE ha sido pionera en la protección en línea de los niños, y los sucesivos programas sobre un uso más seguro de Internet (Plan de acción Safer Internet 1999-2004 y programa Safer Internet plus 2004-2008) han constituido un hito importante en este ámbito. La Comisión adoptó una Comunicación sobre la ejecución del programa Safer Internet plus en 2005-2006⁽⁷⁾. Además, entre abril y julio de 2007⁽⁸⁾ se efectuó una evaluación de impacto que confirmó que las acciones emprendidas fueron efectivas, aunque subrayaba la necesidad de adaptarlas a las nuevas tecnologías de Internet y a la cambiante delincuencia en este ámbito.

2.10 El objetivo del nuevo programa será promover un uso más seguro de Internet y de otras tecnologías de la comunicación, en especial entre los niños, y luchar contra los contenidos ilícitos y los comportamientos en línea ilícitos y nocivos, facilitando la cooperación, el intercambio de experiencias y mejores prácticas en todos los sectores respecto de la seguridad en línea de los niños, garantizando así un valor añadido europeo.

2.11 El programa contará con cuatro acciones en las que será fundamental el fomento de la cooperación internacional:

- a) reducir los contenidos ilícitos y hacer frente a los comportamientos nocivos en línea;
- b) promover una mayor seguridad en el entorno en línea;
- c) sensibilizar a la población;
- d) establecer una base de conocimientos.

⁽⁷⁾ COM(2006) 661. Comunicación de la Comisión sobre la ejecución del programa comunitario plurianual para el fomento de un uso más seguro de Internet y las nuevas tecnologías en línea (Una Internet más segura plus — Safer Internet plus).

⁽⁸⁾ <http://ec.europa.eu/saferinternet>.

2.12 Sin embargo, el CESE pide también definiciones y aclaraciones legales respecto de los términos «nocivo» y «comportamiento», sobre todo de cara a la transposición a la legislación nacional. También se solicitan aclaraciones en cuanto al papel de las líneas directas de denuncia, que no investigan a los sospechosos ni tienen las competencias necesarias para hacerlo (véase el anexo 2)⁽⁹⁾.

3. Un modelo internacional

3.1 Las grandes multinacionales no son propietarias ni gestoras de Internet, aunque controlen su contenido. Internet está formado por cientos de millones de páginas que cuelgan de infinidad de autores, lo cual dificulta el supervisar o controlar los contenidos ilícitos. Sin embargo, es posible actuar a escala local (el hogar), nacional e internacional (incluido el ciberespacio) para reducir la existencia de contenidos ilícitos si todas las partes interesadas aúnan fuerzas.

3.2 En 2007 la Internet Watch Foundation (Fundación para la Vigilancia en Internet) detectó 2 755 páginas Web con pornografía infantil. El 80 % de ellas son de tipo comercial y con frecuencia cambian de empresa de alojamiento y de región para evitar ser detectadas⁽¹⁰⁾. Estas tácticas, junto con la compleja naturaleza internacional de los delitos, suponen que sólo con una respuesta mundial y unificada, con la participación de los cuerpos del orden, los gobiernos y el sector en línea internacional, se conseguirá una investigación efectiva de estas páginas, su contenido y las organizaciones que hay tras ellas.

3.3 El CESE reconoce que es preciso un enfoque de asociación para garantizar la protección de los niños. Los interlocutores sociales, incluidos el gobierno, la industria en línea, los cuerpos del orden, las entidades benéficas de defensa de la infancia, las empresas, los representantes de los trabajadores, las ONG (incluidas las organizaciones de consumidores) y los ciudadanos deben trabajar juntos para poner de relieve los peligros y los riesgos. Al mismo tiempo debe permitirse que los jóvenes se beneficien de las ventajas de este revolucionario instrumento de contacto, aprendizaje e innovación.

3.4 Debe reconocerse que Internet ha mejorado la calidad de vida de muchas personas, sobre todo de los jóvenes, los ancianos y muchas personas con discapacidad. Es una herramienta única para la comunicación y hoy más que nunca representa una «red social». Los cambios en las formas de vida, la composición de las familias y el modo de trabajar han dado lugar a períodos de más independencia o aislamiento. Así pues, proteger al usuario, sobre todo a los más vulnerables y especialmente a los niños, supone una prioridad que no puede dejarse únicamente en manos de sus guardianes.

⁽⁹⁾ Este anexo sólo está disponible en inglés y puede encontrarse adjunto a la versión electrónica del presente Dictamen en Internet.

⁽¹⁰⁾ La línea directa del Reino Unido para denunciar contenidos ilícitos, concretamente contenidos de pornografía infantil alojados en cualquier parte del mundo y contenidos delictivos, obscenos y de incitación al odio racial en el Reino Unido. Véanse los anexos 1 y 2 (disponibles sólo en inglés, pueden encontrarse adjuntos a la versión electrónica del presente Dictamen en Internet).

3.5 La aparición de nuevas tecnologías y servicios es esencial para la innovación y el crecimiento de las empresas de todo el mundo. Los jóvenes suelen ser los primeros en comprender las posibilidades y en aceptar las innovaciones. Sin embargo, de la mano del desarrollo llega el abuso, lo cual constituye una preocupación cada vez mayor. Los órganos de autorregulación de la industria y de las distintas partes interesadas tienen un conocimiento profundo de estas tecnologías y, por tanto, la posibilidad de desarrollar medidas para luchar contra el abuso. Compartir el conocimiento, sensibilizar y orientar a los consumidores para que sepan cómo denunciar estas páginas, junto con una distribución de fondos cuando sea posible para erradicar los abusos – sobre todo en el contexto de la pornografía infantil– representan un deber esencial y son parte de la responsabilidad social de las empresas de este sector.

3.6 La escala y el alcance del problema de la distribución de contenidos de pornografía infantil en línea es objeto de muchos debates. Sin embargo, y como reconoce el informe de la Comisión, falta información estadística de los Estados miembros de la UE. Los esfuerzos deben dirigirse a hacer un seguimiento de los movimientos y actividades de páginas Web relacionadas con la distribución de contenidos de pornografía infantil para informar a los órganos competentes y a los cuerpos del orden internacional y que procedan a eliminar efectivamente tales contenidos y a investigar a quienes los distribuyen.

3.7 Tales organizaciones deben operar a nivel nacional y reunirse periódicamente con la Comisión para formular estrategias. Una plataforma comunitaria constituida por la industria, el gobierno, instituciones bancarias, financieras y de tarjetas de crédito, ONG, representantes de la educación, empresarios y trabajadores podría ser un instrumento apropiado para un análisis y una actuación rápidos en la Unión y para difundir información fuera de las fronteras de la UE a fin de facilitar la cooperación internacional de los cuerpos del orden.

3.8 Debería fomentarse que un grupo de expertos de la UE se reuniera todos los años para estudiar los avances de las tecnologías, los factores psicosociales y la actuación de los cuerpos del orden, con vistas a intensificar la transferencia de conocimientos. Las conclusiones de estas reuniones se harían llegar a todos los Estados miembros y los miembros de la plataforma, con la idea de adaptarlas, integrarlas o aplicarlas en los ámbitos nacional y local.

3.9 Podría contarse con una oficina en red a nivel de la Comisión que estudiase proyectos no sólo europeos, sino de todo el mundo. Esta oficina ayudaría a la plataforma a garantizar unos conocimientos actualizados y pertinentes, incluidas las estadísticas, y la difusión de procesos efectivos para la resolución de problemas que pudieran trasladarse rápidamente a socios activos. Esta oficina se encargaría asimismo de las visitas y la supervisión. También podría servir de asesor independiente de una línea directa de denuncia y estudiar las solicitudes para nuevos proyectos, a fin de evitar la duplicación del trabajo ya hecho y garantizar una utilización efectiva y eficiente de los fondos. La oficina podría igualmente proponer asociaciones. Su función consistiría en responder a los nuevos retos a la misma velocidad con que se presentan.

3.10 La creación de un «foro juvenil» podría facilitar la participación de la juventud y la difusión de información a las redes sociales que utilizan los grupos más vulnerables. Los jóvenes tienen un lenguaje propio y muchas veces son reacios a escuchar a las autoridades, pero acogen de buen grado los consejos de otros jóvenes que comparten su mismo entorno social. Es necesario tener presentes los derechos de la infancia y, en consecuencia, los jóvenes han de estar presentes en este proceso.

3.11 Se precisa un modelo efectivo que cuente con el compromiso de las partes interesadas de compartir la información para poder adaptarse a nuevas formas de delitos cibernéticos en todo el mundo y también para intercambiar conocimientos.

4. Directrices para la creación de una línea directa de denuncia

4.1 Un buen modelo práctico de línea directa de denuncia:

4.1.1 Analistas de líneas directas de denuncia formados y reconocidos en el campo de la evaluación de contenidos en línea ilícitos.

4.1.2 Analistas de líneas directas de denuncia con experiencia en la detección de contenidos en línea potencialmente ilícitos.

4.1.3 Un enfoque de asociación claro entre todas las partes interesadas clave a escala nacional, incluidos el gobierno, instituciones bancarias, financieras y de tarjetas de crédito, cuerpos del orden, organizaciones que trabajen con familias, instituciones benéficas para la defensa del menor y, en particular, la industria de Internet.

4.1.4 Una línea directa de denuncia corregulada y autorregulada que demuestre la existencia de una colaboración efectiva con la industria nacional de Internet y que se respeta un código deontológico.

4.1.5 «Detección y eliminación» universales de contenidos en línea ilícitos alojados por cualquier empresa nacional.

4.1.6 Participación en el proyecto de base de datos europea centralizada de URL con contenido de pornografía infantil.

4.1.7 Compromiso de lograr que las empresas nacionales de Internet tengan en la red una lista actualizada de páginas Web con contenido de pornografía infantil para proteger a los usuarios de una visita accidental.

4.1.8 Las líneas directas de denuncia deben tener una página Web completa en el idioma del país con un mecanismo de información sencillo y anónimo y vínculos claros a líneas de ayuda y otras organizaciones pertinentes para cuestiones que vayan más allá de su cometido, como la manipulación de los niños y el ciberacoso.

4.1.9 Dar a conocer la función de la línea directa de denuncia y cuestiones afines.

4.1.10 Debe probarse que se comparten datos europeos e internacionales, información y experiencia.

4.1.11 Participación en asociaciones europeas e internacionales con otras partes interesadas para compartir datos e información y poner en común ideas para combatir la naturaleza transfronteriza de estos delitos.

4.1.12 Acción a escala europea e internacional para que sea posible eliminar de Internet los contenidos de pornografía infantil e investigar a quienes los distribuyen, con independencia del lugar del mundo en que estén alojados tales contenidos.

4.1.13 Cooperación con cualquier organismo nacional o internacional creado para ocuparse internacionalmente de la lucha contra estas páginas Web y facilitar la colaboración de los cuerpos del orden multinacionales.

4.1.14 Hacer llegar a empresarios, profesores, organizaciones, padres y niños directrices como las que ofrece el programa educativo «ThinkuKnow» del CEOP (The Child Exploitation and Online Protection Centre, Centro para la protección en línea de la infancia y contra su explotación, de la policía británica).

4.1.15 Centrar la sensibilización en los usuarios de Internet, especialmente a través de una asociación con las empresas en línea nacionales o con el patrocinio de éstas.

4.1.16 Las organizaciones deben ser miembros de INHOPE, la Asociación Internacional de Líneas Directas de Denuncia sobre Internet, para garantizar que las buenas prácticas que comparten estas líneas y el sector puedan utilizarse para eliminar contenidos nocivos ⁽¹⁾.

4.1.17 Los procedimientos de denuncia han de ser sencillos, proteger el anonimato de los denunciantes y tener un procesamiento rápido.

4.1.18 Los operadores de líneas directas de denuncia deben ofrecer unos procesos que garanticen un determinado grado de orientación y asistencia a los analistas que trabajan visionando contenidos y procesando datos.

4.2 Además, las líneas directas de denuncia deben:

- a) Desarrollar asociaciones con las empresas de registro de nombres de dominio de su país, a fin de garantizar que se investigarán y suprimirán aquellos dominios que ofrezcan acceso a contenidos de pornografía infantil o cuyos nombres evocuen actividades sexuales con niños.
- b) Intentar obtener una financiación voluntaria, a través de la autorregulación, de las empresas nacionales de Internet que se benefician del funcionamiento de su mecanismo de denuncia, del servicio de «detección y eliminación» y de la existencia de listas actualizadas de dominios bloqueados.
- c) Alentar o facilitar que las empresas de Internet del país bloqueen las páginas Web de pornografía infantil.

⁽¹⁾ Entre septiembre de 2004 y diciembre de 2006 INHOPE procesó 1,9 millones de denuncias, de las que 900 000 fueron presentadas por los ciudadanos y 160 000 se remitieron a los cuerpos del orden para la correspondiente actuación.

- d) Fomentar unas relaciones positivas entre las líneas directas de denuncia y las líneas de ayuda, ofreciendo facilidades para la denuncia en organizaciones de ayuda a las víctimas, a fin de promover una sensibilización complementaria sobre los problemas actuales en este ámbito.

5. Observaciones específicas: propuesta de la Comisión

5.1 La propuesta de la Comisión deja varias preguntas sin respuesta:

- a) ¿Quién coordinará las medidas propuestas y cuál será su cualificación?
- b) ¿Cómo están formulándose los criterios para los distintos ámbitos? Muchos programas ya en marcha responderían a varios criterios de la base de conocimientos propuesta ⁽¹²⁾.
- c) ¿Quién seleccionaría a los candidatos apropiados?
- d) ¿Quién es responsable de la evaluación continua y la puesta en red de estos proyectos?

5.2 Dar respuesta a estas preguntas evitaría volver sobre lo mismo y duplicar el trabajo ya realizado, al tiempo que garantizaría una utilización efectiva y eficiente de los fondos. Sobre todo es preciso garantizar que haya unos expertos con conocimientos prácticos que participen activamente en la iniciativa, en estrecha colaboración con asesores o funcionarios. Lo mismo cabe afirmar de la propuesta mencionada de una oficina en red a nivel de la Comisión que investigue los proyectos, los conozca a fondo, los visite y se mantenga en contacto con los responsables.

5.3 La Comisión ha de buscar una utilización más activa y colectiva de las fuentes de financiación, como el Programa Daphne y el Plan para una mayor seguridad en Internet.

5.4 Por último, el Comité pide a la Comisión que subraye la importancia y el impacto de lo siguiente:

- Adopción en todos los Estados miembros del sistema de «detección y eliminación» de contenidos de pornografía infantil a cargo de las líneas directas de denuncia y del sector de Internet;
- Aplicación más generalizada de la iniciativa para proteger a los usuarios de Internet bloqueando el acceso a las URL con contenidos de pornografía infantil;
- Un esfuerzo internacional de los registros de nombres de dominio y las autoridades competentes para suprimir los relacionados con la pornografía infantil.

⁽¹²⁾ Así, entre muchos otros ejemplos, respondería a varios de tales criterios el proyecto de prevención «Innocence in Danger».

5.5 Estas medidas reducirían las posibilidades de que usuarios inocentes de Internet pudieran verse expuestos a imágenes traumáticas e ilegales, disminuiría la perpetuación de los abusos al limitar las oportunidades de ver las imágenes pornográficas, acabaría con la accesibilidad y la oferta de tales contenidos a quienes los buscan y con la difusión de las imágenes que las organizaciones delictivas utilizan para conseguir un beneficio comercial.

5.6 Debe subrayarse que la ejecución de estas acciones dificultaría cada vez más la actuación de quienes están detrás de la distribución de imágenes de pornografía infantil: aunque la naturaleza cambiante de estos delitos y la sofisticación tecnoló-

gica de los delincuentes hacen complicado acabar con ellos por completo, cuanto más costoso, arriesgado y efímero sea su empeño, menos probable será que vean en ello un camino fácil para conseguir beneficios, sean económicos o de otro tipo.

5.7 Datos recientes sobre el número y la difusión de las páginas de pornografía infantil (no imágenes sueltas ni URL) suponen un nuevo aliento en la lucha por la erradicación total. Ahora es posible fijar objetivos concretos que demuestren las ventajas de compartir información y actuar al más alto nivel internacional, así como la capacidad de una asociación internacional, unida y auténtica, para reducir sustancialmente la cifra de páginas Web con contenidos de pornografía infantil.

Bruselas, 29 de mayo de 2008.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva .../.../CE del Parlamento Europeo y del Consejo de [...] relativa a la inspección técnica de los vehículos a motor y de sus remolques»

COM(2008) 100 final — 2008/0044 (COD)

(2008/C 224/14)

El 16 de abril de 2008, de conformidad con el apartado 2 del artículo 80 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo de la Unión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Propuesta de Directiva .../.../CE del Parlamento Europeo y del Consejo de [...] relativa a la inspección técnica de los vehículos a motor y de sus remolques»

Considerando que el contenido de la propuesta es plenamente satisfactorio y no es objeto de ninguna observación por su parte, el Comité, en su 445º Pleno de los días 28 y 29 de mayo de 2008 (sesión del 29 de mayo), decidió por 85 votos a favor, y 2 abstenciones emitir un dictamen favorable sobre el texto propuesto.

Bruselas, 29 de mayo de 2008.

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 — Afrontar el desafío de la escasez de agua y la sequía en la Unión Europea»

(COM(2007) 414 final)

(2008/C 224/15)

El 18 de julio 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

«Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo — Afrontar el desafío de la escasez de agua y la sequía en la Unión Europea»

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 29 de abril de 2008 (ponente: Sr. BUFFETAUT).

En su 445º Pleno de los días 28 y 29 de mayo de 2008 (sesión del 29 de mayo de 2008), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 97 votos a favor y 1 abstención el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 Es evidente que el problema de la escasez de agua y la sequía debe abordarse no solo como una cuestión medioambiental, sino como un elemento esencial para alcanzar un crecimiento económico sostenible en Europa y, además, como un problema de importancia estratégica.

1.2 Las personas y las familias necesitan agua para vivir, pero este recurso natural también es esencial para numerosos sectores económicos, empezando por la agricultura y el sector agroalimentario, que trabajan con seres vivos.

1.3 La Comunicación de la Comisión tiene el mérito de subrayar el alcance del problema y establecer una serie de directrices para, por una parte, luchar contra el fenómeno de escasez de agua y la sequía y, por otra, estudiar las posibilidades de adaptación a una nueva situación.

1.4 El cambio climático constatado tanto por los científicos como por los ciudadanos podría agravar la situación, y convendría aplicar rápidamente las medidas preconizadas por la Comisión.

1.5 Es cierto que la situación no es la misma en todos los Estados miembros, y que las circunstancias difieren entre el sur y el norte, el este y el oeste de Europa. Sin embargo, el problema afecta a todos los Estados miembros, pues incluso en los países nórdicos han empezado a registrarse episodios de sequía estival.

1.6 Por este motivo, las diferencias no deben obstaculizar la adopción de una política concertada en Europa, así como la aplicación de medidas prácticas adaptadas a las situaciones específicas en los Estados miembros, pues no existe una solución concreta aplicable al conjunto de la Unión Europea.

1.7 El CESE, por consiguiente, pide un seguimiento intenso y sistemático de las acciones que se lleven a cabo como resultado de la Comunicación.

1.8 Por lo que se refiere al precio del agua, subraya que las políticas de tarificación pueden resultar ineficaces si la mayor

parte de la captación de agua ni se mide ni se registra. Por consiguiente, sugiere que la Comisión proponga a los Estados miembros una definición conveniente del ámbito de usos del agua.

1.9 El CESE aboga por la creación de un sitio Internet europeo con los planes de las cuencas hidrográficas, en el que los entes locales puedan encontrar modelos para la elaboración de este tipo de planes y mejorar su información.

1.10 En lo relativo al reparto de los recursos de financiación del agua, el Comité propone que la Comisión pueda modular su porcentaje de intervención en la financiación de las ayudas en función del criterio de utilización racional del agua y de conservación de este recurso, a fin de incitar a los entes locales que no dan muestras de un comportamiento responsable a modificar sus prácticas sin penalizar a las regiones que ya hacen esfuerzos en este ámbito.

1.11 Para mejorar la gestión del riesgo de sequía, pide que la UE fomente la interoperabilidad de los medios de prevención y lucha contra los incendios en el marco de un mecanismo europeo de protección civil.

1.12 Por lo que se refiere a las infraestructuras de suministro, el CESE recomienda que se examinen las posibilidades de almacenamiento subterráneo y de reinyección de agua en las capas freáticas. Considera que no hay motivo para rechazar *a priori* los trasvases de caudales en el interior de un mismo Estado miembro, siempre y cuando se hagan de manera controlada a fin de evitar las actitudes despilfarradoras respecto de un recurso, el agua, cuya gestión debe estar permanentemente orientada al ahorro y utilizar las técnicas más avanzadas de control del consumo ⁽¹⁾.

1.13 Para favorecer el uso racional del agua, aboga por la puesta en práctica de las técnicas de contadores inteligentes y facturación adaptada. Asimismo, subraya la importancia de las buenas prácticas en el ámbito agrícola y aboga por la repoblación forestal y la replantación de setos en las regiones en las que

⁽¹⁾ La audiencia pública y la visita de estudios organizados en Murcia el 3 de abril de 2008 permitieron constatar que este tipo de técnicas con un uso razonado y razonable del agua ya está disponible en el mercado. Además los cultivos y, en particular, la plantación de árboles permiten luchar contra la desertificación.

sea útil y posible, así como por la promoción de técnicas de drenaje e irrigación sostenibles, con el apoyo de los fondos de la política de desarrollo rural. El uso eficaz del agua en la agricultura va mejorando progresivamente, pero debe seguir haciéndolo a través de instrumentos como la modernización del riego y la irrigación y su utilización prudente. En este sentido, cabe subrayar que es necesario perfeccionar y desarrollar la investigación y las nuevas tecnologías aplicadas a la agricultura. También señala que los sistemas individuales de ahorro de agua, reciclado y saneamiento pueden resultar de interés, en particular para la vivienda dispersa.

1.14 Por lo que se refiere a la mejora de los conocimientos y la recogida de datos, el CESE propone que se cree un sitio Internet desde el que puedan descargarse y ponerse a disposición de los entes locales y regionales los parámetros climáticos procedentes de los modelos globales del IPCC.

2. Síntesis de la Comunicación

2.1 Los problemas relativos a la escasez de agua y el aumento de la frecuencia con que se producen los episodios de sequía se han hecho patentes también en Europa, no solo en algunas regiones tradicionalmente expuestas a este problema, sino también en todo el continente. El porcentaje de cuencas fluviales que sufren estrés hídrico severo en la Unión Europea podría pasar del actual 19 % a un 39 % en 2070. El problema afectaría en particular, y de forma grave, a Europa Septentrional y a Europa Central y Oriental.

2.2 El número de zonas y personas afectadas por la sequía aumentó un 20 % en treinta años. Estos episodios de sequía tienen un coste no solo humano, sino también económico. Así, la sequía de 2003 costó a la economía europea más de 8 700 millones de euros. Un examen de la utilización del agua en el mundo revela una gran diversidad de situaciones. ¡Un ciudadano estadounidense consume un promedio de 600 litros de agua diarios, un europeo entre 250 y 300, un jordano 40 y un africano 30! Ante la amenaza de escasez, todos debemos hacer lo posible por modificar nuestros hábitos, pero es necesario actuar en los ámbitos en los que los esfuerzos puedan tener mayor efecto. Los ámbitos de mayor consumo son la agricultura (71 % de la captación de agua), la industria (20 %) y, en último lugar, el uso doméstico (9 %) ⁽²⁾.

2.3 Por estos motivos, y para responder a una solicitud del Consejo de Medio Ambiente de junio de 2006, la Comisión propone una serie de opciones políticas en el plano europeo:

- cobrar el agua a su justo precio;
- asignar con más eficiencia el agua y su financiación;
- financiar el uso racional del agua;
- desarrollar planes de gestión del riesgo de sequía;
- optimizar la utilización del Fondo de Solidaridad de la UE y del Mecanismo Europeo de Protección Civil;
- fomentar tecnologías y prácticas de eficiencia hídrica;

⁽²⁾ Fuente: *Atlas pour un monde durable*. Michel Barnier. Edition Acropole.

- crear un sistema de información sobre la escasez de agua y la sequía en toda Europa;
- oportunidades en materia de IDT.

2.4 De esta manera, la Comisión tiene la intención de sentar las bases para una estrategia efectiva que permita promover la utilización racional del agua, en la línea de la lucha contra el cambio climático y su voluntad de dar un nuevo impulso a la economía europea.

2.5 El Consejo Europeo ⁽³⁾ ha subrayado que las cuestiones de la escasez de agua y la sequía deberían afrontarse por separado, no solo a nivel europeo, sino también internacional, y ha hecho hincapié en la necesidad de aplicar de manera íntegra la Directiva marco sobre el agua.

2.6 El Consejo ha pedido a la Comisión que lleve a cabo un seguimiento de la aplicación de la Comunicación y que, para 2012, reexamine y mejore la estrategia de la Unión Europea en estos ámbitos.

2.7 El CESE no tiene la intención de añadir un diagnóstico suplementario, que resultaría redundante, sino que prefiere comentar las pistas esbozadas, completarlas y, sobre todo, ser fuente de propuestas e incentivos concretos.

2.8 Las cuestiones de la escasez de agua y la sequía en la Unión Europea están relacionadas con varias políticas. Por ejemplo, según los casos, en la Comisión podrían ser competentes en este ámbito la DG AGRI, la DG ENV y la DG REGIO, ya que el problema afecta a la agricultura, la política del agua, el cambio climático, la gestión de las crisis y la organización de la seguridad civil a nivel europeo. Sería conveniente que la Comisión velara con cuidado por que las preocupaciones vinculadas a la cuestión del agua se tomen debidamente en consideración de manera transversal.

3. Observaciones generales

Las observaciones del CESE seguirán la estructura de la Comunicación.

3.1 El precio del agua

3.1.1 En su reflexión, que se inscribe en la línea de la Directiva marco sobre el agua (DMA), la Comisión lamenta que los instrumentos económicos hayan sido utilizados de manera insuficiente, y subraya que las políticas de tarificación pueden resultar ineficaces si las autoridades no miden ni registran la mayor parte de la captación de agua.

3.1.2 Además, muchos Estados miembros han adoptado definiciones restrictivas de la utilización del agua y sus beneficiarios. Al restringir el sentido de «usuario de agua» (distribución de agua potable y saneamiento) y no tener en cuenta el riego, la navegación, la hidroelectricidad, la protección contra las inundaciones, etc., algunos Estados miembros han limitado el ámbito de recuperación de la totalidad de los costes («full cost recovery») y la tarificación eficaz de los diferentes usos.

⁽³⁾ Consejo Europeo de Bruselas del 14 de diciembre de 2007, Conclusiones de la Presidencia — 16616/1/07 REV1, p. 17.

3.1.3 Por este motivo, el CESE propone que la Comisión inste a los Estados miembros demasiado «restrictivos» en su definición de los usos y usuarios de agua a revisar su enfoque, presentando, por ejemplo, una lista de usos del agua respecto de la cual debieran justificar los usos excluidos. Sería interesante determinar criterios para jerarquizar el uso del agua, lo que también resultaría de utilidad para poner en aplicación una tarificación inteligente.

3.1.4 Asimismo, el CESE preconiza la creación de un programa de investigación en economía aplicada para establecer los modelos de los flujos financieros y de utilidad social de los distintos usos y circuitos del agua para cada cuenca.

3.1.5 En efecto, el debate sobre el justo precio del agua debe ir acompañado de un análisis económico de los costes que soportan todos los sectores de actividad y los consumidores, usuarios o contribuyentes derivados del uso del agua, así como de las ventajas de que se benefician.

3.1.6 Asimismo, el Comité advierte a la Comisión de que, como efecto de una definición insuficiente del ámbito de usos del agua, en algunos Estados miembros se tiende a cargar a los consumidores urbanos con los costes de su preservación, en beneficio de los usuarios agrícolas o industriales. En caso de incremento de precio a los usuarios agrícolas, habría que buscar una tarifa justa.

3.1.7 El CESE señala que las tarifas para incentivar el ahorro de agua deben ser lo suficientemente claras para que su efecto no se vea atenuado por los costes que se derivan de la complejidad a que dan lugar. Recuerda que la principal fuente de ahorro reside en un buen mantenimiento de las redes y la lucha contra los escapes, que a veces generan un derroche inadmisiblemente de agua. Por último, observa que la tarificación no puede resolver todos los problemas, y que la regulación puede ser útil en las situaciones en las que es necesario un arbitraje entre los diferentes usos del agua.

3.1.8 Cuando la demanda de agua para uso no agrícola sea estacional, caso frecuente en los lugares de vacaciones, sería conveniente establecer tarifas diferenciadas. Vendrían a introducir un elemento de justicia entre los residentes y los veraneantes por lo que se refiere al reparto de los costes fijos del sistema.

3.2 *Asignar con más eficiencia el agua y su financiación*

3.2.1 La Comisión señala que el desarrollo económico de determinadas cuencas hidrográficas puede tener consecuencias negativas para la disponibilidad de los recursos hídricos y que debe prestarse especial atención a las cuencas hidrográficas que sufren presión hídrica o escasez.

3.2.2 El CESE aboga por la creación de un sitio Internet europeo con ejemplos de planes de cuencas, bajo el control de la Agencia Europea de Medio Ambiente, de la Comisión o de ambas, en el que se harían públicos ejemplos concretos de estos planes destinados, en particular, a los entes locales y las autoridades competentes afectadas.

3.2.3 Los agentes locales podrían encontrar en este sitio metodologías, objetivos, posibles soluciones y cuantificaciones

económicas. Así se podría ganar mucho tiempo en la elaboración de este tipo de planes.

3.2.4 Las repercusiones de la agricultura para los recursos hídricos son bien conocidas, y conviene fomentar un uso más eficaz del agua, impulsando, en particular, la irrigación y el drenaje sostenibles (por ejemplo, la técnica de irrigación gota a gota). El chequeo de la PAC de 2008 debe aprovecharse para integrar en mayor medida en los instrumentos de esta política los retos que plantea el uso cuantitativo del agua. Para ello, a la voluntad de llevar a cabo una plena disociación de las ayudas podría añadirse un mayor apoyo a la gestión del agua en el marco de programas de desarrollo rural. Asimismo, deberían crearse instrumentos específicos para la gestión de los riesgos de sequía en el sector agrícola.

3.2.5 De manera general, la Comisión podría, por su parte, modular su porcentaje de intervención en la financiación de las ayudas en función del criterio de uso racional del agua y de conservación de este recurso (por ejemplo, una franja de 5 a 10 puntos por debajo del porcentaje máximo de intervención), en particular por lo que se respecta a los Fondos de Cohesión. Este criterio, que debería fijarse en el momento del estudio de proyecto, o de la licitación pertinente en caso de construcción, debería controlarse, por iniciativa de la autoridad que se beneficie de la ayuda comunitaria, en un plazo de cinco años tras la finalización del proyecto. El complemento de ayuda se concedería por medio de una deducción de las tasas de amortización de la inversión para recompensar los resultados constatados.

3.2.6 El Comité considera que el control de los costes globales de los proyectos relacionados con el suministro o la depuración de agua potable es el enfoque correcto, tanto en el plano económico como desde la perspectiva del desarrollo sostenible. En este contexto se entiende por coste global el valor actual neto de una inversión y de los costes de funcionamiento, mantenimiento o renovación a lo largo de un amplio período.

3.2.7 Por ello, convendría fomentar –en particular, por parte de la Comisión– proyectos que ofrezcan criterios de selección sobre esta base y garantías en tal sentido, a fin de difundir ejemplos de buenas prácticas de uso racional del agua y de conservación de este recurso.

3.2.8 Todo este planteamiento está en la línea de la idea de la Comisión de respaldar sobre todo las medidas destinadas al ahorro y el uso racional del agua. Debería procurarse la coherencia de esta política con la de los biocarburantes, que son consumidores de agua.

3.3 *Mejora de la gestión del riesgo de sequía*

3.3.1 La Comisión desea fomentar los intercambios de buenas prácticas.

3.3.2 El CESE desea que se utilice la tecnología por satélite para elaborar, cada primavera, una cartografía de los riesgos de sequía, déficit de producción agrícola e incendios, como respaldo de los análisis meteorológicos locales. Asimismo, los datos relativos a los planes de cuenca ya elaborados deberían utilizarse en este contexto. Los agricultores o sus asociaciones podrían acceder a estos datos, en el marco de la gestión de los riesgos.

3.3.3 Considera asimismo que conviene pasar de la gestión de las crisis a la gestión del riesgo de sequía: aquella puede mejorarse, como se demostró con ocasión de la situación en Grecia durante los catastróficos incendios del verano de 2007. La UE podría facilitar y fomentar la interoperabilidad de los medios de prevención y lucha contra los incendios, la estandarización de los materiales, la contenedorización de las bombas diésel y la realización de ejercicios conjuntos. Se trataría de una aplicación concreta del mecanismo europeo de protección civil.

3.3.4 Obviamente, también conviene tomar en consideración la posibilidad a que hace referencia la Comisión de recurrir al Fondo de Solidaridad de la UE, consecuentemente modificado y adaptado, para combatir las consecuencias de las sequías graves. Asimismo, convendría establecer contratos de seguros que permitan paliar las consecuencias de los episodios de sequía, en particular para los agricultores, que son los primeros afectados.

3.4 Infraestructuras adicionales de suministro de agua

3.4.1 En este apartado, la Comisión se refiere a obras de tipo colectivo. En algunos casos también podrían tenerse en cuenta las iniciativas individuales, aunque sin olvidar nunca la idea de la jerarquía de los usos del agua.

3.4.2 Sea como fuere, la Comunicación propone los trasvases entre cuencas hidrográficas y la construcción de embalses y microembalses en condiciones muy controladas, así como la reutilización de aguas residuales y la desalación. Por lo que se refiere a la reutilización, el problema es la acumulación de productos contaminantes a lo largo de los ciclos de reutilización. Por este motivo, sería conveniente poner en marcha o respaldar un programa de investigación sobre el establecimiento de modelos de las concentraciones que se producen tras ciclos múltiples, a fin de definir criterios de estabilización y determinar así en qué nivel estas concentraciones alcanzan valores límites compatibles con la capacidad de autodepuración del sistema.

3.4.3 Por su parte, la desalación plantea dos tipos de problemas, energéticos por una parte y medioambientales por otra, debido a los subproductos y la mezcla de concentración de sales.

3.4.4 Podría preverse un programa de desarrollo de la desalación solar, con una gama de microinstalaciones que constituirían un aporte tecnológico europeo a los países en desarrollo con problemas de sequía.

3.4.5 En líneas generales, convendría fomentar la investigación y el desarrollo de técnicas que permitan ahorrar agua o favorezcan la recarga de las capas freáticas (por ejemplo, revestimiento de las vías públicas en las zonas urbanas), así como las biotecnologías que, en el ámbito de los cultivos agrícolas, sirvan para desarrollar especies que consuman menos agua.

3.4.6 Por último, sería necesario estudiar la posibilidad de almacenamiento subterráneo y de reinyección de agua en las capas freáticas. Convendría seleccionar proyectos piloto y fijar normas sobre las aguas almacenadas que, siendo realistas, velen por la protección del subsuelo. La cuestión de las aguas subterráneas se refiere tanto a la cantidad como a la calidad de estas aguas, ya que las capas freáticas también están afectadas por la contaminación. En este sentido, debería prestarse especial aten-

ción a las actividades industriales particularmente consumidoras de agua, que no solo agotan las capas freáticas, sino que pueden llegar a contaminarlas.

3.4.7 Por otra parte, el CESE pide a la Comisión que examine las posibilidades de llevar a cabo trasvases interregionales de caudales. Incluso desde una perspectiva europea, los trasvases a partir de cuencas excedentarias hacia otras deficitarias pueden resultar convenientes, por ejemplo con vistas a la autosuficiencia agrícola, con la condición de que los usos dados al agua en la cuenca receptora sean eficaces y de bajo consumo. Deben utilizarse medidas técnicas, tarifarias o reglamentarias para evitar la huida hacia adelante, es decir, que las ayudas colectivas a un sector de actividades que las «merezca» no desarrollen el consumo de agua en sectores no prioritarios.

3.4.8 El CESE considera que conviene concertar posibles medidas destinadas a regular el flujo de las aguas fluviales entre los países terceros y los Estados miembros de la UE que tienen un río en común que traspasa las fronteras exteriores de la UE.

3.5 El fomento de tecnologías y prácticas de eficiencia hídrica

3.5.1 La Comisión considera que el uso de tecnologías de eficiencia hídrica podría mejorarse considerablemente. La modernización de las prácticas de gestión del agua abre perspectivas interesantes, además de permitir combatir las pérdidas de agua, importantes en algunas redes, y el derroche.

3.5.2 No cabe duda de que las acciones que preconiza la Comisión son positivas (normas sobre los dispositivos que consumen agua, eficiencia de los edificios en relación con el consumo de agua, adopción de un indicador de eficiencia, adaptación de las actividades económicas a la escasez de agua, etc.).

3.5.3 También debería examinarse la posibilidad de reutilizar las «aguas grises», pero sin olvidar que ello requiere inversiones, en particular por lo que respecta a la duplicación de las canalizaciones y la adopción de medidas de cautela. También debería considerarse de manera más sistemática la recuperación del agua de lluvia.

3.5.4 Hay una técnica prometedora: los contadores inteligentes (*smart metering*) y la facturación adaptada. En efecto, la tecnología de medición y teletransmisión de las cifras de consumo deja entrever actualmente la posibilidad de aplicar diferentes tipos de tarificación, como se hace ya con la electricidad. Los abonados podrían escoger una fórmula que correspondiese a su situación, con vistas al ahorro: tarifa estacional, tarifa permanente, tarifa con eliminación de los días u horas punta, etc.

3.5.5 A fin de preservar el agua y combatir las inundaciones, la erosión y la contaminación que esta conlleva, la política de protección del medio ambiente rural debería fomentar claramente la repoblación forestal y la plantación de setos en los lugares en los que resulte posible y de utilidad, así como el mantenimiento de los cultivos. Las solicitudes y el control podrían estar basados en los sistemas más modernos de definición geográfica. Sería conveniente utilizar el Séptimo Programa Marco de I+D para fomentar la investigación agrícola fundamental, con el objetivo de crear variedades de plantas más resistentes a la sequía.

3.5.6 También en lo que se refiere a las prácticas agrícolas, convendría fomentar el drenaje y la irrigación sostenibles, así como, en general, el uso de las mejores técnicas disponibles. Las zanjas de drenaje deberían disponer de secciones limitadas, en particular en los lugares de cruce, para posibilitar un almacenamiento local que permita frenar la concentración de las aguas, la erosión y la contaminación unida a ella y favorecer la infiltración. Obviamente, este almacenamiento local generaría ciertas obligaciones de mantenimiento, que habría que estudiar con los profesionales.

3.6 Fomentar una cultura de ahorro del agua en Europa

3.6.1 Es indiscutible que las consideraciones de la Comisión merecen ser respaldadas: la certificación y el etiquetado para favorecer la utilización racional y prudente del agua son dos pistas que deben seguirse. No obstante, hay que tener en cuenta, en relación con el etiquetado, que el etiquetado ecológico está de moda, y que un exceso de distintivos haría que la información resultase incomprensible.

3.6.2 La sociedad civil organizada en su conjunto, es decir los interlocutores sociales y el entorno asociativo, debería movilizarse para contribuir al nacimiento de esta cultura de ahorro del agua, y el mundo de la educación y la formación deberían sumársele en esta tarea. Por lo que se refiere al sector profesional, la formación de técnicos y la difusión de las nuevas tecnologías deben evitar que se repitan los errores del pasado, en particular en el ámbito del abastecimiento de aguas en las ciudades.

3.6.3 Puede subrayarse que, en la actualidad, hay un desarrollo de la oferta en equipos de recuperación de las aguas pluviales y reciclado de las «aguas grises» para las viviendas individuales. Es señal de que está surgiendo una cultura del ahorro, como pide la Comisión. No obstante, hay que evitar que la preocupación por el ahorro, adecuada de por sí, se traduzca en una búsqueda individualista de autarquía que minaría, técnica y económicamente, los servicios públicos de agua y saneamiento, que han ofrecido y ofrecen todavía enormes avances en materia de higiene y esperanza de vida. En efecto, en nuestras sociedades civilizadas se ha olvidado que, si el agua es necesaria para la vida, también puede ser portadora de muerte.

3.6.4 Los sistemas individuales de ahorro de agua, reciclado y saneamiento no colectivos pueden resultar de interés y adecuados para la vivienda dispersa. En un entorno urbano, su interés económico y social resulta menos evidente, excepto si los sistemas de recogida de aguas pluviales y reciclado, aun cuando capten agua en una propiedad privada, son gestionados y utilizados por el servicio público.

3.7 Mejorar los conocimientos y la recogida de datos

3.7.1 La Comisión señala que resulta indispensable disponer de datos fiables sobre la magnitud y el impacto de la escasez de agua y la sequía. La idea de elaborar una evaluación europea

anual y explotar plenamente los servicios de la Vigilancia Mundial del Medio Ambiente y la Seguridad (GMES) para facilitar datos espaciales e instrumentos de vigilancia en ayuda de las políticas del agua merece todo el apoyo. Debería animarse a las universidades y los centros de investigación científica a que elaboren estudios sobre las cuestiones relativas al agua y su preservación y sobre la manera de aumentar este recurso gracias al desarrollo de nuevas tecnologías.

3.7.2 Sería necesario armonizar los criterios de evaluación de la situación en los inventarios de masas de agua previstos en la Directiva marco sobre el agua. En la práctica, los informes presentados por los Estados miembros muestran diferencias, no solo en cuanto a la dimensión de las cuencas estudiadas sino también a la densidad de los registros sobre la calidad de las aguas y la biodiversidad.

3.7.3 Por este motivo, el CESE insta a la Comisión a que acelere los trabajos de los comités especializados en el seguimiento de la aplicación de la Directiva marco sobre el agua, y a que publique, en forma de cuadros de indicadores, los avances realizados por los Estados miembros, a fin de hacer progresar los trabajos y fomentar su convergencia.

3.7.4 Para ser realistas, convendría concentrar los esfuerzos en las zonas más sensibles, sin esperar a que todos los balances y planes de acción sean homogéneos y de calidad. La selección de estas zonas podría hacerse por iniciativa de los Estados miembros, pero siguiendo criterios comunes (déficit pluviométrico y delimitación del área geográfica).

3.7.5 La sensibilización de los agentes locales y regionales al riesgo de escasez de agua y, de manera más general, a las repercusiones del cambio climático, resultaría más fácil si la información sobre las tendencias climáticas se pusiera a disposición del público.

3.7.6 En esta óptica, el CESE propone, como medida concreta, que se cree un sitio Internet, integrado eventualmente al Sistema de Información sobre el Agua para Europa (WISE) desde el que puedan descargarse los parámetros climáticos procedentes de los modelos globales del Panel Intergubernamental sobre el Cambio Climático (IPCC), como la pluviometría, la evapotranspiración, la temperatura, la velocidad del viento y la radiación solar. (En la línea de los proyectos Prudente o Ensembles, pero más sistemáticos en cuanto a su cobertura y con datos numéricos acompañando a los datos gráficos).

3.7.7 Respondería del carácter científico de los datos publicados en línea, así como de su actualización anual, un grupo de laboratorios europeos miembros del IPCC.

3.7.8 La UE podría financiar la primera configuración de ese sitio Internet, y una tasa módica de descarga serviría para apoyar los trabajos de investigación de los laboratorios que contribuyen a los modelos.

Bruselas, 29 de mayo de 2008.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se establece un sistema comunitario para prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada»

COM(2007) 602 final — 2007/0223 (CNS)

(2008/C 224/16)

El 4 de diciembre de 2007, el Consejo, de conformidad con el artículo 37 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se establece un sistema comunitario para prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada»

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 29 de abril de 2008 (ponente: Sr. Sarró Iparraguirre).

En su 445º Pleno de los días 28 y 29 de mayo de 2008 (sesión del 29 de mayo de 2008), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 70 votos a favor y tres abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones

1.1 El CESE, entendiendo que la persistente práctica de la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (INDRN) requiere una respuesta total, basada en un instrumento reglamentario eficaz, de aplicación global en toda la cadena de abastecimiento, desde la pesca hasta la venta, considera que la propuesta de Reglamento, de forma general, contiene en su articulado el entramado necesario para prevenir, desalentar y eliminar la pesca INDNR, por lo que le da su respaldo, al estimar que las medidas propuestas refuerzan el papel de la Comunidad como Estado de pabellón, Estado de puerto, Estado de comercialización y Estado del beneficiario.

1.2 El Comité entiende que el éxito de esta propuesta de Reglamento se basa en cuatro pilares:

- empeño de los Estados miembros en combatir la pesca INDNR;
- colaboración entre los Estados miembros;
- cooperación internacional;
- trabajo continuado y constante para su cumplimiento.

1.3 Sin que se pretenda excluir del ámbito de aplicación de la propuesta de Reglamento a la flota comunitaria, el CESE estima que la misma debería distinguir más claramente entre la pesca INDNR llevada a cabo por buques de terceros países respecto de la cual los Estados de abanderamiento no ejercen un control sobre los mismos, de aquellas otras actuaciones de pesca ilegal de los buques de bandera comunitaria que constituyen infracciones a la política pesquera común y que están actualmente reguladas por los instrumentos jurídicos derivados del Reglamento (CEE) 2847/93 ⁽¹⁾.

1.4 El Comité entiende que la puesta en marcha de todas las medidas de control e inspección propuestas va a suponer un fuerte incremento presupuestario, burocrático y de infraestruc-

turas administrativas de control para los Estados miembros, por lo que insta a la Comisión a que lo tenga en cuenta para no malograr su resultado final y le solicita que, en cualquier caso, tenga las precauciones suficientes para que la aplicación de la propuesta de Reglamento no vaya a suponer un incremento de los costes de explotación de las empresas cuyos buques pesqueros practican una pesca legal.

1.5 Asimismo, el Comité considera que las medidas propuestas no deberían suponer, en ningún caso, un menoscabo del tráfico comercial legal que pueda representar una barrera al comercio en contra de las normas que regulan el comercio internacional.

1.6 El Comité considera que la propuesta de Reglamento no aclara suficientemente de qué forma deberá ser validado, por la autoridad del Estado de abanderamiento, el certificado de captura exigido por la Comunidad Europea. Entendiendo que esta validación deberá efectuarse de forma electrónica, el CESE considera que debería explicarse claramente en la propuesta de Reglamento la forma de validación, tanto para los buques que transportan capturas al fresco como para los que transportan productos de la pesca congelados.

1.7 El CESE estima que el control de los buques pesqueros de terceros países debería efectuarse de forma similar en todos los «puertos designados» de los diferentes Estados miembros. Así mismo, considera que el texto de la propuesta de Reglamento debería manifestar con más claridad que las inspecciones se efectuarán tanto por vía marítima como terrestre y aérea.

1.8 El CESE reitera lo expresado en otros dictámenes con relación al papel de la Agencia Comunitaria de Control de la Pesca, considerando que ésta debería contar con un papel importante en la coordinación, seguimiento y control de la pesca INDNR. Para ello, se debería dotar a la Agencia con más recursos financieros y humanos.

⁽¹⁾ Reglamento (CEE) n° 2847/93 del Consejo de 12.10.1993.

1.9 El Comité considera que el nivel de sanciones a los buques de terceros países debe armonizarse en todos los Estados miembros de la UE. Así mismo, estima que en el caso de incumplimiento por parte de Estados no cooperantes, debería contemplarse la posibilidad de aplicar sanciones no sólo relacionadas con la pesca.

1.10 En cualquier caso, el CESE estima que deben reforzarse las garantías en los procedimientos de declaración de buques INDNR y de Estados no cooperantes, fundamentalmente la garantía de defensa, y que éstos deben basarse en pruebas sólidas para evitar que los tribunales levanten luego las medidas adoptadas por los Estados miembros.

2. Introducción

2.1 La Comunidad lleva más de diez años luchando contra la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (INDNR). Desde el año 2002 esta lucha se ha enmarcado en un plan de actuación comunitario, en la propia Comunidad y a escala regional e internacional, para prevenir, desalentar y eliminar la pesca INDNR ⁽²⁾.

2.2 En el año 2005 el Parlamento Europeo manifestó, en su Resolución ⁽³⁾ sobre la aplicación del Plan de actuación comunitario previsto en la mencionada Comunicación, que era necesario que la Unión Europea ampliara e intensificara sus esfuerzos para luchar contra la pesca INDNR.

2.3 Aunque ha habido mejoras significativas, la pesca INDNR no ha desaparecido. Ante esta situación, la Comisión considera que su persistencia requiere una respuesta firme y urgente por parte de la Unión Europea.

2.4 Consecuentemente, la Comisión elaboró el pasado año una nueva Comunicación ⁽⁴⁾ «sobre una nueva estrategia comunitaria para prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada».

2.5 Tras prolongadas consultas a lo largo del pasado año, en las que intervino activamente este Comité ⁽⁵⁾, la Comisión ha elaborado la propuesta de Reglamento sometida a examen ⁽⁶⁾, que abarca los siguientes ámbitos de actuación:

- Mejora del control de la legalidad de las actividades de los buques pesqueros de terceros países que entran en los puertos de la Unión y de sus capturas;
- Mejora del control del cumplimiento de las medidas de conservación y gestión por parte de los productos de la pesca de terceros países que se importan en la comunidad por medios distintos de los buques de pesca;

⁽²⁾ COM(2002) 180 de 28.5.2002 y Conclusiones del Consejo de 7.6.2002.

⁽³⁾ Resolución del Parlamento Europeo 2006/2225 adoptada el 15.2.2007.

⁽⁴⁾ COM(2007) 601 final de 17.10.2007.

⁽⁵⁾ Conferencia CESE «Responsabilidad del Estado de pabellón» de fecha 30.1.2007.

⁽⁶⁾ Propuesta de Reglamento del Consejo 2007/0223 (CNS) por el que se establece un sistema comunitario para prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada.

— Cierre del mercado de la Unión Europea a los productos de la pesca INDNR;

— Lucha contra la pesca INDNR llevada a cabo por nacionales de la Comunidad fuera de ésta;

— Mejora de los medios jurídicos necesarios para detectar las actividades de pesca INDNR;

— Establecimiento de un régimen de sanciones eficaz destinado a luchar contra las infracciones graves en materia de pesca;

— Mejora de la lucha contra la pesca INDNR por parte de las organizaciones regionales de ordenación pesquera;

— Apoyo a la política y los medios de lucha contra la pesca INDNR de los países en desarrollo;

— Mejora de la sinergia entre los organismos de seguimiento, control y vigilancia entre los Estados miembros y entre éstos y los terceros países.

2.6 Se trata, por lo tanto, de una propuesta basada en el principio de que, para ser eficaz, la estrategia de lucha contra la pesca INDNR debe ser global y abarcar todas las facetas del problema a lo largo de toda la cadena de abastecimiento.

3. Consideraciones generales

3.1 El CESE considera que las inquietantes consecuencias medioambientales y socioeconómicas que la práctica de la pesca INDNR provoca hacen necesaria una actuación decidida de la Unión Europea, por lo que apoya de forma general a la Comisión.

3.2 La normativa comunitaria en vigor que establece un régimen de control de la Política Pesquera Común ⁽⁷⁾ prevé un sistema amplio de control de la legalidad de las capturas de los buques pesqueros comunitarios, pero no permite un nivel de control y sanción similar para los productos de la pesca capturados por buques de terceros países e importados en la Comunidad.

3.3 Esta deficiencia constituye una vía de penetración en el mercado de la Comunidad, el mayor mercado mundial y principal importador de productos pesqueros, de la pesca INDNR manejada por agentes económicos comunitarios o extranjeros que incrementan de esta forma la rentabilidad de sus actividades. Por ello, el Comité considera adecuado que, sin excluir del ámbito de aplicación a la flota comunitaria, tal y como establece el artículo 1.4 de la propuesta de Reglamento, ésta se deba centrar en las actividades de pesca INDNR de los buques de terceros países.

⁽⁷⁾ Reglamento (CEE) n° 2847/93 del Consejo de 12.10.1993.

3.4 La propuesta de Reglamento sometida a examen establece un nuevo régimen de control que se aplicará a todas las actividades de pesca INDNR y a todas las actividades afines que se lleven a cabo en el territorio de los Estados miembros o en las aguas marítimas sujetas a su soberanía o jurisdicción o que sean realizadas por buques pesqueros comunitarios o nacionales de los Estados miembros de la Unión Europea. También se aplicará, sin perjuicio de la jurisdicción del Estado de abanderamiento o del Estado ribereño, a las actividades de pesca INDNR realizadas en alta mar o en aguas sujetas a la jurisdicción de un tercer país por buques pesqueros no comunitarios, tal y como la política pesquera común exige a la flota comunitaria.

3.5 Sin que se pretenda excluir del ámbito de aplicación de la propuesta de Reglamento a la flota comunitaria, el CESE estima que la misma debería distinguir más claramente entre la pesca INDNR llevada a cabo por buques de terceros países respecto de la cual los Estados de abanderamiento no ejercen un control sobre los mismos, de aquellas otras actuaciones de pesca ilegal de los buques de bandera comunitaria que constituyan infracciones a la política pesquera común y que están actualmente reguladas por los instrumentos jurídicos derivados del Reglamento (CEE) 2847/93 anteriormente citado.

3.6 La propuesta de Reglamento, así mismo, establece un control adecuado de la cadena de abastecimiento de los productos de la pesca que se importan en la Comunidad. El Comité considera que las medidas propuestas no deberían suponer, en ningún caso, un menoscabo del tráfico comercial que pueda representar una barrera al comercio legal.

3.7 El CESE muestra su satisfacción a la Comisión por la elaboración de esta propuesta de Reglamento. Es clara, de muy extenso ámbito de aplicación, de control de las actividades de pesca ilegal a escala comunitaria e internacional y dotada de medidas coercitivas inmediatas y de sanciones efectivas, proporcionadas y disuasorias a las personas físicas y jurídicas que hayan cometido o sean responsables de infracciones graves del Reglamento. No obstante, estima que en el caso de incumplimiento por parte de Estados no cooperantes, debería contemplarse también la posibilidad de aplicar a dichos Estados no cooperantes sanciones diferentes a las relacionadas con la pesca.

3.8 El CESE considera que el índice de la propuesta de Reglamento debería reordenarse. En este sentido, se considera que los Capítulos IV y V, sobre el sistema comunitario de alerta y sobre la identificación de los buques involucrados en actividades de pesca INDNR, deberían ir a continuación del Capítulo I.

3.9 Asimismo, el CESE considera que el Capítulo III, en su artículo 13, apartado 1, debería expresamente indicar que la prohibición de la importación de pesca INDNR incluye tanto a la vía marítima como a la terrestre y aérea.

3.10 A juicio del Comité, la gran dificultad de aplicación de la propuesta de Reglamento reside en que debe contar con un

total consenso y apoyo de los Estados miembros, así como con una efectiva red de colaboración a nivel internacional.

3.11 El Comité entiende que la puesta en marcha de todas las medidas de control e inspección, tanto en puerto como en mar, certificación, seguimiento y verificación de buques y capturas, así como el control de las importaciones por tierra, mar y aire, van a suponer un fuerte incremento presupuestario, burocrático y de infraestructuras administrativas de control para los Estados miembros, por lo que insta a la Comisión a que se tenga en cuenta su incidencia en la propuesta de Reglamento para no malograr su resultado final.

3.12 En este sentido, el Comité solicita a la Comisión que tenga las precauciones suficientes para que la aplicación de la propuesta de Reglamento no vaya a suponer un incremento de los costes de explotación de las empresas cuyos buques pesqueros practican una pesca legal.

3.13 En definitiva, el CESE considera que las medidas propuestas refuerzan el papel de la Comunidad como Estado de pabellón, Estado de puerto, Estado de comercialización y Estado del beneficiario.

4. Consideraciones particulares

4.1 Tal y como hemos analizado hasta el momento, la propuesta de Reglamento tiene la entidad suficiente para que, con una correcta, constante y continuada aplicación, sitúe a la Unión Europea como líder o referencia de la lucha internacional contra la pesca INDNR.

4.2 Tras unas disposiciones generales de aplicación, el Reglamento entra directamente en el control en puerto comunitario de los buques pesqueros de terceros países. Conviene destacar la prohibición de transbordos en aguas comunitarias entre buques pesqueros de terceros países y entre buques comunitarios. Esta prohibición se extiende fuera de las aguas comunitarias a los transbordos en el mar a buques comunitarios de capturas de buques de terceros países.

4.3 El CESE muestra su satisfacción por esta prohibición de transbordos en alta mar, ya que reiteradamente lo ha solicitado a la Comisión, por ser origen de mucha pesca INDNR.

4.4 El Reglamento establece claramente que los buques de terceros países solamente podrán entrar en «puertos designados» de la Unión Europea, establecidos previamente por los Estados miembros, previo cumplimiento de una serie de requisitos: notificación de entrada y autorización, certificado validado de capturas e inspección. Los buques pesqueros de terceros países que no cumplan los requisitos y disposiciones del Reglamento tendrán prohibido entrar en los puertos de los Estados miembros, recibir servicios portuarios y realizar operaciones de desembarque, trasbordo o transformación a bordo de estos puertos.

4.5 Cobra singular importancia en el articulado del Reglamento la intensidad y minuciosidad de los controles de notificación de entrada, de certificación de capturas y de inspección en puerto.

4.6 Con respecto a la verificación de los certificados de captura, que deben ser enviados con 72 horas de antelación a la entrada en puerto, el Comité entiende que la validación de dichos certificados tiene que ser efectuada de forma electrónica por la autoridad validadora. El Comité considera que la propuesta de Reglamento no aclara suficientemente cómo se realizará la validación del certificado. Así mismo, el Comité estima que la Comisión Europea debería aclarar cuáles son los supuestos en los que se prevén excepciones al citado plazo de 72 horas.

4.7 El Comité apoya las directrices que marca la Comisión en el control de los buques pesqueros y exhorta al consenso de todos los Estados miembros para aplicarlo de forma similar en todos los «puertos designados».

4.8 Las infracciones al Reglamento que evidencien que el buque pesquero de un tercer país ha estado involucrado en actividades de pesca INDNR provocarán la prohibición de desembarcar, transbordar o transformar a bordo sus capturas, la apertura de una investigación y, en su caso, la aplicación de las sanciones previstas por la legislación nacional del Estado miembro. En el caso de infracciones graves, la propuesta de Reglamento prevé la aplicación de medidas coercitivas inmediatas.

4.9 El objetivo de este riguroso control de los buques pesqueros de terceros países, idéntico al control de los buques comunitarios, es detectar los productos de la pesca obtenidos en operaciones de pesca ilegal, no declarada y no reglamentada. Para estos productos de la pesca queda prohibida, por el Reglamento sometido a examen, su importación en la Unión Europea.

4.10 El CESE considera necesaria la inspección de las importaciones que se producen en todo el territorio comunitario, por lo que el Capítulo III debería incluir también la inspección de los contenedores que se importan a la Comunidad Europea por vía terrestre y aérea. En este sentido, también debería fijarse un porcentaje mínimo de contenedores a inspeccionar anualmente.

4.11 El Reglamento establece que cuando se prohíba una importación de productos de la pesca por considerarla pesca INDNR conforme a su articulado, atendiendo siempre al derecho de recurso, los Estados miembros podrán incautarse y disponer de ellos de conformidad con la normativa nacional.

4.12 Para la correcta aplicación del Reglamento en todo lo concerniente a la importación y reexportación de productos de la pesca o, en su caso, la prohibición de importación, se establece que la Comisión podrá firmar acuerdos de cooperación administrativa con los Estados de abanderamiento.

4.13 El sistema que plantea la Comisión en este Reglamento requiere una amplia cooperación a nivel internacional entre la

Unión Europea y los Estados de abanderamiento, los Estados cooperantes de las Organizaciones Regionales de Pesca y las propias Organizaciones regionales. Asimismo, como consecuencia de esta cooperación tienen que detectarse los Estados no cooperantes, para los que el Reglamento también contempla el tratamiento que cabe aplicar.

4.14 La primera consecuencia interna de esta cooperación internacional es la creación de un sistema de alerta comunitario que provoque el aviso a los agentes económicos y a los Estados miembros sobre la duda razonable que pueda existir para la Unión Europea acerca de la observancia de las leyes, reglamentos o medidas internacionales de conservación y ordenación por parte de los buques pesqueros o los productos de la pesca de determinados terceros países.

4.15 La notificación provocará un seguimiento comunitario e internacional de las importaciones, tanto la que ha motivado la alerta como las anteriores a ésta, y de los buques pesqueros que entren en el ámbito de la notificación. Cuando de las conclusiones de las averiguaciones, inspecciones y verificaciones efectuadas se acrediten actividades de pesca INDNR, la Comisión, entre otras medidas, incluirá al buque o buques afectados en una lista comunitaria de buques de pesca INDNR.

4.16 El Reglamento concreta que será la propia Comisión, o un organismo designado por ella, quien recopilará y analizará toda la información sobre actividades de pesca INDNR.

4.17 El CESE considera que el organismo idóneo para realizar este trabajo debería ser la Agencia comunitaria para el control de la pesca, que deberá ser dotada con mayores medios humanos y financieros.

4.18 El Reglamento trata muy extensamente todo el sistema de elaboración, contenido, actualización y publicidad de la lista comunitaria de buques de pesca INDNR; en ella se incluirán automáticamente los buques pesqueros inscritos en listas de buques de pesca INDNR adoptadas por organizaciones regionales de ordenación pesquera. El CESE estima que, en vez de la inclusión automática en esta lista de los buques pesqueros comunitarios, la Comisión debería asegurarse previamente de que los Estados miembros correspondientes no han adoptado las medidas efectivas conforme indica el artículo 26 de la propuesta de Reglamento.

4.19 El Comité considera que el sistema planteado por el Reglamento es correcto, ya que plantea seriamente el proceso de inscripción de los buques pesqueros y de los Estados no cooperantes en las listas de pesca INDNR, con todas las garantías de información previa y defensa, teniendo en cuenta las medidas aplicables a los buques y Estados involucrados en actividades de pesca INDNR. No obstante, estima que deben reforzarse las garantías en los procedimientos de declaración de buques INDNR y de Estados no cooperantes, fundamentalmente la garantía de defensa y que se basen en pruebas sólidas para evitar que los tribunales levanten luego las medidas adoptadas por los Estados miembros.

4.20 Teniendo en cuenta las graves consecuencias de que un Estado pueda estar incluido en la lista de Estados no cooperantes y que las exigencias de este Reglamento deben aplicarse a todos los Estados por igual, el CESE estima muy razonable que la Comisión ayude a los países en desarrollo para poder cumplir las exigencias referidas al seguimiento, control y vigilancia de las actividades pesqueras.

4.21 El Comité considera que el sistema de localización de buques por satélite (SLB) es una herramienta importante para el seguimiento de las actividades de pesca INDNR. Por ello, para que un Estado pueda ser suprimido de la lista de Estados no cooperantes, el CESE estima que debería exigírsele la obligación de instalación del SLB en todos sus buques pesqueros.

4.22 El Comité aprueba las severas medidas establecidas por el Reglamento aplicables a los buques pesqueros y a los Estados no cooperantes involucrados en actividades de pesca INDNR.

4.23 El Reglamento extiende sus medidas a la prohibición a los nacionales de los Estados miembros de cualquier tipo de apoyo o implicación en actividades de pesca INDNR, así como de cualquier actividad relacionada con el fletamento, exportación o venta de buques pesqueros incluidos en la lista comunitaria de buques de pesca INDNR.

4.24 Finalmente el Reglamento hace hincapié en las infracciones graves, unificando para los Estados miembros la cantidad

mínima aplicable a las multas máximas tanto para las personas físicas como para las personas jurídicas, así como las medidas coercitivas inmediatas y sanciones accesorias que eviten las continuación de la infracción y que permita a las autoridades competentes poder investigar la infracción.

4.25 El Comité estima que el nivel de sanciones a los buques de terceros países debe armonizarse en todos los Estados miembros de la Unión Europea.

4.26 Al objeto de simplificar la normativa comunitaria, la Comisión incorpora en la propuesta de Reglamento las principales disposiciones en materia de control, inspección y observación de las normas aprobadas por las Organizaciones regionales de ordenación pesquera de las que forma parte la Unión Europea, ampliando su ámbito de aplicación a todas las aguas sujetas a una de esas organizaciones.

4.27 El CESE considera que, en un futuro, la Comisión debería estudiar la posibilidad de extender el Reglamento a las pesquerías de agua dulce.

4.28 El CESE considera que la propuesta de Reglamento que presenta la Comisión constituye un instrumento muy útil para prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada, que exigirá un trabajo continuado y constante para su cumplimiento. En este sentido el Comité considera esencial la colaboración entre los Estados miembros.

Bruselas, 29 de mayo de 2008.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRADIS

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la

- «Propuesta de Reglamento del Consejo relativo a la protección de los ecosistemas marinos vulnerables de alta mar de los efectos adversos de la utilización de las artes de fondo» y la
- «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Prácticas pesqueras destructivas en alta mar y protección de los ecosistemas vulnerables de los fondos marinos»

COM(2007) 605 final — 2007/0224 (CNS)

COM(2007) 604 final

(2008/C 224/17)

El 4 de diciembre 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 de Reglamento del Consejo relativo a la protección de los ecosistemas marinos vulnerables de alta mar de los efectos adversos de la utilización de artes de fondo»

y el 17 de octubre de 2007, de conformidad con el Acuerdo de Cooperación firmado el 7 de noviembre de 2005, le Comisión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Prácticas pesqueras destructivas en alta mar y protección de los ecosistemas vulnerables de los fondos marinos»

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 29 de abril de 2008 (ponente: **Sr. Espuny Moyano**; copONENTE: **Sr. Adams**).

En su 445º Pleno de los días 28 y 29 de mayo de 2008 (sesión del 29 de mayo de 2008), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 101 votos a favor con una abstención el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 Aun cuando apoya la orientación política general que presenta la Comisión tanto en la propuesta de Reglamento como en la Comunicación, el CESE cree que es posible mejorar el contenido, la efectividad y el impacto de dicha propuesta si se incorporan las recomendaciones expuestas en los apartados 4 y 5 del presente dictamen.

2. Introducción

2.1 En los últimos años se ha hecho palmario que los ecosistemas marinos en aguas profundas pueden ser la fuente de una biodiversidad vastísima y de una abundante vida marina. Constituyen uno de los conjuntos de recursos naturales más relevantes y uno de los últimos importantes que subsisten en la tierra. De manera progresiva, las actividades humanas hacen peligrar los arrecifes, los montes marinos, los corales, las fuentes hidrotermales y los campos de esponjas de aguas frías. Estos sistemas existen en entornos mucho menos productivos que los que se dan en las aguas poco profundas y, en consecuencia, pueden necesitar siglos para regenerarse. La exploración de hidrocarburos, el cableado, el vertido de residuos y la actividad de algunos tipos de pesca de fondo⁽¹⁾, entre otras actividades humanas, pueden tener algunas consecuencias negativas. También es posible encontrar corales de aguas frías en plataformas continentales de latitudes templadas⁽²⁾.

2.2 La pesca de fondo precisa artes altamente especializados, que en general sólo pueden utilizarse sin que causen daños graves donde el fondo marino es arenoso o fangoso. No obstante, algunos tipos de aparejo son necesariamente pesados y robustos y en los ecosistemas frágiles de alta mar pueden dañar gravemente hábitats y destruir estructuras antiguas y en su mayor parte insustituibles, sobre todo el coral.

2.3 Como suele ocurrir con las cuestiones medioambientales, se pensó que este problema sólo podía abordarse de manera omnicompreensiva incorporando medidas equilibradas, eficaces y aplicables a escala mundial. Los problemas que ocasionan las prácticas pesqueras en alta mar han sido objeto de debate en la Asamblea General de Naciones Unidas desde 2004. El 8 de diciembre de 2006, la mencionada Asamblea General adoptó la Resolución 61/105 sobre la pesca sostenible, la cual hace un firme llamamiento a los Estados y organizaciones con jurisdicción sobre los fondos marinos en alta mar para que regulen esta pesca con vistas a proteger los ecosistemas marinos vulnerables contra todo daño⁽³⁾.

2.4 En el dictamen se examinan dos documentos de la Comisión sobre la protección de los ecosistemas marinos vulnerables. En el primero (COM(2007) 604) se detalla la orientación general de la política propuesta para guiar e informar acerca de las medidas específicas que la UE debería adoptar. El documento está basado en las recomendaciones de la FAO, adoptadas tras un exhaustivo examen de esta cuestión en la Asamblea General

⁽¹⁾ Estos incluyen las redes de arrastre de fondo, las dragas, las redes de enmalle de fondo, los palangres de fondo, las nasas y los lazos. Véase Friewald, A., Fossá, J.H., Koslow, T., Roberts, J.M.: *Cold-water coral reefs*. UNEP-WCMC, Cambridge, Reino Unido, 2004.

⁽²⁾ *Ibíd.*

⁽³⁾ Resolución 61/105 de la Asamblea General de la ONU (párrafos 83-86).

de la ONU ⁽⁴⁾, en la que la UE desempeñó un papel fundamental. El segundo documento (COM(2007) 605) es una propuesta de Reglamento del Consejo que concierne a los buques comunitarios que faenan en alta mar en zonas que no están reguladas por una organización regional de ordenación pesquera (OROP), y debería considerarse una respuesta legislativa directa.

2.5 A largo plazo, tanto la industria como la comunidad conservacionista tienen interés en que se protejan los hábitats de los fondos marinos para asegurar la sostenibilidad a largo plazo de las poblaciones de peces así como el mantenimiento y la protección de la biodiversidad marina.

3. Síntesis del enfoque general de la Comisión (COM(2007) 604) y de la propuesta específica (COM(2007) 605)

3.1 Dos elementos clave del marco de gestión de las pesquerías de fondo en alta mar son la evaluación previa de impacto medioambiental de una zona de pesca propuesta como requisito para autorizar actividades de pesca específicas y la capacidad de demostrar la no existencia de efectos negativos significativos como condición para continuar pescando. En apoyo de esto, se deben mejorar la investigación y la recopilación de datos a fin de definir el emplazamiento conocido o probable y la dinámica medioambiental de los sistemas vulnerables.

3.2 Una medida especialmente valiosa es el establecimiento de medidas de cierre geográficas o de zonas de gestión especiales. Esto tendría lugar, previo acuerdo, en el contexto de una OROP. La protección fuera de una OROP es responsabilidad de los distintos Estados en relación con los buques que enarbolan su pabellón.

3.3 La propuesta de Reglamento impondrá un control estricto de la pesca de fondo en alta mar mediante medidas similares a las que ya han adoptado los países que pescan en alta mar en el Pacífico Noroccidental, el Pacífico Sur y el Antártico, y a las que se hayan presentado para su adopción en la OROP del Atlántico Norte y Sureste, del Antártico y del Mediterráneo.

3.4 Durante los tres años en que la cuestión estuvo en fase de negociaciones en la Asamblea General de la ONU, la Comisión recibió representaciones de alto rango de los Estados miembros, de órganos de la industria y de organismos medioambientales. La Comisión promovió un enfoque normativo (en vez de una prohibición) con la intención de que los Estados del pabellón lo aplicaran por medio de las OROP y cuando sus buques faenan en alta mar en las zonas para las que actualmente no existen OROP.

3.5 En la propuesta, la gestión de la pesca de alta mar se dejará en gran medida a la responsabilidad los Estados miembros de la UE y se asociará a la expedición de permisos espe-

ciales de pesca. Para solicitar un permiso un buque tendrá que presentar un plan de pesca en el que se exponga la localización prevista de las actividades, las especies que esté previsto capturar, la profundidad a la que se calarán los artes y el perfil batimétrico del fondo marino de los caladeros de que se trate. A continuación, las autoridades evaluarán el plan de pesca y su impacto potencial en los ecosistemas marinos vulnerables, recurriendo a la mejor información científica disponible.

3.6 La propuesta también estipula algunas limitaciones claras. La utilización de artes de fondo a profundidades superiores a 1 000 metros quedará prohibida. Cuando se produzca un encuentro fortuito de un buque pesquero con un ecosistema marino vulnerable, el buque interrumpirá de inmediato la pesca y únicamente reanudará sus actividades cuando se haya alejado como mínimo a una distancia de cinco millas náuticas del lugar donde se haya producido el encuentro. Se deberá comunicar a las autoridades responsables el lugar del encuentro y después podría decidirse el cierre de la zona para la pesca con artes de fondo. Además, todos los buques estarán obligados a utilizar sistemas de localización de buques vía satélite, así como observadores científicos a bordo.

3.7 Se pedirá a los Estados miembros que informen a la Comisión sobre la aplicación del Reglamento cada seis meses. A continuación, la Comisión elaborará un informe dirigido al Parlamento Europeo y el Consejo antes de junio de 2010, en el que se incluirán propuestas para las modificaciones que sean necesarias.

4. Observaciones generales

4.1 El CESE apoya la orientación política general presentada por la Comisión, que es coherente con la posición previamente expresada sobre la detención de la pérdida de la biodiversidad (NAT/334).

4.2 En los últimos años, el CESE ha explorado de manera pormenorizada en diversos dictámenes ⁽⁵⁾ las cuestiones concretas y los problemas derivados de los objetivos de la Política Pesquera Común (PPC) y cómo pueden explotarse los recursos acuáticos en el contexto de un desarrollo sostenible, teniendo en cuenta de manera equilibrada los aspectos medioambientales, económicos y sociales. Todos estos aspectos deben ser también tenidos en cuenta a la hora de analizar la propuesta de Reglamento presentada por la Comisión Europea.

4.3 Tanto la Comunicación como el documento de trabajo del personal de la Comisión que realiza una evaluación del impacto de la propuesta de Reglamento, mencionan que, hoy por hoy, ésta va a afectar solamente a los buques arrastreros comunitarios que faenan en el Atlántico Sudoccidental (ASW) fuera de la Zona Económica Exclusiva (ZEE) de Argentina.

⁽⁴⁾ Resoluciones 59/25 (2004) y, en particular, 61/105 (párrafos 80-95) de 8 de diciembre de 2006.

⁽⁵⁾ NAT/264 — Reglamento sobre el Fondo Europeo de la Pesca (DO C 267 de 27.10.2005); NAT/280 — Reglamento por el que se establecen medidas financieras comunitarias para la aplicación de la política pesquera común y el Derecho del Mar (DO C 65 de 17.3.2006), NAT/316 (DO C 318 de 23.12.2006), NAT/333 (DO C 168 de 20.7.2007), NAT/334 — Detener la pérdida de biodiversidad (DO C 97 de 28.4.2007); NAT/364 — Reglamento 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 (DO C 10 de 15.1.2008).

4.4 Esta pesquería se desarrolla por unos 30 buques comunitarios en el Atlántico Sudoccidental (ASW), donde todavía no se ha constituido una OROP debido al prolongado conflicto político existente entre el Reino Unido y Argentina sobre las Islas Malvinas/Falklands. Las características de esta pesquería son las siguientes:

- El componente de alta mar de esta pesquería se sitúa en la plataforma continental y en la vertiente superior de la plataforma patagónica. Tiene 25 años de existencia y tanto la industria pesquera como los científicos aseguran que cubre las mismas zonas, con fondos llanos y arenosos, superponiéndose dos pesquerías: una sobre pota (*Illex*) y calamar (*Loligo*) y otra sobre la merluza (*merluccius hubbsi*). Ninguna de estas especies está catalogada como poblaciones de peces de aguas profundas, ya se utilice para ello el criterio de profundidad ⁽⁶⁾ (rechazado ya por la FAO) o el de caracterización biológica (longevidad extrema, maduración tardía, crecimiento lento y baja fecundidad ⁽⁷⁾) que pueda aconsejar una protección adicional ⁽⁸⁾. Es decir, incide sobre especies de mediana y alta productividad, sin capturas accesorias (by-catches) significativas y sobre las que no existe sospecha de que existan ecosistemas particularmente vulnerables.
- El inicio de esta pesquería se debió a la financiación por parte de la UE de campañas experimentales con el fin de redistribuir la flota comunitaria. Estas campañas se hicieron con observadores a bordo y la Comisión Europea debe disponer de una información exhaustiva sobre las mismas.
- La Comisión también ha financiado estudios de evaluación y España, a través del Instituto Español de Oceanografía (IEO), ha mantenido durante todos estos años un programa de embarque de observadores científicos para dar continuidad a la información sobre la pesquería, complementando las informaciones ⁽⁹⁾.
- Las especies capturadas incidentalmente, o «by-catch», son muy reducidas; siendo las dos principales la rosada o congrio (*Geniptyrus Blacodes*) y el marujito (*Rockcod*), siendo esta última una especie no comercial que se está tratando de introducir en el mercado comunitario.
- Todos los buques comunitarios trabajan regulados por permisos de pesca específicos otorgados por el Estado miembro y controlados vía satélite (VMS). Además, alrededor del 20 % de la flota lleva observadores científicos a bordo.
- Tanto la pesquería de cefalópodos (calamar y pota) como la de merluza, se extienden sobre dos pequeñas zonas de alta mar que forman parte de una pesquería mucho mayor que abarca también a las ZEE de Argentina y Uruguay, así como el área controlada por el Gobierno de Malvinas, en las que

operan en total unos 100 buques argentinos, de terceros países ⁽¹⁰⁾ y de las Islas Malvinas.

- De las especies de profundidad citadas en los anexos I y II del Reglamento (CE) n° 2347/2002 del Consejo por el que se establecen las modalidades específicas de acceso y otras condiciones aplicables a la pesca de poblaciones de aguas profundas ⁽¹¹⁾, sólo la cherna (*Polyprion americanus*) tiene distribución en aguas patagónicas, pero no se han registrado capturas de esta especie ni por parte del IEO ni por parte de la flota comunitaria.
- El empleo y la riqueza que generan estos buques se concentran en una región comunitaria altamente dependiente de la pesca ⁽¹²⁾.

4.5 En vista de lo anterior, el Comité propone que, en caso de que el exhaustivo estudio oceanográfico que se está llevando actualmente a cabo en esta zona demostrara de modo concluyente que no hay pruebas de la existencia de ecosistemas marinos vulnerables, esta área (definida geográficamente de manera específica) debería quedar exenta de los requisitos de la propuesta de Reglamento.

4.6 Por otro lado, el Comité considera que la propuesta de la Comisión no garantiza que los Estados miembros apliquen y armonicen eficazmente los reglamentos. En consecuencia, solicita a la Comisión que desempeñe un papel más relevante a la hora de coordinar y asegurar la puesta en práctica eficaz del Reglamento por parte de los Estados miembros.

4.7 Asimismo, el CESE estima que la Comisión debería promover el desarrollo de evaluaciones científicas independientes para complementar los análisis de impacto que faciliten los Estados miembros. Para ello, debería prever la disposición de fondos presupuestarios necesarios para cubrir dichas evaluaciones.

4.8 Por último, el Comité recuerda que la FAO está trabajando en la redacción de unas «Directrices Internacionales para la gestión de las pesquerías de aguas profundas en alta mar» y sugiere que sus conclusiones sean tenidas en cuenta por la Comisión Europea.

5. Observaciones particulares

5.1 El CESE considera que el artículo 1.1 de la propuesta de Reglamento se refiere a los buques pesqueros comunitarios que realizan actividades de pesca con artes de fondo en pesquerías vírgenes, sin explotar, de alta mar, y que en él se deberá tener presente lo expuesto en el punto 4.5.

⁽⁶⁾ Por la información recogida por los observadores del IEO, que coincide con los datos de satélite procedentes de las cajas azules, se sabe que en porcentaje superior al 95 %, la flota española de arrastre de fondo que faena en alta mar de la plataforma patagónica lo hace en profundidades inferiores a 400 metros.

⁽⁷⁾ Trabajo de Koslow et al. Publicado en el año 2000 en el ICES Journal of Marine Science: J. A. Koslow, G. W. Boehlert, J. D. M. Gordon, R. L. Haedrich, P. Lorange and N. Parin, 2000. *Continental Slope and deep-sea fisheries: implications for a fragile ecosystem*.

⁽⁸⁾ Véase el considerando (10) de la propuesta de Reglamento.

⁽⁹⁾ Véase el punto 2.2 del «Commission Staff Working Document».

⁽¹⁰⁾ Corea, Japón, China, Taiwán y Uruguay.

⁽¹¹⁾ DO L 351 de 28.12.2002, p. 6.

⁽¹²⁾ Las tablas input-output de la pesca-conserva de Galicia, editadas por la Xunta de Galicia, muestran que de las 74 actividades en que se divide la economía gallega, 61 actividades dependen de la pesca.

5.2 Con relación al artículo 2 de la propuesta de Reglamento, el Comité considera que la definición de «ecosistema marino vulnerable» es vaga e imprecisa y puede ocasionar problemas de interpretación. El trabajo que está desarrollando la FAO puede servir para aclararla.

5.3 Por lo que se refiere al apartado 5 del artículo 4, el CESE expresa su preocupación por que se asegure que cualquier modificación de los planes de pesca se revise para garantizar que no existen impactos negativos, esto es, que las modificaciones abordan de manera eficaz los posibles problemas detectados en los análisis de impacto. El Comité, asimismo, muestra su preocupación porque se establezca un sistema que no sea lo suficientemente flexible para adaptarse a la pesquería, que puede ser muy cambiante y poco previsible.

5.4 El Comité estima que el artículo 5 también puede generar confusión, al no distinguir entre la pérdida de validez del permiso y la revocación del mismo. El permiso especial de pesca es una autorización administrativa que será válida si se cumplen los procedimientos y requisitos exigidos para su expedición por la administración competente y hasta que no sea suspendida o retirada por la misma. La retirada o suspensión del permiso de pesca por la administración debe ser expresa y comunicada al particular, dándole audiencia. Por ello, el CESE propone la siguiente redacción: «El permiso de pesca especial contemplado en el artículo 3, apartado 1, será *retirado* si las actividades pesqueras no se ajustan en todo momento al plan de pesca presentado de conformidad con el artículo 4, apartado 1».

5.5 Consecuentemente, el artículo 5.2. segunda frase, debería redactarse de la siguiente forma: «Las autoridades competentes analizarán dichas modificaciones y *únicamente podrán modificar las condiciones* del permiso si no suponen el desplazamiento de las actividades a zonas que alberguen o puedan albergar ecosistemas marinos vulnerables».

5.6 El artículo 6 propone la prohibición de la utilización de artes de fondo a profundidades superiores a 1 000 metros. El Comité considera que esta medida debe suprimirse, puesto que no existe base científica suficiente para incluir esta limitación, tal y como ha quedado reflejado en las discusiones sobre las «Directrices Internacionales para la gestión de las pesquerías de aguas profundas en alta mar» auspiciadas por la FAO. El hecho de que actualmente no exista ninguna flota que opere a profundidades superiores a 1 000 metros no debería ser el motivo para que el Reglamento impida el futuro desarrollo de las mismas, siempre que éstas sean sostenibles. Además, tal y como reconoce la propia Comisión Europea, no es una medida recomendada por la Resolución 61/105 de la Asamblea General de Naciones Unidas.

5.7 El CESE muestra su preocupación por la ambigüedad del artículo 8 del Reglamento propuesto. Aparentemente, no se garantiza que todas las zonas que alberguen o puedan albergar ecosistemas vulnerables se cierren a la pesca con artes de fondo.

No existe la obligación clara para los Estados miembros de que, habiéndose determinado las probables zonas vulnerables, las cierren a los buques de su pabellón.

5.8 El artículo 10, al igual que ocurre con el artículo 5, confunde pérdida de validez con revocación o retirada del permiso. Por ello, el Comité sugiere la siguiente redacción del artículo 10.1: «El incumplimiento del plan de pesca contemplado en el artículo 4, apartado 1, en circunstancias distintas de las que se especifican en el artículo 5, apartado 2, supondrá la *revocación* del permiso de pesca especial expedido al buque de pesquero de que se trate. Toda actividad pesquera que tenga lugar a partir del momento en el que el *permiso especial de pesca es revocado* se considerará efectuada sin poseer permiso de pesca ...».

5.9 Por lo que se refiere al artículo 12, que propone la asignación de observadores a bordo del 100 % de los buques de pesca, el CESE estima que esta medida es desproporcionada, innecesaria y, en algunos casos, imposible de aplicar. Esto último es así porque no todos los buques disponen de habitabilidad suficiente para tener a una persona más a bordo. Además, supondría un nuevo elemento más que incrementaría el coste de explotación de las empresas. Los institutos científicos normalmente consideran que con un porcentaje determinado de observadores a bordo es suficiente para cumplir los objetivos propuestos.

5.10 Con relación al artículo 14, el CESE desea recomendar igualmente que la Comisión transmita un informe al Consejo y al Parlamento antes del 30 de junio de 2009 y no del 2010, fecha actualmente establecida en el artículo 14. La Asamblea General de la ONU decidió revisar en 2009 la aplicación de la resolución de 2006, por lo que sería importante que la Comisión facilitara un informe a tiempo con vistas a la revisión de la Asamblea General de la ONU.

5.11 El Comité estima que el plazo de entrada en vigor, siete días después de su publicación en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas, no es suficiente para que los barcos puedan enviar los planes de pesca y la Comisión pueda evaluarlos y aprobarlos, por lo que el CESE propone que se fije un plazo razonable y realista para que pueda cumplirse la obligación y la concesión efectiva del permiso por parte de la Comisión.

5.12 El Comité, por último, considera que el Reglamento debería incorporar una disposición o un artículo en el que se pida la realización de una evaluación para garantizar que la reglamentación de la pesca prevé la sostenibilidad a largo plazo de las poblaciones de peces y la conservación de las especies capturadas incidentalmente. En la resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas se hace un llamamiento en favor de la primera de estas obligaciones, y ambas están contempladas en el Acuerdo de la ONU sobre las poblaciones de peces en alta mar de 1995.

Bruselas, 29 de mayo de 2008.

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 sobre nuevos alimentos y por el que se modifica el Reglamento (CE) n° XXX/XXXX (procedimiento uniforme)»

COM(2007) 872 final — 2008/0002 (COD)

(2008/C 224/18)

El 30 de enero de 2008, 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 de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre nuevos alimentos y por el que se modifica el Reglamento (CE) n° XXX/XXXX (procedimiento uniforme)»

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 29 de abril de 2008 (ponente: Sr. ESPUNY MOYANO).

En su 445° Pleno de los días 28 y 29 de mayo de 2008 (sesión del 29 de mayo), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 71 votos a favor, 1 voto en contra y 2 abstenciones el presente dictamen.

1.1 El CESE estima necesario y conveniente actualizar la legislación sobre nuevos alimentos, lo que redundará en una mayor seguridad alimentaria y jurídica, por lo que apoya la propuesta de la Comisión, aunque deberían tenerse en cuenta algunas sugerencias.

1.2 El CESE apoya la creación de una página web en la que figure la lista positiva de alimentos autorizados y que pueda ser consultada por consumidores e industriales, pero desea llamar la atención de la Comisión sobre la conveniencia de que esa página sea fácil de localizar, entre todas las de la Comisión, y contenga explicaciones claras para que tenga una verdadera utilidad.

1.3 Puesto que el Reglamento diferencia entre dos categorías de nuevos alimentos (según procedan o no de un Estado miembro de la UE), el CESE sugiere que la lista positiva de alimentos autorizados se estructure en dos partes, para que sea de más fácil acceso y comprensión por parte de consumidores y operadores.

1.4 El CESE estima que los esfuerzos realizados en I+D+i por las empresas deben estar amparados por las autoridades mediante una adecuada protección de los datos que faciliten y de acuerdo con la propiedad intelectual de los mismos.

1.5 El CESE opina que la fecha de evaluación (antes del 1 de enero de 2015) parece demasiado lejana.

1.6 El CESE estima que la mención «que no haya utilizado en una medida importante para el consumo humano...» es demasiado ambigua y puede inducir a error, confusión y malas prácticas.

1.7 El CESE observa que no hay ningún sistema ni plazo previsto para la revisión de la lista, por lo que propone que en el mismo Reglamento se establezca el mecanismo para revisarla cuando sea necesario.

1.8 El CESE se pregunta si el plazo concedido para realizar la evaluación, cuando sea necesaria, por parte de la EFSA, será suficiente.

2. Resumen de la propuesta de la Comisión

2.1 La reglamentación europea original sobre los nuevos alimentos data de 1997. Transcurrido este tiempo, se ha detectado la necesidad de actualizar y modificar algunos aspectos de la misma.

2.2 El objetivo es mejorar la eficiencia, transparencia y puesta en práctica de un sistema de autorización que garantice la seguridad de los nuevos alimentos e incluya un procedimiento de evaluación científica por la EFSA (Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria), que reduzca la carga administrativa y mejore la competitividad de las empresas.

2.3 La propuesta de la Comisión establece normas armonizadas para la comercialización de nuevos alimentos en la UE, con objeto de asegurar un nivel elevado de protección de la salud humana y de los consumidores, así como garantizar un eficaz funcionamiento del mercado interior.

2.4 Se excluyen expresamente de su aplicación los aditivos, aromas, disolventes de extracción, enzimas, vitaminas y minerales, así como los alimentos y piensos modificados genéticamente, por tener su propio procedimiento ya establecido.

2.5 La propuesta entiende por nuevo alimento:

— alimento que no se ha utilizado en una medida importante para el consumo humano en la Comunidad antes del 15 de mayo de 1997;

— alimento de origen vegetal o animal cuando se aplica al vegetal o animal una técnica no tradicional de cría y no utilizada antes del 15 de mayo de 1997;

— alimento que se haya sometido a un nuevo proceso de producción, no utilizado antes del 15 de mayo de 1997, que provoca en su composición cambios significativos de su valor nutritivo, de su metabolismo o de su contenido en sustancias indeseables.

2.6 Además, incluye otras definiciones de conceptos básicos como «alimento tradicional de tercer país» e «historial de uso alimentario seguro».

2.7 Se establece que sólo podrán comercializarse en la UE los nuevos alimentos que se inscriban en la lista comunitaria y que cumplan las siguientes condiciones:

- no plantear problemas de seguridad, sobre la base científica disponible;
- no inducir a engaño al consumidor;
- no ser desventajoso desde el punto de vista nutricional frente a un alimento tradicional, si su destino es sustituirlo.

2.8 Estas condiciones son comunes para la inclusión en la lista comunitaria tanto de los nuevos alimentos producidos por nuevos métodos de cría o nuevos procesos de producción como para los alimentos tradicionales de terceros países que se consideren nuevos alimentos. En ambos casos es imprescindible que cumplan las reglas correspondientes y sigan el procedimiento establecido (en el que participan Comisión, EFSA y Estados miembros).

2.9 La Comisión ofrecerá en su caso (en colaboración con la EFSA) herramientas y asesoramiento técnico para ayudar a los operadores y, especialmente a las PYME, en la tramitación de las solicitudes de autorización.

2.9.1 Además la Comisión, a raíz de un dictamen de la EFSA, si fuera necesario podría imponer por motivos de seguridad alimentaria el seguimiento postcomercialización (artículo 11).

2.10 La propuesta intenta respetar el derecho a la protección de datos (artículo 12) y establece que las autoridades nacionales determinarán el correspondiente marco sancionador para el caso de incumplimiento de las disposiciones comunitarias (artículo 13).

2.11 La Comisión estará asistida por el Comité Permanente de la Cadena Alimentaria y de Sanidad Animal y se establece, finalmente, un plazo límite para la evaluación del funcionamiento práctico de la norma (2015) con vistas a proceder en su caso a la correspondiente modificación.

3. Observaciones generales

3.1 Centralización de los procedimientos de evaluación y de autorización

3.1.1 La propuesta establece un marco centralizado para la evaluación y autorización de los nuevos alimentos, que se llevará a cabo por la EFSA (evaluación científica) y por la Comisión Europea (autorización). Bajo este modelo de evaluación por

la EFSA (artículo 10) se debería contribuir a garantizar de forma homogénea en la UE la seguridad de los nuevos alimentos y a simplificar los trámites que deben cumplir las empresas, acelerando así el ritmo de las autorizaciones de nuevos alimentos en Europa. En conjunto, se facilita indirectamente la inversión e interés de las empresas en el desarrollo de nuevos alimentos.

3.2 Necesidad de un procedimiento centralizado de autorización de nuevos alimentos que garantice su seguridad y simplifique los trámites de autorización de nuevos alimentos

3.2.1 Cuando en 1997 se publicó el Reglamento sobre nuevos alimentos y nuevos ingredientes alimentarios, se incorporó al Derecho comunitario una nueva herramienta necesaria para la libre circulación de productos alimenticios seguros.

3.2.2 El devenir de los años y la aplicación del Reglamento han puesto en evidencia algunos aspectos que es imprescindible mejorar para garantizar el elevado nivel de protección de salud y bienestar de los ciudadanos, la libre circulación de mercancías, así como establecer mecanismos eficientes de autorización que permitan a las empresas innovar.

3.2.3 La propuesta establece dos procedimientos de autorización según el tipo de nuevos alimentos de que se trate: la de los alimentos tradicionales de terceros países que se quieren comercializar por vez primera en la Unión Europea, y la de los nuevos alimentos producidos por técnicas no tradicionales de cría o mediante nuevos procesos de producción.

3.2.4 Para los primeros (artículo 8), es necesario simplificar el procedimiento de autorización existente hasta la fecha, dando por válida la seguridad de éstos avalada por una historia de consumo seguro durante un período de tiempo (una generación) en terceros países y la comprobación de que éstos no se han consumido de una manera importante en la Unión Europea antes del 15 de mayo de 1997. Este procedimiento de notificación simplifica, en gran medida, los requisitos que hasta la fecha tenían que cumplir los alimentos tradicionales de terceros países para poder ser comercializados en la Unión Europea.

3.2.5 Para los segundos (nuevos alimentos obtenidos por técnicas no tradicionales de cría o mediante nuevos procesos de producción), que son en los que se concentra la I+D de la industria alimentaria de la UE, se hace imprescindible una evaluación de seguridad única por la EFSA y un procedimiento (artículo 19) claro, sencillo y eficaz que permita acelerar los hasta ahora largos trámites de autorización. No obstante, pese a la importancia de este aspecto, el procedimiento a seguir en estos casos no está plenamente desarrollado en la propuesta, puesto que se remite al procedimiento de autorización uniforme de aditivos, enzimas y aromas. Esta remisión al procedimiento de autorización uniforme de aditivos, enzimas y aromas (todavía no adoptado en la UE) se perfila como una propuesta interesante, pero no parece que se haya reflexionado suficientemente sobre su alcance.

3.2.6 Es imprescindible la centralización (EFSA y Comisión Europea) de la evaluación y autorización de nuevos alimentos, pero también se debería establecer un procedimiento sencillo, claro, eficaz, detallado y con plazos (tal y como sucede con el procedimiento de notificación de alimentos tradicionales de terceros países) para autorizar los nuevos alimentos obtenidos por técnicas no tradicionales de cría o por nuevos procesos de producción, que constituyen la esencia de la innovación de la industria alimentaria.

3.2.7 Este procedimiento podrá incluirse en la propuesta, o remitirse a otra norma; pero en ambos casos, la propuesta debe contener todos los detalles necesarios para que el operador conozca los trámites a seguir para obtener las correspondientes autorizaciones.

3.2.8 La propuesta debe ser lo suficientemente clara y completa para permitir que los operadores la apliquen, sin perjuicio de que la Comisión posteriormente elabore guías (artículo 9).

3.3 Listas comunitarias

3.3.1 La iniciativa de elaborar unas listas (artículos 5, 6 y 7) en las que se incluyan los nuevos alimentos contribuirá a mejorar la información de los consumidores y a dar una mayor seguridad jurídica a los operadores. El modelo de listas no es algo nuevo, puesto que cada vez es más frecuente el recurso a ellas (basta ver el Reglamento relativo a las declaraciones nutricionales y de propiedades saludables en los alimentos y el Regla-

mento de adición de vitaminas y minerales a los alimentos, entre otros). En el caso de los alimentos tradicionales de terceros países el modelo aparece bastante desarrollado en la propuesta (contenido de la lista, publicación en la Web de la DG SANCO) y no sucede lo mismo con los otros nuevos alimentos (no se sabe si el contenido de la lista se publicará en el sitio web de la DG SANCO), por lo que convendría detallarlo.

3.4 Protección de la propiedad intelectual

3.4.1 El desarrollo de nuevos alimentos requiere una sólida vocación e inversión de las empresas en el área de I+D y, para ello, no sólo es necesario dotarlas de procedimientos sencillos, rápidos y económicamente asumibles, sino que es preciso que los conocimientos y desarrollos sean protegidos de manera que no se frene la competitividad. No se define con claridad el alcance de la protección de datos a la que, según la propuesta, tendrán derecho las empresas (se refiere exclusivamente a las autorizaciones, qué pasa con las solicitudes que finalmente se deniegan, etc.).

3.4.2 Dotar al futuro Reglamento de una herramienta como es la protección de datos permitirá que las empresas se sientan seguras sobre los recursos económicos y humanos que destinan a los nuevos desarrollos. Verán en la protección de datos una herramienta que les aporta una protección necesaria para seguir innovando y ser cada día más competitivos, en un mercado y ante un consumidor cada vez más exigente.

Bruselas, 29 de mayo de 2008.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo por la que se simplifican los procedimientos para confeccionar listas y publicar información en los ámbitos veterinario y zootécnico y por la que se modifican las Directivas 64/432/CEE, 77/504/CEE, 88/407/CEE, 88/661/CEE, 89/361/CEE, 89/556/CEE, 90/427/CEE, 90/428/CEE, 90/429/CEE, 90/539/CEE, 91/68/CEE, 92/35/CEE, 92/65/CEE, 92/66/CEE, 92/119/CEE, 94/28/CE y 2000/75/CE, la Decisión 2000/258/CE y las Directivas 2001/89/CE, 2002/60/CE y 2005/94/CE»

COM(2008) 120 final — 2008/0046 (CNS)

(2008/C 224/19)

El 11 de abril de 2008, de conformidad con el artículo 37 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Propuesta de Directiva del Consejo por la que se simplifican los procedimientos para confeccionar listas y publicar información en los ámbitos veterinario y zootécnico y por la que se modifican las Directivas 64/432/CEE, 77/504/CEE, 88/407/CEE, 88/661/CEE, 89/361/CEE, 89/556/CEE, 90/427/CEE, 90/428/CEE, 90/429/CEE, 90/539/CEE, 91/68/CEE, 92/35/CEE, 92/65/CEE, 92/66/CEE, 92/119/CEE, 94/28/CE y 2000/75/CE, la Decisión 2000/258/CE y las Directivas 2001/89/CE, 2002/60/CE y 2005/94/CE»

El 21 de abril de 2008 la Mesa del Comité Económico y Social Europeo encargó a la Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, que preparara los trabajos del Comité en dicho asunto.

Dada la urgencia de los trabajos, el Comité Económico y Social Europeo, en su 445º Pleno celebrado los días 28 y 29 de mayo de 2008 (sesión del 29 de mayo de 2008), nombró ponente general al Sr. NIELSEN y aprobó por unanimidad el presente dictamen.

1. Conclusiones

1.1 El Comité Económico y Social Europeo (CESE) está plenamente de acuerdo en que, tal y como constata la Comisión, es necesario adaptar y simplificar los procedimientos para confeccionar listas y publicar información en los ámbitos veterinario y zootécnico. Por tanto, urge modificar lo antes posible las normas vigentes para la confección de listas, actualización, transmisión y publicación de información.

1.2 Las tareas de confección de listas y de su transmisión a otros Estados miembros y a la opinión pública en general deben seguir siendo competencia de los Estados miembros. La armonización y simplificación deberían llevarse a cabo de conformidad con los procedimientos de reglamentación, y este nuevo procedimiento debería, en aras de la claridad y la coherencia, incluir el ámbito zootécnico.

1.3 No obstante, la propuesta de la Comisión es innecesariamente engorrosa y burocrática. La simplificación y adaptación que se proponen podrían ser realizadas antes y de manera más simple si se concede directamente a la Comisión el fundamento jurídico y mandato necesarios para la realización de la simplificación y adaptación en colaboración con los Estados miembros, a través de la utilización del procedimiento de reglamentación. De esta manera se realizará más rápido y de manera más directa el objetivo de la propuesta, con lo que se podrán aplicar fluidamente los procedimientos de confección de listas, actualización, transmisión y publicación de información. Asimismo, se debería facilitar el acceso a la información en los portales Internet de los Estados miembros, que además debería ser comprensible para todo el mundo.

1.4 Es algo necesario puesto que existe el deseo general de simplificar y facilitar la consulta de la legislación comunitaria, y la propia Comisión ha expresado su intención de establecer un marco jurídico común para el ámbito veterinario en el contexto

de la nueva estrategia de salud animal, que prevé consolidar la legislación comunitaria en los ámbitos veterinario y zootécnico en un solo instrumento legislativo. Si se aplica la Directiva en la forma que ahora se propone, esta consolidación de instrumentos legislativos en un marco común precisará, después de un breve periodo, una revisión del tema en su conjunto, para lo que será imprescindible volver a invertir bastante tiempo en la modificación de la legislación y de la práctica administrativa de los Estados miembros.

1.5 Además, en este contexto es preciso definir lo antes posible el procedimiento para la autorización de centros de concentración y la actualización de la información pertinente. Lo mismo es aplicable a las exigencias que habrán de cumplir los laboratorios nacionales de referencia.

2. Contexto

2.1 El transporte de animales vivos y de material de cría en la UE requiere una autorización y controles de las instituciones, explotaciones, instalaciones y asociaciones de cría afectadas (en lo sucesivo, «entidades pertinentes») ⁽¹⁾. Al mismo tiempo, es

⁽¹⁾ Entre otros, incluye:

- Laboratorios estatales responsables de ciertas tareas relacionadas con zoonosis peligrosas y contagiosas (control, métodos de ensayo, servicios disponibles en caso de urgencia, utilización de reactivos, ensayos de vacunas, etc.).
- Centros de almacenamiento de esperma de ganado bovino y porcino, depósitos de esperma, bancos de esperma y equipos de recogida o producción de embriones.
- Organizaciones y asociaciones de cría que estén reconocidas oficialmente a efectos de la llevanza o creación de libros genealógicos.
- Todo tipo de centros de concentración autorizados para el ganado vacuno, porcino, caprino y ovino, y centros de cría de aves.
- Comerciantes autorizados y los locales registrados que utilicen esos comerciantes en relación con su actividad comercial.

extremadamente importante que se mantenga un nivel suficiente de seguridad y que se prevenga la propagación de zoonosis contagiosas. Por tanto, las «entidades pertinentes» deben cumplir una serie de condiciones y estar autorizadas por los Estados miembros para comerciar a nivel intracomunitario con animales vivos y de material de cría, incluidos, en particular, los materiales genéticos animales como el esperma y los embriones.

2.2 La legislación comunitaria en el ámbito veterinario se ha desarrollado con el transcurso del tiempo a través de la adopción sucesiva de un número considerable de instrumentos legislativos. Por consiguiente, existen diferentes procedimientos para registrar las «entidades pertinentes» en los Estados miembros, así como para la confección de listas, actualización, transmisión y publicación de la información correspondiente. Esto hace que para las autoridades nacionales, organismos afectados y explotaciones sea más difícil utilizar la información en la práctica. En algunos casos no existe fundamento jurídico para los informes pertinentes.

2.3 El objetivo de la propuesta es armonizar y simplificar las normas utilizadas en los procedimientos de reglamentación⁽²⁾, lo cual debería aliviar las cargas administrativas ya que las normas aplicables al registro, confección de listas, actualización, transmisión y publicación serán sistemáticas, coherentes y uniformes. Formalmente será preciso modificar veinte directivas y una decisión⁽³⁾. En aras de la claridad y coherencia, la Comisión estima que este nuevo procedimiento también debería ser aplicado en el ámbito zootécnico y de las asociaciones de cría autorizadas en los Estados miembros a llevar o crear libros genealógicos, así como en el comercio de équidos destinados a concurso y a la participación en concursos hípicas.

2.4 Asimismo, las «entidades» de terceros países tendrán que cumplir una serie de requisitos para exportar esperma y embriones a la UE. Las autoridades del tercer país en cuestión deberán realizar los controles pertinentes, aunque la Comunidad podrá realizar inspecciones veterinarias. Cuando la información presentada por el tercer país suscite dudas, se adoptarán medidas de protección de conformidad con la Directiva 97/78/CE. En aras de la claridad y la coherencia, la Comisión estima que ese procedimiento debe aplicarse también a las autoridades de terceros países que han sido aprobadas a efectos de la llevanza de libros genealógicos de bovinos, libros genealógicos de ovinos y caprinos o libros genealógicos de équidos de acuerdo con la legislación zootécnica comunitaria.

2.5 Según la propuesta de la Comisión, la competencia en materia de confección y actualización de listas de laboratorios nacionales de referencia y otros laboratorios autorizados incumbe, al contrario de la situación actual, a los Estados miembros, aunque la Comisión seguirá siendo responsable de la elaboración y publicación de las listas de laboratorios autorizados en terceros países. Por último, en aras de la continuidad de las pruebas serológicas de seguimiento de la actividad de las

vacunas antirrábicas⁽⁴⁾, se propone la adopción de medidas transitorias.

3. Observaciones generales

3.1 La legislación comunitaria en los ámbitos veterinario y zootécnico es extremadamente amplia y compleja, debido a la complejidad de las enfermedades, la necesidad de prevenir y supervisar de manera fiable y a la sucesiva elaboración de estas disposiciones para responder a las evoluciones. El brote y la propagación de epidemias que afectan al ganado pueden tener importantes consecuencias económicas y sociales, por lo que es absolutamente primordial que las disposiciones y las autoridades competentes funcionen perfectamente. A esto hay que sumar el creciente riesgo mundial ocasionado por el continuo crecimiento demográfico, la presión de la producción de ganado, un mayor comercio y relaciones internacionales más intensas; además, el cambio climático está cambiando la propagación geográfica de las enfermedades.

3.2 Por lo tanto, el CESE considera absolutamente necesario realizar lo antes posible la simplificación y adaptación prevista de las disposiciones en materia de confección de listas, actualización, transmisión y publicación de información. No obstante, estima que este objetivo se podría realizar más rápidamente y de manera más simple si se suprimen las disposiciones existentes sobre la elaboración y publicación de información de los instrumentos legislativos correspondientes y se sustituyen por una sola norma que conceda a la Comisión el fundamento jurídico y las competencias necesarias para acometer y aplicar lo antes posible la simplificación y adaptación con la aplicación del procedimiento de reglamentación. El resultado es el mismo, sólo que en este caso se evitaría la espera de una larga transposición administrativa de la legislación y prácticas administrativas de los Estados miembros.

3.3 La actual propuesta de la Comisión se refiere en, en particular, a la inclusión de nuevas disposiciones en los 21 instrumentos legislativos con referencias reiteradas a las nuevas disposiciones que, a su vez, se remiten a la aplicación del procedimiento de reglamentación. Se trata de un enfoque innecesariamente complicado que implica la introducción inicial de normas procesales a través de las referencias de cada uno de los 21 instrumentos legislativos, seguida por una espera para la aprobación de las disposiciones necesarias de incorporación a la legislación y administración nacional de cada uno de los 30 países del EEE. Sólo entonces tendrá la Comisión las competencias necesarias para iniciar la elaboración concreta de normas comunes con la aplicación del procedimiento de reglamentación.

3.4 Este argumento gana relevancia con la formulación del deseo general de simplificar y facilitar la consulta de la legislación. Además, la propia Comisión propone elaborar un marco jurídico común en el ámbito veterinario en el contexto de la nueva estrategia de salud animal, que entrañará una agrupación en un marco común de todos los instrumentos legislativos que

(2) El procedimiento de reglamentación se basa en los artículos 5 y 7 de la Decisión del Consejo 1999/468/CE de 28 de junio de 1999 por la que se establecen los procedimientos para el ejercicio de las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión.

(3) Las Directivas 64/432/CEE, 77/504/CEE, 88/407/CEE, 88/661/CEE, 89/361/CEE, 89/556/CEE, 90/427/CEE, 90/428/CEE, 90/429/CEE, 90/539/CEE, 91/68/CEE, 92/35/CEE, 92/65/CEE, 92/66/CEE, 92/119/CEE, 94/28/CE, 2000/75/CE, 2001/89/CE, 2002/60/CE, 2005/94/CE y la Decisión 2000/258/CE.

(4) Decisión 2000/258/CE del Consejo, de 20 de marzo de 2000, por la que se designa un instituto específico, responsable de fijar los criterios necesarios para la normalización de las pruebas serológicas de control de la eficacia de las vacunas antirrábicas.

afectan al ámbito veterinario y zootécnico ⁽⁵⁾. Sería más rápido y simple sustituir directamente las disposiciones en vigor por un mandato a la Comisión en forma de instrumento legislativo pertinente, de manera que los trabajos comiencen lo antes posible y no sea preciso esperar a la introducción de las disposiciones modificadas como parte de la incorporación a la legislación nacional de los 21 instrumentos jurídicos, lo cual que entrañaría demoras y complicaciones administrativas.

3.5 Por tanto, el CESE considera que el Consejo y la Comisión deberían aprovechar la ocasión de utilizar el marco legislativo común previsto para el ámbito veterinario y zootécnico. Si no aprovechan esta oportunidad, será preciso revisar nuevamente las disposiciones con motivo de la consolidación de la legislación, lo cual entrañará complicaciones administrativas para los Estados miembros, que a su vez tendrán que revisar sus legislaciones y prácticas administrativas.

4. Observaciones particulares

4.1 En su propuesta la Comisión utiliza varias veces la expresión «confección de listas», lo que induce a pensar que se trata de algo acordado. Sin embargo, el núcleo de la propuesta lo constituye la cuestión del procedimiento de confección de listas, actualización, transmisión y publicación de información pertinente y del establecimiento de un formato que sirva de modelo para esa información en el marco del procedimiento de reglamentación.

4.2 Para facilitar el acceso a la información recogida en el portal Internet de los Estados miembros, y facilitar su compren-

sión general, la Comisión debe esclarecer lo antes posible los aspectos técnicos e iniciar la elaboración del formato que servirá de modelo. Además es importante establecer un vínculo claramente reconocible entre el portal Internet de la Comisión y la información, que los Estados miembros deberán desarrollar y actualizar. De lo contrario, se corre el peligro de que los Estados miembros sigan presentando la información con distintos formatos cuya utilización en la práctica será muy difícil para las autoridades y otros actores.

4.3 Asimismo, es necesario precisar el procedimiento para la autorización de centros de concentración y la actualización de la información sobre los centros de concentración autorizados. En efecto, la incertidumbre en términos de cumplimiento de las normas sobre la descarga de animales durante transportes de larga distancia debe ser atribuida al hecho de que la información sobre centros de concentración adecuados está incompleta. Además, las disposiciones que regulan el tipo y número de animales que pueden ser acomodados en los centros de concentración suelen ser equívocas.

4.4 La propuesta de la Comisión de que los Estados miembros decidan la autorización de los laboratorios de referencia carece de justificación. Probablemente se debe al deseo de la Comisión de ahorrarse el trabajo, además del aspecto práctico de responsabilizar a los Estados miembros en este caso. No obstante, es necesario determinar lo antes posible las exigencias que deberán cumplir los laboratorios nacionales de referencia, entre otras cosas en términos de normas internacionales sobre equipos de laboratorio, garantía de calidad y métodos.

Bruselas, 29 de mayo de 2008.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

⁽⁵⁾ Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre una nueva estrategia de salud animal para la Unión Europea (2007-2013) en la que «más vale prevenir que curar», COM (2007) 539 final.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros sobre los disolventes de extracción utilizados en la fabricación de productos alimenticios y de sus ingredientes (Versión consolidada)»

COM(2008) 154 — 2008/0060 (COD)

(2008/C 224/20)

El 8 de abril de 2008, de conformidad con el artículo 251 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros sobre los disolventes de extracción utilizados en la fabricación de productos alimenticios y de sus ingredientes (Versión consolidada)»

Dado que está de acuerdo con el contenido de la propuesta y que ya ha expresado su punto de vista en dictámenes anteriores: CES 522/84, aprobado el 23 de mayo de 1984 (*), CESE 633/92, aprobado el 26 de mayo de 1992 (**), CES 230/94, aprobado el 23 de febrero de 1994 (***), CES 1385/96, aprobado el 27 de noviembre de 1996 (****), y CESE 1599/2003, aprobado el 10 de diciembre de 2003 (*****), el Comité, en su 445º Pleno, celebrado los días 28 y 29 de mayo de 2008 (sesión del 29 de mayo de 2008), decidió por 85 votos a favor y 4 abstenciones, emitir un dictamen favorable sobre la propuesta y remitirse a la posición mantenida en los documentos arriba mencionados.

El dictamen del Comité sobre el Procedimiento de reglamentación con control está actualmente en fase de preparación [COM(2007) 741 final, COM(2007) 822 final, COM(2007) 824 final y COM(2008) 71 final].

Bruselas, 29 de mayo de 2008.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

(*) Dictamen del CESE sobre la Propuesta de Directiva del Consejo relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros sobre los disolventes de extracción utilizados en la fabricación de productos alimenticios y de sus ingredientes, DO C 206 de 6.8.1984, p. 7.

(**) Dictamen del CESE sobre la Propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifica por primera vez la Directiva 88/344 del Consejo de 13 de junio de 1988, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros sobre los disolventes de extracción utilizados en la fabricación de productos alimenticios y de sus ingredientes, DO C 223 de 31.8.1992, p. 23.

(***) Dictamen del CESE sobre la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica por segunda vez la Directiva 88/344/CEE relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros sobre los disolventes de extracción utilizados en la fabricación de productos alimenticios y sus ingredientes, DO C 133 de 16.5.1994, p. 21.

(****) Dictamen del CESE sobre la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica por tercera vez la Directiva 88/344/CEE, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros sobre los disolventes de extracción utilizados en la fabricación de productos alimenticios y de sus ingredientes, DO C 66 de 3.3.1997, p. 3.

(*****) Dictamen del CESE sobre la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros sobre los disolventes de extracción utilizados en la fabricación de productos alimenticios y de sus ingredientes, DO C 80 de 30.3.2004, p. 45.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones — Mejorar la calidad y la productividad en el trabajo: estrategia comunitaria de salud y seguridad en el trabajo (2007-2012)»

COM(2007) 62 final

(2008/C 224/21)

El 21 de febrero 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

«Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones — Mejorar la calidad y la productividad en el trabajo: estrategia comunitaria de salud y seguridad en el trabajo (2007-2012)»

La Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 7 de mayo de 2008 (ponente: Sra. CSER).

En su 445º Pleno de los días 28 y 29 de mayo de 2008 (sesión del 29 de mayo de 2008), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 80 votos a favor, 20 en contra y 8 abstenciones el presente Dictamen.

1. Síntesis

1.1 Los objetivos de la Estrategia de Lisboa renovada para incrementar la productividad y competitividad sólo podrán lograrse si se garantiza la salud y seguridad de los ciudadanos europeos en el trabajo. Las normas comunitarias constituyen, junto con las reglamentaciones nacionales, una garantía con vistas a preservar la salud y seguridad de los trabajadores en el trabajo. Esto es lo que debe poner en práctica la nueva estrategia comunitaria de salud y seguridad en el trabajo 2007-2012.

1.2 La salud y la seguridad en el trabajo deberían considerarse un factor clave para el crecimiento económico y la productividad. Implican considerables costes, y quienes salen perjudicados no son solamente las empresas y los trabajadores, sino la sociedad en su conjunto. Estos costes deben analizarse con más detenimiento. Ello es importante pues mostraría en qué medida una insuficiente seguridad en el trabajo y un entorno laboral deficiente cuestan a todas las partes afectadas y reducen, por tanto, la productividad.

1.3 El CESE suscribe el objetivo consistente en reducir en un 25 % los accidentes laborales; convendría fijar asimismo un objetivo comparable para reducir las enfermedades profesionales. Es importante dedicar una atención especial a los cánceres ligados al trabajo. Convendría introducir, comprobar y adaptar un plan de acción específico, acompañado de objetivos cuantificables y fiables, así como mecanismos de información comparativos.

1.4 Es necesario respetar y aplicar verdaderamente los derechos de los trabajadores, teniendo en cuenta las nuevas formas de empleo y la necesidad de procurar que la legislación y, por tanto, la inspección se apliquen a todos los trabajadores, cualquiera que sea el tipo de trabajo o la forma de empleo. El no respeto de estos derechos significaría violar los derechos fundamentales.

1.5 El CESE respalda la aplicación adecuada de la legislación comunitaria, esencialmente mediante la elaboración y aplicación de las estrategias nacionales.

1.6 Los grupos destinatarios prioritarios, es decir, los trabajadores discapacitados, las mujeres, los trabajadores de edad avanzada, los jóvenes y los trabajadores migrantes, necesitan una reglamentación, una política y una ayuda específicas.

1.7 Para que la estrategia se pueda llevar a cabo y controlar, se necesitan unas normas mínimas específicas referentes al número de inspectores laborales que garanticen la eficacia y uniformidad de las inspecciones y los controles comunitarios y nacionales (¹).

1.8 No se debe reducir el personal del Comité de Altos Responsables de la Inspección de Trabajo (CARIT) ni de las autoridades europeas y nacionales, sino que, por el contrario, convendría aumentarlo, teniendo en cuenta el número de trabajadores y de habitantes en la UE ampliada.

1.9 Los Estados miembros deberían fomentar el diálogo social, tanto a escala comunitaria, nacional y local como en el lugar de trabajo, porque se trata de un instrumento esencial para garantizar a cada trabajador la salud y seguridad en el trabajo.

1.10 Es necesario reforzar la cooperación entre Estados miembros. En particular, conviene adoptar en la política presupuestaria de la UE las disposiciones necesarias para garantizar en la práctica la aplicación sistemática y efectiva de la estrategia comunitaria de salud y seguridad en el trabajo.

1.11 Sobre la base de experiencias locales, regionales y nacionales se deberán iniciar programas de formación e intensificar los programas existentes, coordinando a tal fin las políticas comunitarias con vistas a desarrollar una cultura de la prevención de riesgos y teniendo en cuenta a ésta asimismo en los programas de educación —desde la fase preescolar— la educación y la formación permanente, incluida la formación básica y la formación profesional, en coordinación con las políticas de salud pública.

(¹) Se necesita, como mínimo, un inspector por cada 10 000 trabajadores (en muchos Estados miembros de la UE, la proporción es más baja).

1.12 Para que tengan éxito las iniciativas de prevención son fundamentales la cultura de la salud y de la seguridad en el lugar de trabajo y los organismos que se encargan de la salud y de la seguridad y las personas responsables de la salud y de la seguridad en el lugar de trabajo. Es importante asegurarse de que la formación en materia de salud y seguridad en el lugar de trabajo esté actualizada. Los grupos destinatarios clave son los cuadros superiores y el personal responsable de la salud y de la seguridad. A ellos se les debe proporcionar la formación adecuada, asignárseles el tiempo suficiente para llevar a cabo sus responsabilidades en materia de salud y seguridad y brindárseles la oportunidad de influir en el desarrollo, entre otras cosas, de los procesos de trabajo. En este ámbito, los interlocutores sociales tienen un papel importante que desempeñar en lo que se refiere a concertar acuerdos y aplicarlos en el lugar de trabajo.

1.13 Las PYME, que emplean a más del 80 % de los trabajadores, sufren una desventaja desproporcionada en términos de recursos y posibilidades técnicas y financieras. Este tipo de empresas es muy vulnerable y necesita un apoyo específico, siempre y cuando se comprometan a respetar el diálogo social y cumplir los acuerdos sociales en el ámbito de la salud y seguridad en el trabajo.

1.14 Las formas de organización del trabajo nuevas y en rápido cambio, así como las nuevas tecnologías, entrañan nuevos riesgos que requieren una respuesta de alcance comunitario. Según el Comité científico para los límites de exposición profesional a agentes químicos (SCOEL), convendría adoptar unos límites de exposición basados en criterios de salud. El Comité celebra que los interlocutores sociales hayan aportado una contribución fundamental a la mejora de la salud mental de los trabajadores con sus acuerdos sobre el estrés, el abuso de poder y el acoso moral, que deberían aplicarse a nivel nacional.

1.15 La responsabilidad social de las empresas es un método que cabe acoger favorablemente, pero que no puede sustituir a las normas jurídicas existentes y futuras.

1.16 Debido, en particular, a la mundialización, los problemas planteados en las políticas comunitarias no podrán resolverse únicamente dentro de la UE. Una mundialización justa y un trabajo decente para cada trabajador garantizarán el logro de los objetivos comunitarios a nivel internacional. Las instituciones europeas deben exhortar a los Estados miembros a que ratifiquen los convenios de la OIT.

2. Observaciones generales

2.1 En el contexto de la Estrategia de Lisboa, los Estados miembros han reconocido la importantísima contribución al crecimiento económico y al empleo ⁽²⁾ de las políticas relativas a

⁽²⁾ Véase el Dictamen del CESE de 26 de septiembre de 2007 sobre el tema «Fomentar una productividad sostenible en la vida laboral europea», ponente: Sra. Kurki (DO C 10 de 15.1.2008). <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:010:0072:0079:ES:PDF>.

la salud y seguridad en el lugar de trabajo. Mejorar la salud y la seguridad en el trabajo también forma parte del modelo social europeo. Dada la experiencia pasada, es necesario restaurar la confianza y recobrar el apoyo de los ciudadanos europeos ⁽³⁾.

2.2 Una política social determinada y sensible no sólo aporta una mayor productividad y competitividad, sino que también fomenta la cohesión social y, por ende, la paz social y la estabilidad política, sin las cuales no puede existir un desarrollo sostenible. Dicho de otra forma, la política social es un factor que influye en la productividad ⁽⁴⁾. La salud y la seguridad en el trabajo, pues, no son sólo fines en sí mismos; a largo plazo, el dinero que se gasta en estos ámbitos no sólo se amortiza, sino que también puede influir positivamente en los resultados económicos.

2.3 Las condiciones de trabajo son especialmente importantes para la salud, dado que un adulto pasa el tercio de su vida en el lugar de trabajo. Unas condiciones laborales peligrosas y perjudiciales para la salud suponen un coste de entre el 3 y el 5 % del PIB. Tanto la prevención como el gasto público en el ámbito de la salud y los gastos de salud ligados al trabajo deben considerarse como inversiones. Debido a los cambios demográficos, es necesario optar por un desarrollo sostenible ⁽⁵⁾, dada la importancia para Europa de aumentar la inversión y de crear más empleos en los que se garantice la salud de los trabajadores.

2.4 Conviene seguir desarrollando un marco global de salud y seguridad en el trabajo y aplicarlo correctamente en toda la UE, para integrar a los grupos vulnerables que aún no están cubiertos de manera adecuada, y que tienen problemas para ejercer sus derechos en materia de seguridad en el trabajo, en particular las personas que se encuentran en situación de precariedad laboral y las que desempeñan trabajos muy peligrosos o las que podrían ser objeto de amenazas para obtener de ellas una ventaja competitiva a corto plazo.

2.5 Garantizar la salud y seguridad en el trabajo de manera constante es una de las condiciones para mantener y defender la salud de los trabajadores. Este planteamiento es rentable desde un punto de vista financiero. Uno de los principales instrumentos a tal fin es la prevención. La prevención constituye la inversión más rentable. Es el enfoque que ofrece el mejor rendimiento. Sumada a unas normas de protección adecuadas en todos los lugares de trabajo, también puede permitir a los grandes sistemas de atención sanitaria y de protección social realizar amortizaciones e incluso ahorros sustanciales y a largo plazo a los grandes sistemas de atención sanitaria y de protección social, así como en el ámbito de las primas de los seguros de accidente para las empresas y otros costes directa o indirectamente asociados a las consecuencias de los accidentes laborales. La calidad de los servicios de prevención, la formación de los trabajadores en el ámbito de la salud y seguridad, la mejora de

⁽³⁾ Véanse COM(2005) 33 final y las conclusiones del Consejo Europeo de marzo de 2007. http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/es/ec/93146.pdf.

⁽⁴⁾ Como declaró Anne-Marie Sigmund en la conferencia conjunta del CESE y la OIT sobre «El modelo social europeo», celebrada los días 26 y 27 de junio de 2006.

⁽⁵⁾ Véase OIT: *Demographic change — Facts, Scenarios and Policy Responses* (Cambio demográfico — Hechos, hipótesis y respuestas políticas) (abril de 2008).

la calidad y eficacia de las normas de seguridad, un control competente y continuo y la cooperación con los interlocutores sociales constituyen elementos importantes e interdependientes para garantizar la salud y seguridad en el lugar de trabajo.

2.6 El programa Progress afirma que el principal objetivo de la política social europea consiste en mejorar constantemente las condiciones laborales, escuchar a los trabajadores y a sus representantes y hacerles participar en los procesos decisorios. Este diálogo, mantenido a nivel comunitario en todos los sectores, debería garantizar la igualdad de derechos en todos los Estados miembros. Los acuerdos nacidos del diálogo social (por ejemplo, en los campos del teletrabajo, de la lucha contra la violencia en el trabajo y contra el estrés vinculado al trabajo) deben consolidarse e ir seguidos de medidas eficaces, independientemente del tipo de trabajo y de la forma de empleo. En el caso de los trabajadores del sector público –aunque disponen del instrumento del diálogo social– las desigualdades son extremas, tanto en la legislación como en la práctica. Una característica institucional específica del diálogo social es la participación de un representante permanente de los trabajadores con motivo del examen y tratamiento sistemático de los riesgos profesionales relativos a la salud y seguridad en el lugar de trabajo.

2.7 El CESE recomienda que los Estados miembros consideren seriamente sancionar las violaciones de las normas y analizar los gastos ligados a la salud y seguridad en el trabajo, dado que las consecuencias de los accidentes laborales y las enfermedades profesionales representan una carga para el conjunto de la sociedad y repercuten en la productividad y, por ende, en la competitividad.

2.8 A pesar de que en los últimos años se ha registrado una mejora general de la salud y seguridad en el trabajo, tanto por lo que se refiere al número como a la gravedad de los accidentes laborales y enfermedades profesionales, los riesgos profesionales no se han reducido de manera uniforme. La situación sigue siendo preocupante en algunos sectores, para determinadas categorías de trabajadores y algunos tipos de empresas, en los que los datos están muy por encima de la media ⁽⁶⁾. La evaluación pone de manifiesto que los programas nacionales descuidan a determinados grupos vulnerables, como los falsos autónomos. Esta situación debe cambiar.

2.9 Aunque la estrategia anterior permitió desarrollar una cultura de la prevención, ésta no se ha generalizado. Las PYME, en particular, deberían beneficiarse de un apoyo financiero sistemático, siempre y cuando se comprometan a respetar los acuerdos sociales en el ámbito de la salud y seguridad en el trabajo.

2.10 El CESE propone con respecto a las inspecciones subrayar que las empresas tienen también la obligación de llevar a cabo supervisiones internas por propia iniciativa.

⁽⁶⁾ La tasa de accidentes en el sector de la construcción es dos veces más alta que la media. En el sector de los servicios, los datos muestran una tendencia al alza que requiere un análisis más detenido, y la tasa de accidentes también crece en los sectores sanitario y educativo. Esto se debe, en particular, a la violencia, el estrés y los trastornos osteomusculares.

2.11 Para que la política y la legislación comunitaria se apliquen a nivel nacional y den resultados, es preciso garantizar su aplicación y control a nivel nacional. El CESE acoge favorablemente que los Estados miembros informen periódicamente sobre la aplicación de las directivas.

2.12 El CESE apoya la propuesta de la Comisión Europea sobre estadísticas comunitarias de salud pública y de salud y seguridad en el trabajo (COM (2007) 46 final), y hace especial hincapié en la importancia de unas definiciones y unos sistemas de reconocimiento comunes ⁽⁷⁾. Se necesita una legislación uniforme para recabar datos adecuados y diferenciados que permitan elaborar normas y coeficientes.

3. Observaciones particulares

3.1 La Comunicación de la Comisión define como objetivo para el período 2007-2012 mejorar la calidad del trabajo y la productividad, como fundamento de la estrategia comunitaria de promoción de la salud y la seguridad en el trabajo, en línea con la estrategia comunitaria 2002-2006 basada en la Directiva marco 89/391/CEE.

3.2 Se ha elaborado un informe de evaluación sobre la consecución de los objetivos y sus repercusiones en la estrategia para 2002-2006 ⁽⁸⁾. Durante este período, diez nuevos Estados miembros se adhirieron a la UE. Por falta de estadísticas y de información, la situación en los diez nuevos Estados miembros no se incluyó en dicha evaluación y la nueva estrategia se preparó sobre la base de las cifras de 1999. Por lo tanto, el CESE lamenta muy en especial que, pese a que los nuevos Estados miembros se incorporaron a medio camino de la estrategia, la Comisión no optara por una planificación continua y modificar en consecuencia la estrategia.

3.3 El objetivo de la estrategia comunitaria de reducir los accidentes en un 25 % es claramente positivo. A tal fin, es importante elaborar y aplicar un plan de acción que integre objetivos cuantificables, indicadores y mecanismos de información fiables y que permitan efectuar comparaciones, además de los mecanismos de seguimiento. También hay que tener en cuenta las causas internas de los accidentes laborales, tales como la premura y los plazos de entrega cortos, y las causas externas, en particular la negligencia, debida en algunos casos al estrés padecido en el hogar. Junto a los accidentes laborales, es igualmente importante examinar las enfermedades profesionales, que son proporcionalmente mucho más numerosas. El primer paso hacia la prevención debe consistir en reconocer las enfermedades profesionales y ampliar su definición. Si las causas de las

⁽⁷⁾ Véase el Dictamen del CESE de 25.10.2007 sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre estadísticas comunitarias de salud pública y de salud y seguridad en el trabajo», ponente: Sr. Retureau (DO C 44 de 16.2.2008). <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:044:0103:0105:ES:PDF>.

⁽⁸⁾ SEC(2007) 214.

enfermedades se conocen a tiempo, se pueden adoptar a tiempo las medidas oportunas para eliminarlas. Por este motivo, convendría definir igualmente un objetivo cuantitativo específico para el número de personas que trabajan en condiciones peligrosas, puesto que tendrá un importante impacto en la cantidad de futuras enfermedades profesionales, así como en el número de enfermedades profesionales.

3.4 Legislación y seguimiento

3.4.1 El CESE destaca la necesidad de disponer de una estrategia equilibrada en materia de salud y seguridad, que incluya medidas legislativas y no legislativas en función de lo que resulte más eficaz desde el punto de vista de la aplicación. Convendría, en particular, hacer hincapié en la transformación de las condiciones de trabajo. Es importante tener en cuenta sistemáticamente las repercusiones de estos cambios en la salud y seguridad. Deberá comprobarse si hay que tomar las medidas adecuadas, basadas en la investigación, en particular para responder al cambio exponencial y masivo de las condiciones laborales, al hecho de que el trabajo debe realizarse de manera más rápida e intensiva. El CESE llama la atención sobre el hecho de que todos los trabajadores tienen los mismos derechos, lo cual debe respetarse tanto a nivel de la UE como de los Estados miembros.

3.4.2 En el marco de la aplicación de la nueva estrategia, los jóvenes, los trabajadores migrantes, las mujeres, los trabajadores mayores y las personas con discapacidades requieren una normativa y unas políticas de apoyo específicas, ya que estos grupos son los más expuestos a los riesgos y accidentes laborales y enfermedades profesionales. Las carencias en formación, reconversión e información, la ausencia de orientación y de iniciación al trabajo junto a la insuficiencia de conocimientos lingüísticos, constituyen otros tantos riesgos. En el caso de los trabajadores migrantes, los conocimientos lingüísticos representan un factor importante para garantizar la prevención y difusión de la información, y es importante a este respecto respetar la igualdad de trato.

3.4.3 La coordinación y el control de las directivas requieren disponer de recursos financieros y humanos suficientes. Sin embargo, a pesar de la ampliación de 2004, se han previsto supresiones de puestos en el Comité de Altos Responsables de la Inspección de Trabajo (CARIT). Por otra parte, conviene no reducir el número de representantes que participan en los trabajos de este comité. En la autoridad competente de la Comisión Europea sobre este tema sólo trabajan 26 personas, cuatro o cinco de las cuales se ocupan de la aplicación de las normativas. Este estado de cosas ya se criticó en un dictamen del CESE de 2002, cuando había sólo quince Estados miembros, mientras que son ahora veintisiete. Es absolutamente necesario mejorar esta situación. Asimismo, hay que impedir que se reduzca el número de inspectores a nivel de los Estados miembros.

3.4.4 El objetivo prioritario debe consistir en garantizar el respeto de la reglamentación relativa a la protección de los trabajadores. Las autoridades competentes deben multiplicar las inspecciones en el ámbito de las obligaciones en materia de salud y seguridad, que incumben tanto a los empresarios como a los trabajadores. Conviene generalizar la cultura de la salud y seguridad en el trabajo gracias a la educación y formación y a un marco reglamentario más accesible.

3.4.5 Junto a su función de control de las normas de seguridad en el trabajo, las inspecciones laborales nacionales podrían desempeñar un papel positivo de asesoramiento y consulta para los empresarios. Para garantizar la independencia y eficacia del trabajo de las inspecciones laborales nacionales, es importante disponer de fondos suficientes.

3.4.6 Ya en 2002, el Comité de Altos Responsables de la Inspección de Trabajo (CARIT) decidió mejorar la eficacia de las inspecciones en el lugar de trabajo, dado que uno de los principales instrumentos de que se dispone es el desarrollo de indicadores que permiten evaluar la calidad de las inspecciones. El CESE apoyó esta decisión en su anterior dictamen sobre este asunto⁽⁹⁾. El CESE se adhiere a las conclusiones del CARIT y respalda sus recomendaciones, por lo que lamenta que no se hayan integrado en la estrategia.

3.5 Aplicación y estrategias nacionales

3.5.1 Es necesario fomentar el diálogo social en el ámbito de la salud y seguridad en el trabajo; se necesitan medidas a escala europea elaboradas por los interlocutores sociales. Se debe proporcionar ayuda —en particular, financiera— a los países candidatos, a través del Fondo Social Europeo o por medio de relaciones de hermanamiento entre antiguos y nuevos Estados miembros. En el caso de los países candidatos y los países candidatos potenciales, ha comenzado la transposición de la legislación, así como el refuerzo de los controles en los lugares de trabajo.

3.5.2 Los médicos y los profesionales de la salud son conscientes de la necesidad de conocer los fenómenos provocados por las condiciones laborales, pero también debe tenerse en cuenta el coste de la situación sanitaria. El coste de la prevención de las enfermedades no debe recaer en los trabajadores, ya que, por razones financieras, muchos podrían descuidar el tratamiento de sus enfermedades, lo que podría acarrear posteriormente gastos médicos más elevados. En el marco de promoción de la salud en el trabajo, los empresarios ofrecen una gran diversidad de medidas elaboradas conjuntamente con los trabajadores, las cuales contribuyen a una forma de vida sana de los trabajadores. Entre ellas se cuentan, por ejemplo, exámenes de reconocimiento gratuitos, programas para fumadores, asesoría sobre una alimentación y movilidad sanas así como la prevención del estrés⁽¹⁰⁾.

3.5.3 La estrategia hace un llamamiento en favor de que se adopten medidas significativas para favorecer la readaptación y reinserción de los trabajadores excluidos del mercado laboral debido a enfermedades o discapacidades profesionales. El CESE está de acuerdo con las ideas de la Comisión, pero observa que la política comunitaria no ha establecido las condiciones financieras necesarias para que se hagan realidad.

⁽⁹⁾ Véase el Dictamen del CESE de 17 de julio de 2002 sobre la «Comunicación de la Comisión — Cómo adaptarse a los cambios en la sociedad y en el mundo del trabajo: una nueva estrategia comunitaria de salud y seguridad (2002-2006)», ponente: Sr. ETTY (DO C 241 de 7.10.2002). <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2002:241:0100:0103:ES:PDF>.

⁽¹⁰⁾ Véase el sitio Web de la Red europea para la promoción de la salud en el trabajo: <http://www.enwhp.org/index.php?id=4>.

3.5.4 El CESE comparte el punto de vista de la Comisión según el cual queda aún mucho por hacer respecto de la integración de las cuestiones relativas a la salud y seguridad en las demás políticas específicas de la UE, como, por ejemplo, elaborar medidas conjuntamente con los sistemas públicos de salud.

3.5.5 El CESE apoya los trabajos del grupo formado por varias unidades organizativas de la Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Igualdad de Oportunidades, al objeto de crear sinergias y obtener resultados concretos.

3.6 Prevención, educación y formación

3.6.1 Generalmente, la defensa de la salud y seguridad en el trabajo en los Estados miembros forma parte integrante de la cultura de la salud; además, interesa a los Estados miembros. Paralelamente, a los trabajadores les interesa participar de manera permanente en la educación y formación, lo cual es también una obligación. En cuanto a los empresarios, son agentes esenciales de la formación y desarrollo de la cultura nacional, siempre y cuando respeten su obligación de informar de forma continua a los trabajadores y de cooperar con ellos. Los convenios colectivos también constituyen un instrumento esencial en este sentido.

3.6.2 El CESE recuerda a los Estados miembros y a los interlocutores sociales la importancia de la prevención, la enseñanza y la formación, así como la responsabilidad que les incumbe en este ámbito. Conviene insertar o promover un módulo sobre la salud y seguridad desde la educación preescolar, en las escuelas primarias, la formación profesional, la enseñanza superior y la enseñanza para adultos, así como en la formación permanente.

3.6.3 También es importante que la enseñanza, la formación y la formación permanente tengan en cuenta los distintos grupos; el CESE aprueba la introducción de la educación y la formación permanente en la nueva estrategia y en el enfoque de la prevención.

3.6.4 Generalmente, las cuestiones de salud y seguridad en el trabajo no se tienen en cuenta ni en la enseñanza primaria ni en el contexto de la reconversión, razón por la cual el CESE celebra que la educación y la formación permanente se hayan incluido en la nueva estrategia y en el enfoque preventivo.

3.6.5 El CESE recomienda que en los lugares de trabajo críticos, en los que ocurre la mayoría de los accidentes y enfermedades profesionales, las estrategias nacionales presten especial atención a los nuevos riesgos a la hora de definir los peligros o, más exactamente, en el marco de la prevención. También constituiría una ayuda valiosa a este respecto la elaboración de registros con datos sectoriales.

3.6.6 El Comité considera que las enfermedades provocadas por las sustancias cancerígenas en el entorno laboral representan un problema muy importante. Sólo en 2006 se registraron en los 25 Estados miembros de la UE 2,3 millones de nuevos casos de enfermedades tumorales, lo que las convierte en la causa principal de los fallecimientos prematuros. Se calcula que alrededor del 9,6 % de todas las muertes por cáncer están

relacionadas con las condiciones de trabajo ⁽¹⁾. Por este motivo, el Comité solicita a los Estados miembros que adopten medidas concretas para reducir de manera importante el número de trabajadores expuestos a sustancias cancerígenas.

3.6.7 El CESE considera que, en términos generales, se justifica desarrollar una cultura de la salud, para que los trabajadores presten más atención a esta cuestión. A tal fin, no sólo es importante ayudar a los empresarios, sino también proponer una ayuda a escala comunitaria y a nivel de los Estados miembros, así como dar a conocer a los trabajadores sus derechos en la materia en virtud de las diferentes normas legislativas internacionales (OIT), comunitarias (UE) y nacionales.

3.6.8 Tanto a nivel comunitario como a nivel nacional, es preciso desarrollar decididamente la política de prevención y proporcionarle un apoyo adecuado en términos presupuestarios y de seguridad social. Para reforzar la cultura de la prevención, es necesario desarrollar un enfoque global y preventivo. Conviene garantizar el acceso de todos los trabajadores a la formación, al objeto de reducir la dependencia de determinados grupos. Teniendo en cuenta los cambios en las formas de empleo, este factor es especialmente importante para los trabajadores, que por motivos ajenos a su voluntad no suelen beneficiarse de ninguna formación en materia de seguridad de los trabajadores, de ningún reconocimiento médico en el lugar de trabajo, ni de medidas de prevención y control.

3.6.9 El CESE recomienda que se preste especial atención a la influencia de los medios de comunicación, al objeto de informar mejor al público sobre la necesidad de respetar las normas de seguridad y protección de la salud en el trabajo. Es necesario aprovechar mejor las campañas de la Comisión Europea, de la Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo, de la OIT y de los sindicatos (como, por ejemplo, el Día Internacional en Memoria de los Trabajadores Fallecidos y Heridos, etc.).

3.7 Nuevos riesgos

3.7.1 El CESE propone que se empleen métodos científicos para medir los nuevos riesgos en el trabajo, como, por ejemplo, el estrés o las nuevas condiciones difíciles. Las repercusiones psicosociales y físicas que tienen sobre los trabajadores los nuevos ámbitos de actividad y las nuevas condiciones de trabajo deben examinarse recurriendo a métodos científicos; deberán desarrollarse a tal fin nuevos indicadores o índices. El CESE estima que todos los médicos dedicados a la medicina del trabajo deberían recibir una formación que les permitiera diagnosticar en los trabajadores las cargas mentales provocadas por sus condiciones laborales y los problemas que plantean.

3.7.2 El CESE, al igual que la Comisión, espera que los asalariados adopten un comportamiento más atento a la salud; sin embargo, considera que este cambio de actitud no se conseguirá si no se reúnen las condiciones necesarias para ello. Los contratos precarios y de duración determinada, el tiempo de trabajo real y el estrés constante debido al miedo a perder el

⁽¹⁾ Estudio elaborado por P. Hämäläinen y J. Takala para la OIT.
http://osha.europa.eu/OSH_world_day/occupational_cancer/view?searchterm=occupational%20cancer.

empleo, el desconocimiento de los derechos de los trabajadores y la falta de información, así como la situación de desventaja en que se encuentran los trabajadores migrantes cuando utilizan los servicios sanitarios son varios de los problemas que menoscababan las buenas actitudes.

3.7.3 En el marco de su estrategia 2002-2006 para el bienestar en el trabajo, la UE aún no ha cumplido su misión consistente en crear un lugar de trabajo sin estrés ni depresión. El CESE lo lamenta y pide a la Comisión Europea que elabore recomendaciones concretas a este respecto.

3.8 *La protección de la salud a nivel internacional*

3.8.1 La UE no sólo es responsable de sus propios ciudadanos, sino también de las condiciones de trabajo de los ciudadanos que viven fuera de sus fronteras. Como ya se señaló en la estrategia anterior, el respeto de los derechos laborales fundamentales también debe tenerse en cuenta en las políticas de comercio exterior y desarrollo, aun cuando en estos ámbitos

puedan surgir conflictos con el principio de la libertad de mercado ⁽¹²⁾.

3.8.2 En el ámbito de la política internacional, cabe fomentar la adopción de las reglamentaciones y recomendaciones de la OIT, así como los logros de la UE, como REACH. Conviene asimismo desarrollar las políticas y normativas destinadas a reducir los peligros y las enfermedades provocadas por el amianto, las sustancias cancerígenas y el silicio.

3.8.3 En el marco de las misiones estatales o públicas, los Estados miembros deberían dar ejemplo, privilegiando a las empresas que cumplan las normas relativas a la salud y seguridad de los trabajadores en el lugar de trabajo (precisadas en la estrategia 2002-2006 relativa a la salud y seguridad en el trabajo).

3.8.4 Es necesario instar a todos los Estados miembros de la UE a que ratifiquen los convenios existentes de la OIT.

Bruselas, 29 de mayo de 2008.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

⁽¹²⁾ Véase Jukka Takala, PE 390.606v01-00.

ANEXO

al Dictamen del Comité Económico y Social Europeo

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

Punto 2.4

~~«Ya se ha creado. Conviene seguir desarrollando un marco global de salud y seguridad en el trabajo y aplicarlo, que debe supervisarse y aplicarse correctamente en toda la UE e, para integrar, en particular, a los grupos vulnerables que aún no están cubiertos de manera adecuada, y que tienen problemas para ejercer sus derechos en materia de seguridad en el trabajo así como a, en particular, las personas que se encuentran en situación de precariedad laboral y las que desempeñan trabajos muy peligrosos e las que podrían ser objeto de amenazas para obtener de ellas una ventaja competitiva a corto plazo.»~~

Exposición de motivos

Se considera innecesaria.

Resultado de la votación

Votos a favor: 41 Votos en contra: 45 Abstenciones: 10

Punto 3.3

~~«El objetivo de la estrategia comunitaria de reducir los accidentes en un 25 % es claramente positivo. A tal fin, es importante elaborar y aplicar un plan de acción que integre objetivos cuantificables, indicadores y mecanismos de información fiables y que permitan efectuar comparaciones, además de los mecanismos de seguimiento. También hay que tener en cuenta las causas internas de los accidentes laborales, tales como la premura y los plazos de entrega cortos, y las causas externas, en particular la negligencia, debida en algunos casos al estrés padecido en el hogar. Junto a los accidentes laborales, es igualmente importante examinar las enfermedades profesionales, que son proporcionalmente mucho más numerosas. El primer paso hacia la prevención debe consistir en reconocer las enfermedades profesionales y ampliar su definición. Si las causas de las enfermedades se conocen a tiempo, se pueden adoptar a tiempo las medidas oportunas para eliminarlas. Por este motivo, convendría definir igualmente un objetivo cuantitativo específico para el número de personas que trabajan en condiciones peligrosas, puesto que tendrá un importante impacto en la cantidad de futuras enfermedades profesionales, así como en el número de enfermedades profesionales.»~~

Exposición de motivos

Se considera innecesaria.

Resultado de la votación

Votos a favor: 46 Votos en contra: 48 Abstenciones: 12

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Desplazamiento de trabajadores en el marco de una prestación de servicios: sacar el mayor partido posible de sus ventajas y potencial, al tiempo que se garantiza la protección de los trabajadores»

COM(2007) 304 final

(2008/C 224/22)

El 13 de junio 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

«Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Desplazamiento de trabajadores en el marco de una prestación de servicios: sacar el mayor partido posible de sus ventajas y potencial, al tiempo que se garantiza la protección de los trabajadores»

La Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 7 de mayo de 2008 (ponente: Sra. LE NOUAIL-MARLIÈRE).

En su 445º Pleno de los días 28 y 29 de mayo de 2008 (sesión del 29 de mayo de 2008), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 116 votos a favor, 1 en contra y 4 abstenciones el presente Dictamen.

El 13 de junio de 2007, la Comisión publicó la Comunicación arriba mencionada: en ella expone su valoración del modo en que se han transpuesto las medidas adoptadas por los Estados miembros en lo que respecta al desplazamiento de trabajadores en el marco de una prestación de servicios en la Unión Europea, y propone mejoras para la aplicación de la Directiva 96/71/CE.

El objetivo de la Directiva 96/71/CE es hacer compatible el ejercicio de la libertad fundamental que, en virtud del artículo 49 del TCE, tienen los proveedores de servicios de ofrecer servicios transfronterizos con la necesidad de garantizar un nivel adecuado de protección en lo que se refiere a las condiciones de trabajo y empleo de los trabajadores desplazados al extranjero en el marco de una prestación de servicios.

Según la propia Comisión, se considera «desplazado» un trabajador cuando es enviado por su empresario a otro Estado miembro para efectuar un trabajo en el marco de la ejecución de una prestación de servicios contractual. En una prestación de servicios transnacional se envía a los trabajadores a trabajar a un Estado miembro distinto de aquel en el que trabajan habitualmente, con lo que se crea una categoría específica de trabajadores, a saber, la categoría de «trabajadores desplazados». No obstante, hasta ahora se había dejado a los Estados miembros cierto margen de maniobra con respecto a la definición de dicha categoría.

La Comunicación sometida a examen es la continuación de otras dos comunicaciones ⁽¹⁾ que incluían orientaciones en relación con la Directiva 96/71/CE; ésta estipulaba que la Comisión debía proceder a reexaminar el texto antes del 16 de diciembre de 2001 con objeto de proponer, en caso necesario, modificaciones al Consejo.

El Comité había emitido con anterioridad un dictamen ⁽²⁾ en el que recomendaba a la Comisión que presentara un nuevo informe con el fin de comprobar:

- si se aplicaba una verdadera transparencia de los derechos,
- si se garantizaban los derechos positivos de los trabajadores,
- si la movilidad de los trabajadores se veía frenada o favorecida por la aplicación de las disposiciones derivadas de la transposición de esta Directiva en los Estados miembros, teniendo en cuenta los riesgos de cierre proteccionista del mercado laboral,
- si se evitaban las distorsiones de la competencia en el ámbito de la libre circulación de servicios,
- si las pequeñas empresas disponían de un acceso correcto y suficiente a la información necesaria para aplicar la Directiva transpuesta.

El Comité sugería también «realizar un análisis más profundo en dirección a los interlocutores sociales y económicos; llevar a cabo una evaluación para mejorar los mecanismos de información de los trabajadores y las empresas; promover redes de puntos de información locales, regionales o transfronterizos; recabar las mejores prácticas en el ámbito del intercambio de la información destinada tanto a los trabajadores como a los empresarios; elaborar un estudio jurídico con el fin de comprobar que el marco legislativo de los Estados miembros así como la información sobre los convenios colectivos sean suficientemente claros, accesibles y actualizados en el contexto de la ampliación».

1. Observaciones generales

1.1 La Comunicación sometida a examen se basa en una tercera evaluación concluida bastantes años después de la fecha límite prevista en la propia Directiva (16 de diciembre de 2001), que tiene en cuenta las transposiciones y aplicaciones realizadas

⁽¹⁾ COM(2003) 458 final «La aplicación de la Directiva 96/71/CE en los Estados miembros» y COM(2006) 159 final de 4 de abril de 2006 «Orientaciones en relación con el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios».

⁽²⁾ Dictamen del CESE de 31.3.2004 sobre la «Comunicación de la Comisión, al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones — La aplicación de la Directiva 96/71/CE en los Estados miembros»; ponente: Sra. Le Nouail- Marlière (DO C112 de 30 de abril de 2004).

en todos los Estados miembros y que pone de relieve la especificidad de este ámbito, no sólo en el plano jurídico, técnico y económico, sino sobre todo en el social y humano, lo cual entraña dificultades de apreciación, transposición, aplicación y control. Esta directiva, de carácter eminentemente jurídico, provoca interpretaciones de diferentes niveles, así como transposiciones y jurisprudencia, poco adaptadas a la realidad del terreno de las empresas, de los trabajadores desplazados y de los controladores del trabajo. Así lo han subrayado los interlocutores sociales y los poderes públicos locales o nacionales en las audiencias del Parlamento. El Parlamento Europeo ⁽³⁾ ha efectuado diversas recomendaciones, entre ellas la de que se tenga más en cuenta y se haga participar más a los interlocutores sociales, sin precisar, no obstante, de qué forma.

1.2 El Comité señala que una manera de garantizar que las libertades que se consideran en un plano de igualdad –como las libertades relativas a las personas y las relativas a la prestación de servicios– también sean equitativas de hecho es velar por que la Directiva ofrezca garantías de que se respeta un nivel elevado de protección de los derechos de los trabajadores desplazados y de competencia leal y equitativa entre todos los proveedores de servicios. El Comité considera que no se puede concebir que la libre circulación de servicios se realice en detrimento de algunos trabajadores. Si bien algunos interpretan las sentencias recientes de la jurisprudencia ⁽⁴⁾ como un avance en ese sentido, el Comité recuerda que los convenios n° 87 y 98 de la OIT, relativos a las libertades sindicales y a las negociaciones colectivas, prevén que la creación de legislación social debe producirse teniendo en cuenta los modos habituales de creación de dicha legislación social, que incluso pueden entrañar una negociación colectiva dentro de la empresa o en algún otro nivel, y en ámbitos tan diferentes como la fijación del salario mínimo en un sector o en una empresa. Por tanto, dado que la transposición de la Directiva 96/71/CE entra en este marco habitual de modo de creación de legislación en algunos Estados miembros, la Comisión debería hacer cumplir el derecho internacional según la interpretación de los órganos ad hoc de control y las normas de trabajo ratificadas por todos los Estados miembros, conforme al derecho originario.

1.3 Ahora, además de esta nueva Comunicación, la Comisión propone al Consejo que adopte una recomendación ⁽⁵⁾ en la que exhorte a una mejor cooperación administrativa, un sistema de intercambio de información y el intercambio de mejores prácticas.

1.4 Teniendo en cuenta todas estas nuevas disposiciones, el Comité subraya que la Comisión va por el buen camino, especialmente con su propuesta de reforzar la cooperación administrativa y crear un sistema de intercambio de información entre los Estados miembros que se centre en la legislación laboral aplicable a los trabajadores desplazados en su territorio y los convenios colectivos aplicables, así como con sus propuestas de dar a los trabajadores y los proveedores de servicios acceso a estas informaciones en idiomas distintos de la lengua o lenguas nacio-

nales del país en que se efectúa la prestación, crear oficinas de enlace con los interesados, incluir a los socios en el Comité de alto nivel, etc.

1.5 No obstante, la Comisión ha presentado su documento de evaluación de las medidas de aplicación y transposición en los Estados miembros únicamente en inglés, minimizando así el valor que esta contribución habría podido tener ante los Estados miembros y los interlocutores sociales de todos los niveles. El Comité sugiere que la Comisión tenga en cuenta el ámbito privado (movilidad, libre circulación) y haga el esfuerzo de publicar ese documento adjunto ⁽⁶⁾ al menos en tres idiomas, entre ellos una lengua latina meridional y una lengua eslava, además del inglés. La cuestión lingüística se suscitará de todas formas si se quiere que las nuevas disposiciones tengan el impacto esperado. El Comité recomienda que, para informar a los interlocutores sociales –que son los principales interesados– y para el sistema de intercambio de información entre los Estados miembros se adopte un régimen lingüístico apropiado. El Comité se remite a su dictamen sobre la aplicación de la estrategia de la Comisión en materia de multilingüismo y a su nuevo dictamen exploratorio ⁽⁷⁾ solicitado por la Comisión, y no dejará de plantear la necesidad de comunicación e información en la aplicación de las disposiciones en materia de desplazamiento de los trabajadores, uno de cuyos aspectos es la comunicación institucional.

1.6 Generalidad del sistema de información y particularidad del sistema de registros sociales

1.7 La Comisión propone suprimir las medidas de control relativas al desplazamiento de trabajadores, que considera innecesarias, pero seguir garantizando la adecuada protección para los trabajadores desplazados. En su Comunicación la Comisión subraya que, al obrar así, no pretende cuestionar los diferentes modelos sociales implantados en los Estados miembros, pero considera, remitiéndose a una parte de la jurisprudencia del TJE, que ciertas medidas de control son injustificadas, puesto que irían más allá de lo que resulta necesario para la protección social de los trabajadores.

1.8 El Comité subraya la incoherencia de proponer que se suprima la obligación de mantener registros sociales en los Estados miembros en los que se efectúa la prestación del servicio: si bien es cierto que un sistema de intercambio de información debe informar sobre la legislación aplicable y sobre los derechos y obligaciones de los proveedores de servicios y trabajadores, no permite garantizar el seguimiento individual de los derechos abiertos en materia de protección social, inmediata y a largo plazo, enfermedad, accidentes, jubilaciones, seguros sociales, ni controlar las cotizaciones sociales y fiscales obligatorias en el país en que se efectúa la prestación, ya que tales cotizaciones se derivan del derecho laboral aplicable, es decir, del país en el que se presta el servicio. Por tanto, el Comité desaconseja esta sustitución.

⁽³⁾ Su publicación más reciente es B6-0266/2007 de 11 de julio de 2007.

⁽⁴⁾ Sentencia Laval — Svenska C-341/05.

⁽⁵⁾ Recomendación de la Comisión de [...] sobre la mejora de la cooperación administrativa en el contexto del desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios IP/08/514.

⁽⁶⁾ SEC(2008) 747.

⁽⁷⁾ Dictamen exploratorio del CESE sobre «Multilingüismo»; ponente: Sra. LE NOUAIL-MARLIÈRE.

1.9 El Comité señala que los objetivos de la Directiva 96/71/CE no se han cumplido plenamente, incluso diez años después de su entrada en vigor. Aún persisten en la UE actitudes divergentes sobre el tipo y el alcance de la protección social de los trabajadores desplazados, ya sean comunitarios o extracomunitarios.

1.10 La Comisión, en su actual Libro Verde «Modernizar el Derecho laboral para afrontar los retos del siglo XXI», señala que el trabajo no declarado, especialmente el relacionado con movimientos transfronterizos de trabajadores, constituye un aspecto especialmente preocupante y persistente en nuestros mercados de trabajo actuales, y no sólo es responsable de la explotación de los trabajadores, sino también de distorsiones de la competencia (8). En el Libro Verde, la Comisión pide que se establezcan mecanismos de control de la aplicación de la legislación suficientes para garantizar el buen funcionamiento de los mercados de trabajo, evitar las violaciones de Derecho laboral a escala nacional y proteger los derechos sociales de los trabajadores.

1.11 El Comité señala que los interlocutores económicos y sociales del sector de la construcción siguen con especial atención la aplicación de la Directiva 96/71/CE, tanto debido al *dumping* social como a las distorsiones de la competencia que resultan de este, habida cuenta de las condiciones específicas en las que se desplaza a la mano de obra de este sector, sobre todo en el desplazamiento transfronterizo (9). A este respecto, es esencial que haya medidas de control ajustadas a las particularidades del sector de la construcción, a fin de proteger tanto a los trabajadores del lugar como a los trabajadores desplazados que se ven afectados. Teniendo esto en cuenta, los planes de la Comisión no deberían inducir a que se debiliten los mecanismos de control de los Estados miembros que a lo largo del tiempo han demostrado que son positivos. La Comisión estaría en contradicción con su intención declarada de no cuestionar los diferentes modelos sociales implantados en los Estados miembros.

1.12 El Comité toma nota de la opinión del PE de que la Comisión debería atenuar su interpretación de la jurisprudencia del TJE al evaluar la compatibilidad de ciertas medidas con el Derecho comunitario (10).

2. Observaciones particulares

2.1 En lo que respecta a la obligación de conservar determinados documentos en la lengua del Estado miembro de recepción, la Comisión considera que la traducción obligatoria constituye una limitación injustificada de la libre prestación de servicios. Sin embargo, en contraste con esta opinión, el TJE expuso

(8) Libro Verde, COM(2006) 708 final, apartado 4 b), p. 11 y stes; Dictamen del CESE de 30.5.2007 sobre el Libro Verde «Modernizar el derecho laboral»; ponente: Sr. Retureau (DO C 175 de 27.7.2007).

(9) Cabe mencionar especialmente un estudio: «La libre circulation des travailleurs dans la UE», Jan Cremers et Peter Donders; European Institute for Construction Labour Research, Editors et Werner Buelen, FETBB Auteur.

Otros sectores son víctimas del *dumping* social, pero las condiciones del desplazamiento no se rigen por esta misma directiva. Dictámenes del Comité 1698/2007 «La mano de obra agrícola transfronteriza»; ponente Sr. Siecker, y CESE 1699/2007 «La situación del empleo en la agricultura»; ponente, Sr. Wilms.

(10) Resolución B6-0266/2007 de 11.7.2007 del Parlamento Europeo.

recientemente en una sentencia de 18 de julio de 2007 (C-490/04) que esta controvertida obligación es conforme con el Derecho comunitario.

2.2 La Comisión cita también otra sentencia del TJE según la cual las medidas aplicables de manera automática y sin condiciones, sobre la base de una presunción general de evasión o fraude fiscal por parte de una persona física o jurídica, constituyen una restricción injustificada a la libre prestación de servicios (11). El Comité duda de que esta declaración del Tribunal de Justicia sea aplicable a las medidas que están sujetas a la Directiva 96/71/CE, porque la Directiva autoriza los Estados miembros a adoptar «las medidas oportunas en caso de incumplimiento de la [presente] Directiva», pero no implica una presunción general explícita de fraude. Por el contrario: el Tribunal precisa que el contenido sustantivo de la directiva quedaría desprovisto de validez si los Estados miembros no dispusieran de medios apropiados para poder controlar la observancia de las disposiciones relativas al desplazamiento de trabajadores.

3. Mejora de la cooperación como solución para los problemas existentes al aplicar la Directiva 96/71/CE

3.1 El Comité valora positivamente que la Comisión reconozca claramente las considerables carencias que existen actualmente en la cooperación administrativa transfronteriza y la necesidad de acción, y está convencido de que una adecuada cooperación en el intercambio de información entre las autoridades de los Estados miembros puede contribuir a resolver los problemas planteados por la dificultad de aplicar desde un punto de vista práctico la directiva que regula el desplazamiento de trabajadores, concretamente en lo que respecta a la supervisión del cumplimiento de las disposiciones.

3.2 Sin embargo, el Comité no está de acuerdo en que una *mejora de la cooperación* pueda dejar vacías de contenido las *medidas de control nacionales*. Hasta ahora, los mecanismos de cooperación creados en el marco de la Directiva 96/71/CE se han revelado ineficaces: no han podido garantizar que la protección social de los trabajadores se efectúe de la misma manera y al mismo nivel en todas las medidas nacionales.

3.3 Esta situación es especialmente importante para el sector de la construcción. En este sector es primordial efectuar controles preventivos en las canteras y lugares de trabajo para medir la eficacia de los derechos de los trabajadores desplazados.

3.4 Cualquier tipo de medida para transferir la responsabilidad de los controles al Estado miembro de origen conllevaría unos retrasos poco o nada deseables para la protección de los derechos de los trabajadores. Esta es una de las razones por las que el TJE, en la sentencia arriba mencionada de 18 de julio de 2007, reconoció a los Estados miembros el derecho de

(11) Punto 3.2. de la Comunicación.

mantener la obligación de conservar en los lugares de trabajo determinados documentos redactados en la lengua del Estado miembro de acogida. El Comité desaconseja suprimir esta obligación y recomienda por el contrario que se refuerce la posibilidad de conocer los datos sobre contratación y empleo en los casos de desplazamiento de trabajadores manteniendo la obligación de que tales datos, necesarios para los controles de los servicios de empleo, formación profesional y protección social en el país de acogida y en el país de origen, estén disponibles. Cada vez será más necesario poder conocer los datos –y tener acceso a las informaciones– por empresa y por trabajador, en un mercado interior ampliado y en un marco de movilidad que se quiere reforzar aún más.

3.5 Los datos necesarios para recapitular los derechos relativos a la jubilación o a la prevención de riesgos en materia de salud (astilleros, química, agricultura, otros, etc.) serían más fáciles de recabar y de verificar si existieran diversas entradas complementarias: país de origen, empresa, servicios y organismos sociales, siguiendo un principio de transparencia.

3.6 El Comité considera asimismo que los problemas que se plantean en la aplicación práctica de la directiva que regula el desplazamiento de trabajadores no pueden ser resueltos bilateralmente por los Estados miembros. Por tanto, debería considerarse la posibilidad de constituir en Europa un ente que actuara como eje, entidad de coordinación, catalizador y centro de información. Este organismo elaboraría informes de manera periódica sobre los problemas que se han planteado y propondría medidas para resolver dichos problemas.

4. Recomendación de la Comisión para mejorar la aplicación de la Directiva 96/71/CE

4.1 El Comité suscribe la intención manifestada por la Comisión de crear, junto con los Estados miembros y en cooperación con sindicatos y empresarios, un comité de alto nivel, que en principio se encargará de definir e intercambiar procesos de eficacia demostrada, así como de examinar a fondo y resolver los problemas que plantea la aplicación transfronteriza de las sanciones civiles y administrativas en lo que respecta al desplazamiento de trabajadores. El CESE subraya que, al ser los interlocutores sociales sectoriales europeos los más interesados hasta el momento en el control y la aplicación, deberían participar de manera explícita, es decir, deberían estar representados mediante un procedimiento explícito desde el momento en que se constituye dicho comité. Por lo demás, ya manifestaron su deseo común a este respecto en una declaración conjunta a nivel europeo. El Comité expresa su respaldo a la Comisión, que se ha hecho eco de esta iniciativa teniendo en cuenta la experiencia adquirida, pero no prejuzga el nivel de participación que desean los interlocutores sociales europeos intersectoriales.

4.2 Dicho comité debería velar por que no se impongan en los Estados miembros condiciones *de facto* que normalmente requerirían la intervención del legislador, sea esta de ámbito nacional o europeo. En este sentido, las medidas necesarias para

cumplir la Directiva 96/71/CE no están suficientemente armonizadas dentro de la UE, y dicho comité podría contribuir a remediar la situación.

4.3 Por último, el Comité celebra que la Comisión tenga plenamente en cuenta las resoluciones del Parlamento Europeo relativas al desplazamiento de trabajadores, en particular la que reconoce el compromiso de los interlocutores sociales, y sugiere que se valore su experiencia, ofreciéndoles por ejemplo más medios para difundir los ejemplos de mejores prácticas.

4.4 A fin de garantizar la igualdad de derechos de todos los trabajadores, la Comisión Europea debería apoyar los esfuerzos encaminados a la adopción de medidas destinadas a mejorar los controles y la cooperación entre los Estados miembros.

5. Aspectos no resueltos

5.1 Falsa actividad por cuenta propia

5.1.1 El Comité observa con gran preocupación el problema que plantea la detección de los «pseudotrabajadores por cuenta propia» o «falsos autónomos» y su recalificación jurídica cuando las personas implicadas residen fuera del Estado miembro donde se constatan los hechos, o cuando se trata, de alguna manera, de un desplazamiento encubierto. El Comité pide a la Comisión que examine los instrumentos jurídicos y prácticos que permitan solucionar esta situación. En ocasiones a los trabajadores desplazados se les anima a declararse autónomos, cuando en realidad dependen por completo de quien les contrata; a veces incluso ni siquiera son declarados autónomos o desplazados, teniendo que desempeñar en ocasiones oficios peligrosos en los que la cobertura social debería ser integral.

5.1.2 Las normativas nacionales deberían contener no solo definiciones claras y factibles, sino también normas claras sobre la responsabilidad en caso de ejercer una falsa actividad por cuenta propia o un falso desplazamiento, a fin de poder garantizar efectivamente el correspondiente pago de las remuneraciones, multas, impuestos y cotizaciones sociales debidas, en beneficio del trabajador y de la colectividad, y a fin de garantizar que las autoridades puedan hacer cumplir todas estas obligaciones, todo ello con el objetivo de minimizar los posibles beneficios obtenidos a partir de prácticas fraudulentas y de aumentar las sanciones económicas que deben imponerse a los infractores cuando hay colusión entre las empresas y los falsos «autónomos» por sustraerse a las obligaciones de la protección social.

5.2 Subcontratación y responsabilidad

5.2.1 En los Estados miembros, algunos interlocutores sociales de ámbito nacional o sectorial aprueban el principio de que los contratistas generales o principales asuman la responsabilidad conjunta y solidaria de los subcontratistas. Este principio se ha incorporado a la legislación nacional y merece mencionarse como ejemplo de buena práctica. El informe del

Parlamento Europeo ⁽¹²⁾ resalta también diversas ventajas de las que pueden disfrutar los trabajadores desplazados con un régimen de responsabilidad conjunta y solidaria. En su Comunicación, la Comisión considera que la cuestión de saber si la responsabilidad subsidiaria de las empresas constituye un medio eficaz y proporcionado para mejorar el seguimiento y el control del respeto del Derecho comunitario merece una reflexión y un examen más amplios. Por su parte, el Parlamento Europeo se ha pronunciado a favor de este tipo de disposiciones.

5.2.2 La experiencia práctica demuestra claramente que la Directiva relativa al desplazamiento de trabajadores a veces puede eludirse por medio de largas cadenas de subcontratación combinadas con el recurso a proveedores de servicios transfronterizos.

5.2.3 La Comunicación indica que la Comisión tiene la intención de proceder, de manera conjunta con los Estados miembros y los interlocutores sociales, a un análisis pormenorizado de los problemas inherentes al control transfronterizo del respeto de la legislación (sanciones, multas, responsabilidad solidaria). De este modo, la Comisión responde al persistente llamamiento del Parlamento Europeo en favor de que se adopte una iniciativa legislativa sobre la responsabilidad conjunta y solidaria, a fin de minimizar las posibilidades de eludir normas legales o las que resultan de una negociación colectiva, conforme a la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores. El Comité pide que se le informe de los resultados de este proceso.

Bruselas, 29 de mayo de 2008.

6. Conclusiones

6.1 El Comité apoya las iniciativas que la Comisión propone al Consejo; no obstante, expresa su reserva sobre su enfoque unilateral, centrado ante todo en eliminar las presuntas limitaciones u obstáculos que encuentran las empresas que desplazan trabajadores a nivel transfronterizo. Sin embargo, habida cuenta de las conocidas carencias existentes en lo que respecta al control de las condiciones laborales, a la cooperación administrativa transfronteriza y la aplicación de sanciones económicas, el Comité considera que debe concederse la misma importancia a las posibilidades de hacer efectivos los derechos laborales protegidos por la directiva sobre desplazamientos. En concreto, el Comité expresa su reserva ante la supresión de la obligación de conservar registros sociales en los Estados miembros en los que se efectúa la prestación del servicio; el Comité exhorta al Consejo a que apruebe la recomendación propuesta relativa al refuerzo de la cooperación administrativa entre los Estados miembros, la mejora del acceso a la información de los proveedores de servicios y de los trabajadores desplazados en un régimen lingüístico diversificado, y el intercambio de informaciones y buenas prácticas entre los Estados miembros dentro de un Comité de alto nivel tripartito, compuesto por representantes de los Estados miembros e interlocutores económicos y sociales de nivel nacional y europeo, con el objetivo de reforzar la Directiva 96/71/CE y la protección de los trabajadores desplazados en el marco de la libre prestación de servicios.

El Presidente

del Comité Económico y Social Europeo

Dimitris DIMITRIADIS

⁽¹²⁾ Informe del Parlamento Europeo sobre la responsabilidad social de las empresas: Una nueva asociación (2006/2133 (INI)); Informe del Parlamento Europeo sobre la aplicación de la Directiva 96/71/CE relativa al desplazamiento de trabajadores (2006/2038 (INI)); Informe del Parlamento Europeo (A6-0247/2007) sobre la reforma del Derecho laboral de cara a los retos del siglo XXI. El Parlamento pide que se regule «la responsabilidad conjunta y por separado para las empresas generales o principales a fin de abordar los abusos en la subcontratación y la externalización de los trabajadores y establecer un mercado transparente y competitivo para todas las empresas sobre una base de igualdad de condiciones en lo que concierne al respeto de las normas y condiciones laborales; en particular, pide a la Comisión y a los Estados miembros que establezcan claramente a escala europea quién es responsable del cumplimiento del Derecho laboral y del pago de los salarios, cotizaciones a la seguridad social e impuestos asociados en una cadena de subcontratistas». Un ejemplo práctico es la construcción de la sede del Consejo de Ministros (Justus Lipsius) en Bruselas durante los años noventa. En cierto momento el grupo de constructores incluía de 30 a 50 subcontratistas, y la lista no era exhaustiva. Otro ejemplo es la renovación del edificio Berlaymont (sede de la Comisión Europea) donde una empresa alemana especializada en la retirada de amianto subcontrató a unos 110 trabajadores portugueses, que no estaban formados para esta tarea y que trabajaron en circunstancias deleznable. Se pueden encontrar otros ejemplos prácticos en «The free movement of workers, CLR Studies 4 (2004), pp. 48-51, Cremers and Donders eds».

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Fomentar mejor la movilidad de los jóvenes en Europa: aspectos prácticos y calendario»

(2008/C 224/23)

Mediante carta de 25 de octubre de 2007, el Sr. JOUYET, Secretario de Estado encargado de Asuntos Europeos ante la Presidencia francesa, solicitó al Comité Económico y Social Europeo, conforme al artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, elaborar un dictamen sobre:

«Fomentar mejor la movilidad de los jóvenes en Europa: aspectos prácticos y calendario»

La Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 7 de mayo de 2008 (ponente: Sr. RODRÍGUEZ GARCÍA-CARO).

En su 445º Pleno de los días 28 y 29 de mayo de 2008 (sesión del 29 de mayo de 2008), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 117 votos a favor, 4 en contra y 1 abstención el presente Dictamen.

1. Conclusiones

1.1 El Comité Económico y Social Europeo celebra el interés y apoyo demostrado por la futura Presidencia francesa del Consejo en los asuntos relativos a la movilidad de los jóvenes europeos. En efecto, ya el Consejo Europeo celebrado en Niza en diciembre de 2000 aprobó una Resolución que agrupaba cuarenta y dos medidas que tenían por objeto fomentar y favorecer la movilidad de los jóvenes. Años después, y en una nueva Presidencia de la República Francesa, volvemos a constatar el interés mostrado por resolver los problemas que afectan a la movilidad de nuestros conciudadanos más jóvenes.

1.2 Desde el punto de vista del Comité, el principal problema que afronta la Unión Europea en lo que respecta a la movilidad transnacional de nuestros jóvenes es la manifiesta falta de resolución de los problemas que ya se han descrito en numerosas ocasiones y la dificultad de aplicación de las medidas adoptadas para resolver los referidos problemas de movilidad. La lista de problemas detectados es tan exhaustiva como la relación de medidas que cabe adoptar para resolverlos. Por lo tanto, y a nuestro juicio, la cuestión no está en volver a realizar una búsqueda de trabas a la movilidad y un listado de actuaciones de fomento de la misma, sino abordar la cuestión de fondo. Es decir, preguntarnos qué es lo ya se hecho y qué es lo que queda por hacer, así como valorar sus resultados.

1.3 Por lo tanto, en opinión del Comité Económico y Social Europeo, no es necesaria la formación de más grupos de expertos o de alto nivel que en definitiva van a redundar, probablemente, en cuestiones ya abordadas con anterioridad. En opinión del Comité, sí es necesaria la formación de un grupo de trabajo de las diferentes Direcciones Generales de la Comisión con competencias en materia de movilidad que realicen un análisis de la situación y que aborden de una manera metódica los siguientes aspectos:

- Determinar los obstáculos ya identificados y descritos en ocasiones anteriores.
- Constatar las medidas efectivas que se han aprobado a nivel de la Unión Europea para resolverlos (Reglamentos, Directivas, Decisiones, Resoluciones, Recomendaciones, etc.).

- Identificar los problemas descritos con anterioridad y que aún no han sido resueltos, pero que están en vías de solución por la tramitación de algún acto jurídico.
- Identificar los problemas ya descritos sin que conste ninguna iniciativa que trate de resolverlos.
- Identificar las medidas propuestas que no hayan sido tenidas en cuenta o que no se hayan aplicado por los Estados miembros.

1.4 De igual modo, debería procederse metodológicamente a definir la situación en la que se encuentran los jóvenes agrupándolos en diferentes grupos diana en los que concurren circunstancias que les hagan homologables entre sí y sujetos a una problemática parecida. Con esta medida podríamos conocer específicamente qué afecta a los diferentes colectivos de jóvenes, para proceder de forma selectiva a la adopción de medidas específicas de impacto en dichos colectivos. De esta forma ganaríamos en efectividad y en eficiencia, al no tomar decisiones de carácter genérico.

1.5 Debería realizarse este análisis, entre otros, sobre:

- estudiantes universitarios
- jóvenes que han concluido su periodo formativo universitario o profesional y que acceden al primer empleo
- alumnos de formación profesional en alternancia
- artistas
- jóvenes voluntarios
- jóvenes emprendedores
- jóvenes sin recursos económicos
- parejas jóvenes que deben conciliar la vida familiar con la profesional o formativa

- jóvenes en situación de exclusión social
- jóvenes en busca de un empleo y su situación en el curso de los primeros años de actividad profesional.

1.6 El Comité Económico y Social Europeo considera que no es tan necesario seguir identificando obstáculos y soluciones, sino poner los medios adecuados en un tiempo razonablemente corto, para que todo aquello que ya se ha dicho y descrito profusamente sobre la movilidad, tome carta de naturaleza en forma de soluciones a los problemas de movilidad de los jóvenes europeos.

1.7 La implicación de todas las partes interesadas en hacer efectiva la movilidad de los jóvenes y una actuación más proactiva de las diferentes políticas europeas en la materia pueden ser los elementos fundamentales de un cambio significativo de la situación actual.

2. Introducción

2.1 Motivo del dictamen exploratorio

2.1.1 El presente documento tiene su origen en la petición formulada al Comité Económico y Social Europeo por el Secretario de Estado encargado de Asuntos Europeos del Ministerio de Asuntos Exteriores y Europeos de la República Francesa. Con fecha 25 de octubre de 2007 el Secretario de Estado se dirige al Comité solicitando la preparación de un dictamen exploratorio sobre el tema «**Fomentar mejor la movilidad de los jóvenes en Europa: aspectos prácticos y calendario**». Este dictamen se solicita en la perspectiva de la Presidencia francesa del Consejo de la Unión Europea del segundo semestre del año 2008.

2.1.2 Simultáneamente, el Comisario Europeo responsable de Educación y Formación ha promovido la creación de un grupo de expertos de alto nivel para el incremento de la movilidad de los europeos. Con el objetivo de identificar las medidas a introducir para aumentar los intercambios de jóvenes, mejorar la ayuda a la movilidad en la formación profesional y la enseñanza de adultos y acrecentar la movilidad de artistas jóvenes y directivos de empresas y voluntarios, el grupo de alto nivel inició sus sesiones el 24 de enero de 2008, teniendo previsto concluir sus trabajos a mediados del mismo año, con un informe estratégico.

2.2 La movilidad en la Unión Europea. Más que un derecho a la libre circulación

2.2.1 La movilidad es un derecho consagrado por el artículo 18 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea. Este derecho se explicita en los campos de la educación y la formación en base a las disposiciones del referido Tratado, que se recogen en los artículos 149.4 y 150.4 del mismo. Por lo tanto, desde esta perspectiva, la Unión Europea en general y los Estados miembros en particular tienen el deber de adoptar las medidas necesarias para garantizar ese derecho a la movilidad, bien sea por motivos laborales, de formación, de voluntariado o, simplemente, de ocio.

2.2.2 En un principio la libre circulación de trabajadores, como una de las cuatro libertades básicas de la Comunidad

Económica Europea junto con la libertad de circulación de mercancías, capitales y servicios, fue la base sobre la que pivotaba la movilidad de los nacionales de los Estados miembros. Garantizar la libertad de circulación de los trabajadores motivó la adopción de importantes desarrollos normativos comunitarios, sobre todo en el ámbito de las prestaciones sociales, que también afectaron a sus familiares cuando se desplazaban dentro de la Unión. Posteriormente y con la aplicación de los programas comunitarios en el ámbito de la educación, la formación y la investigación, se pusieron de manifiesto otros muchos obstáculos a la movilidad transnacional.

2.2.3 A lo largo de los años, en múltiples documentos de diversa índole, se han ido recogiendo los diferentes obstáculos a la movilidad existentes y se han propuesto, descrito y, en ocasiones, llevado a la práctica efectiva soluciones que han permitido ir derribando las trabas que impedían la circulación y residencia de ciudadanos de la Unión fuera de sus países de origen.

2.2.4 No obstante y también a lo largo del tiempo, hemos podido comprobar que los obstáculos identificados y las propuestas realizadas no siempre han propiciado que las barreras caigan y que los problemas a la libre circulación, a la movilidad en definitiva, desaparezcan. Hemos constatado que en los diferentes documentos de las instituciones europeas se señalan reiteradamente los mismos problemas y que, incluso, se vuelven a proponer medidas de corrección que ya fueron propuestas en su día, sin que en numerosas ocasiones se llevaran a la práctica.

2.2.5 Desde el Comité Económico y Social Europeo, somos conscientes de que determinados problemas para la movilidad pueden ser de compleja solución, pero también hemos constatado en determinadas ocasiones que la voluntad de resolución de estos problemas no se corresponde con la importancia que tiene para los ciudadanos la desaparición de trabas a la movilidad que tienen un origen administrativo o jurídico.

2.2.6 En el orden jurídico, la capacidad de resolución de las medidas adoptadas para resolver los problemas a la movilidad dependen directamente de la norma jurídica que se utilice. En ese sentido cuanto mayor uso se haga de la Recomendación o de la Resolución, habrá mayores posibilidades de que las medidas propuestas no lleguen a término en todos los Estados Miembros. Si en ocasiones la Comisión debe recurrir al Tribunal de Justicia para que se traslade a la normativa de un Estado el contenido de una Directiva, con mayor motivo las simples recomendaciones pueden no ser atendidas y, por lo tanto, hacer ineficaces las medidas recomendadas.

2.2.7 Bien es cierto que con el paso del tiempo los obstáculos legales han ido dejando paso a otros obstáculos de orden práctico relacionados con el conocimiento de idiomas, la disponibilidad de recursos económicos para ejercer la movilidad, la información y el interés de los jóvenes, etc., pero de igual modo es cierto que otros aspectos también prácticos, pero a la vez legales, como el reconocimiento de cualificaciones, siguen siendo una asignatura pendiente en la Unión.

2.2.8 El Comité Económico y Social Europeo, a petición de las instituciones europeas o por iniciativa propia, se ha expresado repetidamente sobre este importante asunto que afecta directamente a la vida de los ciudadanos de la Unión. En nuestros dictámenes hemos identificado o confirmado la existencia de barreras de toda índole, y hemos apoyado o propuesto diversas medidas de solución. Por ello y como referentes de la sociedad civil organizada, desde este Comité seguiremos trabajando activamente para la resolución de cuantos problemas afecten a los ciudadanos de la Unión en la aplicación del derecho a la movilidad en la Unión Europea.

3. Obstáculos a la movilidad en la Unión Europea. Análisis de situación

3.1 El «Libro Verde sobre Educación, Formación, Investigación: los obstáculos a la movilidad transnacional»⁽¹⁾ es un compendio de antecedentes, obstáculos y posibles soluciones a la movilidad de quienes se desplazan en la Unión por motivos relacionados con el aprendizaje. El CESE emitió su correspondiente Dictamen⁽²⁾ en el que aportaba algunas soluciones complementarias a las que el propio Libro Verde planteaba. Del referido Dictamen destacamos la siguiente observación: «Los aspectos más materiales contemplados en los Tratados han tenido una evolución más efectiva que los aspectos humanos del mismo, propiciando un desarrollo normativo que permite circular con mayor facilidad a las cosas que a las personas dentro de las fronteras comunitarias. El Comité considera que es necesario avanzar en el compromiso político que permita profundizar en la configuración de una auténtica Europa de los ciudadanos».

3.2 Algunos de los obstáculos entonces descritos se han ido solucionando, otros están aún en vías de solución, y algunos se mantienen con la misma o renovada fuerza. Entre estos obstáculos se encontraban los relacionados con el derecho de residencia, con el reconocimiento de cualificaciones, con la territorialidad de las becas, con la fiscalidad de cada Estado miembro, con el sistema de protección social, etc. Así mismo y en combinación con estos problemas de orden jurídico, se concretaban obstáculos relacionados con dificultades lingüísticas y culturales, con la falta de información disponible sobre el destino, sobre problemas de la vida diaria en dicho destino, etc. En definitiva, problemas que aún hoy siguen vigentes en múltiples casos.

3.3 El 14 de diciembre de 2000, el Consejo de Niza aprobó una Resolución sobre el Plan de Acción para la Movilidad⁽³⁾. La Resolución es continuación de las conclusiones del Consejo Europeo de Lisboa de marzo de 2000, en el que se reconoció la urgencia de suprimir los obstáculos a la movilidad que encuentran los ciudadanos en el seno de la Unión Europea a fin de crear un verdadero espacio europeo del conocimiento. En dicha Resolución se agrupan cuarenta y dos medidas que tienen por objetivo responder a los obstáculos a la movilidad.

⁽¹⁾ COM(96) 462 final.

⁽²⁾ Véase el Dictamen del CESE de 29.2.1997 sobre el «Libro Verde sobre Educación — Formación — Investigación: los obstáculos a la movilidad transnacional», ponente: Sr. Rodríguez García-Caro (DO C 133 de 28.4.1997), punto 3.1.2.

⁽³⁾ DO C 371 de 23.12.2000.

3.3.1 Los objetivos en los que se agrupan las cuarenta y dos medidas son los siguientes:

- Adoptar una estrategia europea a favor de la movilidad.
 - Formar a personas expertas en movilidad.
 - Desarrollar el multilingüismo.
 - Facilitar el acceso a la información relativa a la movilidad.
 - Realizar una cartografía de la movilidad.
 - Reflexionar sobre la financiación de la movilidad.
 - Democratizar la movilidad haciéndola accesible desde los puntos de vista financiero y social.
 - Crear nuevas formas de movilidad.
 - Mejorar la recepción de las personas.
 - Facilitar el calendario de movilidad.
 - Conferir un estatuto adaptado a las personas en situación de movilidad.
 - Desarrollar el sistema de reconocimiento y equivalencia de títulos y de formación.
 - Reconocer la experiencia adquirida.
 - Valorizar los periodos de movilidad.
- 3.3.2 Algunas de las medidas a las que la Resolución concede prioridad son las siguientes:
- Desarrollar el multilingüismo.
 - Crear una página que dé acceso a las fuentes de información de la movilidad.
 - Reconocer los periodos de movilidad, sobre todo en cursos que permiten obtener títulos.
 - Formar operadores de la movilidad capaces de aconsejar en proyectos de movilidad.
 - Elaborar y adoptar una carta de calidad de la movilidad.
 - Elaborar un inventario de itinerarios de movilidad y buenas prácticas en intercambios.
 - Articular la financiación de la movilidad garantizada por los distintos protagonistas.

3.4 La primera Recomendación adoptada por el Parlamento Europeo y el Consejo con el objetivo de facilitar la acción de la Comunidad en favor de la movilidad fue la 2001/613/CE relativa a la movilidad en la Comunidad de los estudiantes, las personas en formación, los voluntarios, los profesores y los formadores ⁽⁴⁾. Sobre esta Recomendación el CESE emitió su correspondiente dictamen ⁽⁵⁾, del que destacamos la siguiente observación: «Para hacer realidad la integración europea en el sentido de una Europa de los ciudadanos y potenciar la competitividad internacional, es necesario que la movilidad pueda ejercerse prácticamente sin impedimentos».

3.4.1 En dicha Recomendación se invita a los Estados miembros a:

- Suprimir los obstáculos jurídicos y administrativos que entorpecen la movilidad.
- Reducir obstáculos lingüísticos fomentando el aprendizaje de, al menos, dos lenguas.
- Fomentar las distintas formas de ayuda financiera facilitando la transferencia de becas.
- Fomentar un espacio europeo de cualificaciones.
- Fomentar el acceso a toda información útil.

3.4.2 Además, se propone una serie de medidas específicas para estudiantes, personas en formación, jóvenes voluntarios, profesores y formadores.

3.5 En su Dictamen de iniciativa ⁽⁶⁾ acerca del «Libro Blanco sobre política en favor de los jóvenes», al referirse a la movilidad, el CESE se expresaba en los siguientes términos: «Actualmente, este derecho es todavía puramente teórico para la mayoría de los jóvenes. Esto se explica, en particular, por la falta de oportunidades y recursos, la ausencia del reconocimiento del valor de la movilidad como tal y de las competencias adquiridas gracias a ella, el reparto desigual de las oportunidades, las resistencias sociales y culturales a la idea de la movilidad y la existencia de barreras jurídicas y administrativas. Por lo tanto, conviene prestar una atención especial a los obstáculos administrativos existentes en los Estados miembros en cuanto a la seguridad social, la fiscalidad, los derechos de residencia y el reconocimiento de las cualificaciones adquiridas tanto por medio de la educación formal como de la educación no formal e informal».

⁽⁴⁾ DO L 215 de 9.8.2001.

⁽⁵⁾ Véase el Dictamen del CESE de 27.4.2000 sobre la «Propuesta de Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la movilidad, en la Comunidad, de los estudiantes, las personas en formación, los jóvenes voluntarios, los profesores y los formadores», ponente: Sra. Horning-Draus. (DO C 168 de 16.6.2000), punto 1.3.

⁽⁶⁾ Véase el Dictamen del CESE de 29.11.2000 sobre el «Libro Blanco sobre política en favor de los jóvenes», ponente: Sra. Hassett (DO C 116 de 20.4.2001).

3.6 A pesar de que las instituciones europeas han realizado múltiples esfuerzos por resolver aquellos problemas que ya se identificaban en el Libro Verde como los que dificultaban la movilidad de los jóvenes en general, profesores, formadores e investigadores, y a pesar de las buenas intenciones demostradas en el Plan de Acción de la Movilidad, comprobamos la vigencia persistente de algunos de ellos.

3.7 No obstante, también podemos poner ejemplos de soluciones jurídicas a los problemas existentes. Entre ellos podemos destacar:

3.7.1 Actos jurídicos adoptados:

- La Directiva 2004/38/CE relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros ⁽⁷⁾,
- El Reglamento 1408/71 y su sustituto el Reglamento 883/2004 sobre coordinación de los sistemas de seguridad social ⁽⁸⁾,
- La Decisión 2241/2004/CE relativa a un marco comunitario único para la transparencia de las cualificaciones y competencias (Europass) ⁽⁹⁾,
- La Directiva 2005/36/CE relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales ⁽¹⁰⁾,
- La Recomendación 2006/961/CE del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la movilidad transnacional a efectos de educación y formación: Carta Europea de Calidad para la Movilidad ⁽¹¹⁾,
- La Recomendación 3662/07 del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la creación del Marco europeo de cualificaciones para el aprendizaje permanente ⁽¹²⁾.

3.7.2 Medidas sobre las que actualmente se trabaja

- Sistema Europeo de Créditos para la Educación y la Formación Profesional.
- Reconocimiento de las competencias a través del voluntariado ⁽¹³⁾.
- Estrategia marco para el multilingüismo ⁽¹⁴⁾.

⁽⁷⁾ DO L 158 de 30.4.2004.

⁽⁸⁾ DO L 166 de 30.4.2004.

⁽⁹⁾ DO L 390 de 31.12.2004.

⁽¹⁰⁾ DO L 255 de 30.9.2005.

⁽¹¹⁾ DO L 394 de 30.12.2006.

⁽¹²⁾ PE-CONS 3662/07.

⁽¹³⁾ Véase el Dictamen del CESE de 13.12.2006 sobre el tema «El voluntariado, su papel en la sociedad europea y su impacto», ponente: Sra. Koller, coponente: Sra. Zu Eulenburg (DO C 325 de 30.12.2006).

⁽¹⁴⁾ Véase el Dictamen del CESE de 26.10.2006 sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Una nueva estrategia marco para el multilingüismo», ponente: Sra. Le Nouail-Marlière (DO C 324 de 30.12.2006).

3.8 El CESE se ha pronunciado sobre estas cuestiones a través de sus correspondientes Dictámenes, expresando su opinión sobre diversos aspectos que afectan directamente a la movilidad de los ciudadanos de la Unión en general y de los jóvenes en particular. En definitiva, asistimos a un proceso de toma de decisiones tendente a resolver problemas relacionados con la movilidad de los jóvenes europeos, que dejan algunos aspectos muy importantes en un nivel de concreción para el fin que se persigue, que es fomentar y facilitar la movilidad.

3.9 Por último, no debemos olvidar la existencia de determinados instrumentos puestos a disposición de los ciudadanos, cuyo uso y funcionamiento podría ser fomentado y mejorado respectivamente. Como ejemplo podemos mencionar a EURES, el portal europeo de la movilidad profesional. Sus bases de datos deberían ser más fácilmente accesibles, deberían ser actualizadas periódicamente, debería realizarse un seguimiento de la información que proporcionan, que a veces puede ser excesivamente escueta, y sobre todo debe ser un portal y una red visibles para el ciudadano.

3.10 En ese sentido quizás haya que preguntarse desde las instituciones de la Unión cuál es el grado de conocimiento que tienen nuestros jóvenes sobre las diferentes iniciativas existentes para favorecer su movilidad. ¿Quién sabe lo que es EUROPASS, o YOUTHPASS, o la Carta Europea de Calidad? ¿Los Estados difunden adecuadamente su conocimiento? Aparte del Programa ERASMUS, ¿qué otros programas de movilidad conocen nuestros jóvenes? Fomentar el conocimiento de los múltiples medios de que disponemos es, a juicio del Comité Económico y Social Europeo, otra forma de eliminar obstáculos a la movilidad.

4. La movilidad transnacional de los jóvenes europeos. Posición del Comité Económico y Social Europeo

4.1 En opinión del Comité Económico y Social Europeo, el principal obstáculo a la movilidad de los jóvenes europeos es la propia falta de resolución de los problemas tantas veces señalados y la incapacidad de articular las medidas de solución tantas veces propuestas.

4.2 Creemos que es más importante dirigir los esfuerzos a propiciar la articulación efectiva de medidas ya propuestas que nuevamente convocar grupos de expertos que vuelvan a poner de manifiesto los mismos obstáculos ya descritos y que aún están en vías de solución.

4.3 No pretendemos decir que no sea necesario volver a poner de manifiesto las dificultades reales que afectan a nuestros jóvenes cuando participan en actividades de movilidad e intercambio relacionadas con los Programas de Aprendizaje Permanente⁽¹⁵⁾, Erasmus Mundus⁽¹⁶⁾, Juventud en Acción⁽¹⁷⁾ y Cultura⁽¹⁸⁾, sino que queremos dejar constancia de que el Comité Económico y Social Europeo considera prioritario hacer un balance previo. Es necesario hacer un alto en el camino y

reflexionar activamente sobre la situación en la que nos encontramos con respecto a este importantísimo asunto que tan directamente afecta a los jóvenes europeos.

4.4 Desde el Comité Económico y Social Europeo creemos necesario constituir un grupo de coordinación de las diferentes Direcciones Generales de la Comisión con responsabilidades en la materia, con la misión específica de realizar un análisis exhaustivo de la situación con los siguientes objetivos básicos:

- Determinar los obstáculos ya identificados y descritos en ocasiones anteriores;
- Constatar las medidas efectivas que se han aprobado a nivel de la Unión Europea para resolverlos (Reglamentos, Directivas, Decisiones, Resoluciones, Recomendaciones, etc.);
- Identificar los problemas descritos con anterioridad y que aún no han sido resueltos, pero que están en vías de solución por la tramitación de algún acto jurídico;
- Identificar los problemas ya descritos sin que conste ninguna iniciativa que trate de resolverlo;
- Identificar las medidas propuestas que no hayan sido tenidas en cuenta o que no se hayan aplicado por los Estados miembros.

4.5 Así mismo y una vez realizado este análisis global, debería procederse metodológicamente a definir la situación en la que se encuentran los jóvenes agrupados en diferentes grupos diana en los que concurren circunstancias que les hagan homologables entre sí y sujetos a una problemática parecida, tal y como queda reflejado en el punto 1.5. de las Conclusiones del presente documento.

4.6 Mediante este análisis y teniendo en cuenta que las circunstancias de los diferentes colectivos mencionados son completamente diferentes, podemos centrar la actuación de las instituciones europeas y de los Estados miembros en la adopción de medidas de carácter más específico y menos genérico. Con ello podríamos conseguir una mayor efectividad de las medidas y una mayor eficiencia en la resolución de problemas de movilidad.

4.7 El Comité Económico y Social Europeo, como referente de la sociedad civil organizada y como órgano consultivo con amplia experiencia en el análisis y propuestas de solución a los problemas derivados de la movilidad en general y de la mejora de la situación de los jóvenes en el mercado de trabajo en particular⁽¹⁹⁾, ofrece su colaboración a la Comisión Europea para trabajar en la consecución de los objetivos antes mencionados. La movilidad de los jóvenes asalariados debería ser objeto de medidas específicas que potenciaran disposiciones aplicables a todos los ciudadanos en materia de portabilidad de los derechos. Nuestra experiencia y cercanía a la sociedad nos hace interlocutores necesarios en esta materia.

⁽¹⁵⁾ DO L 327 de 24.11.2006.

⁽¹⁶⁾ DO L 345 de 31.12.2003.

⁽¹⁷⁾ DO L 327 de 24.11.2006.

⁽¹⁸⁾ DO L 372 de 27.12.2006.

⁽¹⁹⁾ Véase el Dictamen del CESE de 12.3.2008 sobre el tema «El papel de los interlocutores sociales en la mejora de la situación de los jóvenes en el mercado de trabajo», ponente: Sr. Soares, coponente: Sra. Päärendson, CESE 500/2008.

4.8 No obstante, en el Comité somos conscientes de que se están adoptando medidas para resolver situaciones concretas que años atrás representaban verdaderos obstáculos jurídico-administrativos a la movilidad, y que esos obstáculos cada vez van siendo menores. Pero, de igual modo, debemos dejar constancia de que siguen existiendo importantes obstáculos, y como ejemplo más representativo podemos mencionar el reconocimiento y validación de los conocimientos y capacidades. El Marco Europeo de Cualificaciones puede ser una solución a este obstáculo, pero las dificultades que entraña su aplicación ya fueron puestas de manifiesto en el dictamen que en su día emitió el CESE ⁽²⁰⁾.

4.9 Además de lo anteriormente mencionado, en el más puro estilo de crítica constructiva que siempre nos anima en nuestros dictámenes, el CESE siempre prestará su apoyo a cualquier actuación que represente la eliminación de los obstáculos al ejercicio del derecho a la movilidad, a la libre circulación. Pero a veces esos obstáculos vienen representados por situaciones que incluso escapan al ámbito jurídico-administrativo. Queremos referirnos en este caso a situaciones como la escasez de recursos de los jóvenes que quisieran participar en acciones de movilidad, lo cual impide a parte de nuestros jóvenes despla-

zarse en el ámbito de los Programas antes mencionados; a las dificultades del aprendizaje de idiomas que imponen una barrera infranqueable para poder acceder a otros países, y a la incertidumbre de lo que espera en el país de acogida, del que puede desconocerse hasta lo más imprescindible. En definitiva, son situaciones que no requieren importantes acuerdos jurídicos pero sí requiere toda nuestra capacidad para resolverlas. De hecho, en documentos como el Plan de Acción para la Movilidad, ya se incluían propuestas de medidas para: desarrollar el multilingüismo, asociaciones financieras; democratizar la movilidad haciéndola accesible financieramente; mejorar la recepción de las personas; conferirles un estatuto; etc.

4.10 En definitiva, desde el CESE queremos poner de manifiesto y transmitir el mensaje siguiente: no es tan necesario seguir identificando obstáculos y soluciones, sino poner los medios adecuados en un tiempo razonablemente corto, para que todo aquello que ya se ha dicho y descrito profusamente sobre la movilidad tome carta de naturaleza. La implicación de todas las partes interesadas en hacer efectiva la movilidad de los jóvenes y una actuación más proactiva de las diferentes políticas europeas en la materia, pueden ser los elementos fundamentales de un cambio significativo de la situación actual.

Bruselas, 29 de mayo de 2008.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

⁽²⁰⁾ Véase el Dictamen del CESE de 30.5.2007 sobre la «Propuesta de Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la creación del Marco Europeo de Cualificaciones para el aprendizaje permanente», ponente: Sr. Rodríguez García-Caro (DO C 175 de 27.7.2007).

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al Año Europeo de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social (2010)»

COM(2007) 797 final — 2007/0278 (COD)

(2008/C 224/24)

El 30 de enero 2008, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al Año Europeo de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social (2010)»

La Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su Dictamen el 7 de mayo de 2008 (ponente: Sr. PATER; coponente: Sra. KOLLER).

En su 445º Pleno de los días 28 y 29 de mayo de 2008 (sesión del 29 de mayo de 2008), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 116 votos a favor, 1 en contra y 5 abstenciones el presente Dictamen.

1. Síntesis de la posición del CESE

1.1 El Comité Económico y Social Europeo acoge con satisfacción la propuesta de la Comisión de establecer el Año Europeo de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social (2010). Se trata de una valiosa iniciativa encaminada a concienciar a la opinión pública sobre los focos persistentes de pobreza y marginación en Europa, y conseguir métodos eficaces para resolver esos problemas.

1.2 El CESE acoge con satisfacción el enfoque polifacético de la pobreza y exclusión social que no debe reducirse a la simple persistencia de desigualdades relativas en los ingresos. Con el fin de difundir de manera más eficaz el mensaje de que no se puede tolerar la pobreza y la marginación social en un continente tan próspero como Europa, y para ganar el apoyo de la opinión pública necesario para que tengan un impacto eficaz, los actos del Año Europeo 2010, además de basarse en la pobreza relativa, también deberían hacerlo en medidas de evaluación de la pobreza que reflejen la envergadura de la privación efectiva, las zonas afectadas y la gravedad del problema, teniendo en cuenta las disparidades que existen en la UE.

1.3 El Año Europeo 2010 debería tener temas claros, seleccionados con esmero y generales. En primer lugar, para reducir la pobreza y la exclusión social a través de la activación profesional y social se precisan más y mejores programas y sistemas de apoyo social. Así pues, la política social es verdaderamente un factor productivo. En segundo lugar, la reducción de la pobreza y la exclusión social es importante para todos los ciudadanos, por lo que todo el mundo debería contribuir a la realización de este objetivo. Bajo ningún concepto debe ocultarse el hecho de que la misión de luchar contra la pobreza y la exclusión social incumbe en primer lugar a los políticos y, por tanto, a las instituciones nacionales y organismos que dependen de ellas, así como a todos los actores sociales.

1.4 El Año Europeo 2010 debería brindar una oportunidad para concienciar más a la opinión pública sobre la necesidad de modernizar y reforzar el modelo social europeo y sobre las consiguientes consecuencias. La inclusión activa es fundamental para preservar y consolidar la cohesión y solidaridad de la sociedad en una época de globalización y crisis financiera y alimentaria mundial y de cambio demográfico en Europa. No obstante, esto implicará cambios en los estilos de vida actuales de muchos europeos. Aumentan los temores sobre la precariedad del trabajo. Los actos del Año Europeo deberían ser utilizados con el fin de obtener más apoyo de la opinión pública para estas reformas.

1.5 El Año Europeo 2010 también debería ofrecer una plataforma para entablar un debate público sobre las maneras de proteger e impulsar la cohesión social en un contexto en el que las disparidades de ingresos entre los europeos aumentan. Será preciso encontrar respuestas innovadoras e integradas de política pública.

— En este contexto, el CESE señala que una lucha eficaz contra la pobreza y la exclusión social requiere un esfuerzo de muchos ámbitos políticos. Así pues, la distribución justa de la riqueza debe tener claramente mayor prioridad política que hasta el momento, incluso a escala comunitaria.

— Por lo tanto, los objetivos presentados en la propuesta de Decisión sobre el Año Europeo deberían reflejar mejor la importancia que tiene la política activa de lucha contra la pobreza y la exclusión social para realizar los objetivos de crecimiento y empleo de la UE ⁽¹⁾.

Su eficacia se basará en la participación continua de los interlocutores sociales y las organizaciones de la sociedad civil, así como en la participación activa de los ciudadanos en la creación de comunidades locales.

⁽¹⁾ Véase por ejemplo el Dictamen del CESE de 18.1.2007 sobre el tema «Balance sobre la realidad de la sociedad», punto 2.2, ponente: Sr. Olsson (DO C 93 de 27.4.2007) y el Dictamen del CESE de 13.7.2005 sobre la Comunicación de la Comisión sobre la Agenda Social, punto 6.1, ponente: Sra. Engelen-Kefer (DO C 294 de 25.11.2005).

1.6 El CESE estima que la parte operativa de la iniciativa propuesta está bien pensada. Merece una mención especial el hecho de que la propuesta tenga debidamente en cuenta las características específicas nacionales, partiendo de una estrecha cooperación con los interlocutores sociales y otras instituciones de la sociedad civil, así como de la participación directa de las personas afectadas por la pobreza y la exclusión social.

1.7 El CESE acoge con agrado el hecho de que los fondos asignados a la realización de los objetivos del Año Europeo representan el importe más elevado asignado hasta la fecha para una iniciativa semejante en la UE, pero, habida cuenta de la envergadura de las medidas previstas, pide que se aumente esta dotación financiera.

2. Síntesis de la propuesta de la Comisión

2.1 El objetivo de la Decisión de designar 2010 como el Año Europeo de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social es contribuir a la realización del objetivo de tener «un impacto decisivo en la erradicación de la pobreza», establecido en la Estrategia de Lisboa y confirmado en la nueva Agenda Social Europea para 2005-2010 ⁽²⁾.

2.2 Las medidas asociadas al Año Europeo se centrarán en cuatro objetivos: 1) el **reconocimiento** de los derechos de las personas pobres y excluidas socialmente a tener una vida digna y a participar en la sociedad; 2) la **adhesión**, es decir, la aceptación por parte de todos los miembros de la sociedad de la responsabilidad conjunta que incumbe a todos en términos de paliación de la pobreza y reducción de la marginación; 3) la **cohesión**, es decir, el convencimiento de que la cohesión social es importante para todo el mundo; y 4) el **compromiso**, es decir, el énfasis de la voluntad política de considerar prioritaria la lucha contra la pobreza y la exclusión social.

2.3 Estas medidas, que deberán ser adoptadas a nivel comunitario y nacional, incluirán encuentros y conferencias, campañas informativas y de promoción, así como la elaboración de estudios e informes. Deberán contar con la participación de todas las partes interesadas y brindar una oportunidad para que se manifiesten y se escuchen las necesidades y los puntos de vista de las personas que sufren pobreza y exclusión social.

2.4 La UE ha asignado un presupuesto de 17 millones de euros a la realización de las actividades del Año Europeo. Además, la cofinanciación prevista de los organismos públicos y privados de los Estados miembros podría aumentar este importe a 26 175 millones de euros.

3. Observaciones generales sobre el objetivo de la iniciativa prevista

3.1 El Comité Económico y Social Europeo acoge con satisfacción la propuesta de la Comisión cuya realización eficaz puede contribuir a aumentar la concienciación social y a impulsar un debate público sobre la manera de resolver

eficazmente y con firmeza los problemas de la pobreza y la exclusión social.

3.2 El CESE considera que el tema del Año Europeo es importante y de actualidad. No sólo llamará la atención del público, sino que también servirá para mantener su atención. El CESE apoya los objetivos generales y detallados, los temas específicos del Año Europeo y los métodos propuestos de aplicación. Las observaciones recogidas más abajo tienen por objeto reforzar el perfil público y la eficacia política del Año Europeo.

3.3 La protección y la mejora de la calidad de vida de todos los europeos se basa en su compromiso de que es preciso encontrar una solución eficaz a la pobreza y marginación social en una Europa relativamente próspera. Los actos del Año Europeo deberán reforzar este compromiso entre los europeos de todos los estratos sociales y económicos.

3.4 Por lo tanto, es importante que los actos del Año Europeo se basen en los conocimientos y la experiencia acumulada desde que se emprendió la estrategia europea para combatir la pobreza y la exclusión social en el Consejo Europeo de Niza de 2000. Es preciso garantizar las sinergias con los actos organizados por otros organismos, por ejemplo, el Consejo de Europa, en el contexto del informe del Grupo operativo de alto nivel sobre la cohesión social en el siglo XXI ⁽³⁾, y las Naciones Unidas, en el contexto del Día Internacional para la Erradicación de la Pobreza, que es observado el 17 de octubre de cada año.

3.5 El CESE recuerda que una serie de temas y cuestiones que ya habían sido examinados en anteriores dictámenes deberían ser incluidos en los actos del Año Europeo ⁽⁴⁾:

— el apoyo de una política social modernizada como un factor verdaderamente productivo capaz de conseguir que todas las personas físicamente capacitadas trabajen y que todo el mundo participe activamente en la sociedad;

⁽³⁾ Véase «Towards an Active, Fair and Socially Cohesive Europe» (Hacia una Europa activa, justa y socialmente unida), Informe del Grupo Operativo de alto nivel sobre la Cohesión Social en el Siglo XXI, Consejo de Europa, Estrasburgo, 26 de octubre de 2007, TFSC (2007) 31 E.

⁽⁴⁾ Dictamen del CESE de 13.7.2005 sobre la «Comunicación de la Comisión Europea sobre la Agenda Social» (SOC/200); ponente: Sra. Engelen-Kéfer (DO C 294 de 25.11.2005); Dictamen del CESE de 29.9.2005 sobre «Las mujeres y la pobreza en la Unión Europea», ponente: Sra. King (DO C 24 de 31.1.2006); Dictamen del CESE de 6.7.2006 sobre el tema «Cohesión social: dar contenido a un modelo social europeo», ponente: Sr. Ehnmark (DO C 309 de 16.12.2006); Dictamen del CESE de 13.12.2006 sobre el tema «El voluntariado, su papel en la sociedad europea y su impacto», ponente: Sra. Koller y coponente: Sra. zu Eulenburg (DO C 325 de 30.12.2006); Dictamen del CESE de 18.1.2007 sobre el tema «Balance sobre la realidad de la sociedad europea», ponente: Sr. Olsson (DO C 93 de 27.4.2007); Dictamen del CESE de 25.10.2007 sobre el tema «El crédito y la exclusión social en la sociedad de la abundancia», ponente: Sr. Pegado Liz (DO C 44 de 16.2.2008); Dictamen del CESE de 13.12.2007 sobre la «Comunicación de la Comisión Europea al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones» sobre «Promover la solidaridad entre las generaciones», ponente: Sr. Jahier (DO C 120 de 16.5.2008).

⁽²⁾ Comunicación de la Comisión sobre la Agenda Social COM(2005) 33 final, 9.2.2005, pt. 2.2, p. 9.

- la modernización del modelo social europeo, en sentido amplio, para que pueda afrontar con éxito los nuevos desafíos en los ámbitos del empleo, la inclusión social y la lucha contra la pobreza, así como las repercusiones sociales de la globalización, con el fin de que Europa siga siendo «un espacio de prosperidad democrático, ecológico, competitivo, solidario y socialmente inclusivo para todos los ciudadanos de Europa...» ⁽⁵⁾;
- la necesidad de que se apliquen políticas más eficaces encaminadas a lograr la integración en el mercado laboral de grupos discriminados o que sufran alguna desventaja, en particular los trabajadores pobres y las personas con trabajos precarios ⁽⁶⁾;
- la necesidad de entablar un debate público abierto y de abogar para que esa modernización tome la dirección de la activación del empleo y la participación social; el CESE ha destacado que para «contribuir significativamente a la construcción de la sociedad europea del mañana, el modelo social europeo tiene que ser un modelo dinámico, abierto a los desafíos, a los cambios y a las reformas “y que el” modelo social europeo tendrá sólo sentido mientras cuente con el reconocimiento y el respaldo de los ciudadanos de Europa “Europy” ⁽⁷⁾;
- un fuerte énfasis en las medidas locales, los interlocutores sociales, la participación de la sociedad civil y la estimulación, así como la apreciación del activismo cívico, en particular en la lucha contra la pobreza y la exclusión social;
- la necesidad de adoptar enfoques completos que superen las tradicionales políticas sociales y de empleo, hacia políticas económicas, educativas, regionales, culturales e infraestructurales, en particular para luchar contra la pobreza y la exclusión social;
- el reconocimiento y la confirmación de que los hombres y las mujeres tienen diferentes percepciones de la pobreza y que las políticas sociales deberían ser diseñadas en consecuencia;
- la necesidad de aplicar un Método Abierto de Coordinación más eficaz a escala europea en el ámbito de la lucha contra la pobreza y la exclusión social;
- la inclusión de las medidas contra la pobreza y la exclusión social en el contexto internacional, en particular con la promoción de los derechos básicos en el trabajo y de condiciones dignas de trabajo en todo el mundo.

⁽⁵⁾ Véase el Dictamen del CESE de 6.7.2006 sobre el tema «Cohesión social: dar contenido a un modelo social europeo», punto 2.1.2.5. Ponente: Sr. Ehnmark (DO C 309 de 16.12.2006).

⁽⁶⁾ Véase el Dictamen del CESE de 12.7.2007 sobre el tema «Empleo para las categorías prioritarias (Estrategia de Lisboa)» (Dictamen de iniciativa), ponente: Wolfgang Greif (DO C 256 de 27.10.2007).

⁽⁷⁾ Véase el Dictamen del CESE de 6.7.2006 sobre el tema «Cohesión social: dar contenido a un modelo social europeo», puntos 1.8 y 1.9, ponente: Sr. Ehnmark (DO C 309 de 16.12.2006).

Más abajo, el CESE desarrolla algunos aspectos de estas ideas por ser particularmente relevantes para los actos organizados en el contexto del Año Europeo.

3.6 En este año será conveniente centrar la atención en una serie de posibles medidas positivas:

- el impacto de la lucha contra el trabajo no declarado,
- medidas activas en favor de la reincorporación a la vida activa,
- inversión en actividades industriales y servicios que creen empleo, y evaluación de las posibles repercusiones negativas o agravantes de, por ejemplo:
- sus efectos futuros sobre el crecimiento económico, durante y después del Año Europeo de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social,
- la situación energética y alimentaria de las poblaciones más expuestas o que viven en condiciones de pobreza o de gran pobreza.»

4. Transmitir el mensaje de manera más eficaz

4.1 La decisión de establecer el Año Europeo de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social pone de relieve que 78 millones de personas en la UE, es decir el 16 % de la población, están amenazadas por la pobreza. El CESE opina que para difundir eficazmente el mensaje político del Año Europeo sería preciso definir y utilizar, además del indicador habitual de la pobreza de ingresos relativa, otras medidas de evaluación de la pobreza que demuestren su persistencia y la privación efectiva que todavía sufren muchos europeos. Por consiguiente, los actos del Año Europeo deberían remitirse igualmente a un conjunto completo de indicadores de la pobreza relativa y absoluta para evaluar la pobreza, que sensibilicen al público en general sobre las situaciones que representan y que inculquen la intolerabilidad de esas situaciones.

4.2 Además, el CESE destaca que los indicadores utilizados «describen» el problema de la pobreza y la exclusión social. Con los desafíos de la cohesión social en la UE y la modernización resultante del Modelo Social Europeo, es importante que esos indicadores impliquen una respuesta política pública equilibrada que incluya una mejor redistribución de la renta y políticas de flexiguridad correctamente financiadas y gestionadas en el mercado laboral y de inclusión activa. Es el «modelo dinámico» de políticas sociales y de empleo que el CESE propuso en su correspondiente dictamen ⁽⁸⁾.

⁽⁸⁾ Véase el Dictamen del CESE de 6.7.2006 sobre el tema «Cohesión social: dar contenido a un modelo social europeo», punto 2.4, Ponente: Sr. Ehnmark (DO C 309 de 16.12.2006).

4.3 El CESE aplaude que la Comisión haya reconocido que la naturaleza polifacética de la pobreza y la exclusión social requiere medidas adecuadas. En la Comunicación sobre la Agenda Social Europea de 2005-2010, que debería, entre otras cosas, convencer a los Estados miembros para que refuercen, integren y simplifiquen las actividades en materia de lucha contra la pobreza y la exclusión social, la Comisión completó cabalmente el indicador de la pobreza relativa con el de la pobreza persistente⁽⁹⁾. Al proponer más adelante una mayor coordinación también en materia de protección social, asistencia sanitaria y cuidados de larga duración, la Comisión también destacó que es indispensable hacer mayor hincapié en los indicadores que miden la privación⁽¹⁰⁾.

4.4 A la luz de lo mencionado, el CESE estima que la decisión de establecer el Año Europeo en 2010 debería basarse en aquellas medidas de la pobreza que mejor pongan de relieve el grado de privación, las zonas afectadas y la gravedad del problema. Esto aumentaría la atención y el apoyo público a las políticas comunitarias y nacionales en materia de mercado laboral y de protección social dirigidas a personas y comunidades amenazadas o que ya sufren una profunda y absoluta pobreza⁽¹¹⁾.

5. Los principales temas del Año Europeo, sus objetivos y los tipos de actividades

5.1 La pobreza es un fenómeno polifacético con una distribución desigual de los riesgos en la sociedad. Cuando los riesgos se acumulan, ciertos grupos se vuelven particularmente vulnerables.

⁽⁹⁾ El indicador de la pobreza persistente muestra el porcentaje de personas que sufrieron pobreza relativa durante dos de los tres últimos años (definición de Eurostat).

⁽¹⁰⁾ Comunicación de la Comisión «Trabajar juntos, trabajar mejor: un nuevo marco para la coordinación abierta de las políticas de protección social y de inclusión en la Unión Europea», COM (2005) 706 final, 22.12.2005, punto 3.5, p. 9.

⁽¹¹⁾ En sus dictámenes, el CESE se ha referido frecuentemente a descripciones más específicas de la pobreza, por ejemplo ha llamado la atención sobre las categorías de personas que «sufren privaciones» y «grandes desventajas» (Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Promover la solidaridad entre las generaciones», punto 2.5), ponente: Sr. Jahier, DO C 120 de 16.5.2008), la pobreza persistente (Dictamen del CESE de 29.5.2005 sobre «Las mujeres y la pobreza en la Unión Europea», punto 1.7, ponente: Sra. King, DO C 24 de 31.1.2006) y la pobreza que «en términos cualitativos, (la pobreza) equivale a la ausencia o la insuficiencia de recursos materiales para satisfacer las necesidades vitales del individuo» (Dictamen del CESE de 25.10.2007 sobre el tema «El crédito y la exclusión social en la sociedad de la abundancia», punto 3.1.3, ponente: Sr. Pegado Liz, DO C 44 de 16.2.2008). En una ocasión incluso señaló que el «Comité recomienda encarecidamente a la Comisión que revise su definición de pobreza, ya que solo destaca las causas manifiestas de pobreza y subestima el nivel de pobreza de las mujeres y el impacto que tiene la pobreza» (Dictamen del CESE de 29.9.2005 sobre «Las mujeres y la pobreza en la Unión Europea», punto 2.1, ponente: Sra. King, DO C 24 de 31.1.2006). Naturalmente, esa deficiencia de la medida relativa de la pobreza relativa no sólo se aplica a la pobreza de las mujeres, sino a la pobreza en general.

5.2 La pobreza está normalmente asociada al desempleo, sobre todo al desempleo de larga duración. Por lo tanto, como destaca el Informe conjunto sobre protección social e inclusión social de 2007, el trabajo es la mejor protección contra la pobreza y la exclusión social⁽¹²⁾. Pero como también señala el Informe conjunto, no puede ser la única protección. Así lo demuestra de manera extraordinaria el fenómeno de los trabajadores pobres.

5.3 La pobreza también puede estar asociada a bajas cualificaciones, a la falta de las cualificaciones requeridas para un trabajo o a la inadecuación de las cualificaciones para obtener un trabajo de calidad con un salario apropiado. Los grupos más amenazados por este riesgo son los jóvenes, en particular los que abandonaron prematuramente los estudios, y los trabajadores de edad avanzada.

5.4 Las personas también pueden quedar atrapadas en la trampa de la pobreza por unos sistemas de apoyo de los ingresos mal estructurados, que desincentivan la actividad en el mercado oficial de trabajo y, en última instancia, condenan a las personas a la pobreza en la vejez.

5.5 La estructura familiar también puede ser un riesgo: así ocurre con las familias en las que sólo trabaja un miembro, especialmente cuando son familias monoparentales, y las familias con tres o más hijos. La ruptura de la familia o la pérdida del trabajo, que ocasionan la pérdida de la vivienda, son situaciones potencialmente peligrosas.

5.6 Asimismo, las personas con salud delicada (por ejemplo, por razones de edad), limitaciones cognitivas, las personas con discapacidades, en particular cuando están poco cualificadas, y las personas con drogodependencias también son grupos con un elevado riesgo.

5.7 Las personas que residen en zonas periféricas o poco favorecidas por otros motivos también corren el riesgo de la pobreza.

5.8 Una categoría especial, amenazada por la pobreza, la forman los inmigrantes y las minorías étnicas, que además de tener frecuentemente cualificaciones sociales y lingüísticas inadecuadas y de no adaptarse culturalmente, también pueden sufrir discriminaciones.

5.9 Los ejemplos enumerados más arriba muestran la magnitud del desafío y la complejidad de las respuestas eficaces de la política pública. Si queremos reducir considerablemente la pobreza y la exclusión social, será preciso que los interlocutores sociales, las organizaciones de la sociedad civil y los ciudadanos complementen los esfuerzos realizados por todas las autoridades

⁽¹²⁾ Informe conjunto sobre protección social e inclusión social 2007, Comisión Europea (Comunidades Europeas, 2007), p. 45.

públicas. También revelan una paradoja: si todas las personas capacitadas físicamente deben ser integradas en la sociedad, sobre todo, a través del empleo para contribuir al crecimiento económico de Europa y paliar su descenso demográfico, se precisarán más y mejores sistemas y programas de apoyo y no menos. Estos deberían ser los dos temas principales del Año Europeo.

5.10 El CESE estima que los objetivos generales y específicos del Año Europeo, así como los temas de las actividades escogidas, intentan conseguir un nuevo equilibrio entre el requisito social de ser activo en términos económicos y la necesidad personal de tener seguridad. La globalización, los cambios demográficos, los avances tecnológicos y la evolución del mercado laboral europeo, que han producido importantes cambios en el estilo de vida de muchos europeos, han hecho que ese ajuste sea indispensable. Además, la política de mercado laboral y las políticas sociales tienen que modernizarse y mejorarse para facilitar las transiciones necesarias y ofrecer a las personas una red de seguridad sostenible correctamente gestionada y financiada. Mientras que algunos aprovechan las oportunidades de los nuevos mercados de trabajo y de los programas de activación, otros las consideran peligrosas para su estatus social y profesional. El CESE estima que los actos del Año Europeo deberían analizar estas preocupaciones verdaderas ⁽¹³⁾.

5.11 Respecto a las personas amenazadas por el desempleo o la exclusión social, el hincapié que se está haciendo en la activación en el mercado laboral de todas las personas que pueden trabajar permite a la sociedad aprovechar sus talentos y satisfacer la necesidad personal de desarrollo profesional y social ⁽¹⁴⁾. Además de la correspondiente ayuda de ingresos, cada vez se hace más hincapié en un mejor acceso de todos a los servicios sociales, en particular aquellos servicios que permiten a las personas perfeccionar, actualizar y desarrollar sus cualificaciones, o que les ayudan a mantenerse sanos durante más tiempo. No obstante, para aprovechar esas oportunidades, se pide a las personas que emprendan y realicen más actividades individuales, iniciativas, esfuerzos intelectuales y cooperación con diversos servicios de apoyo que hasta el momento. Existe una verdadera necesidad de comunicar el objeto de las políticas que requieren ese esfuerzo para lograr el apoyo público ⁽¹⁵⁾. Los actos del Año Europeo deberían contribuir a lograrlo. Los objetivos del Año Europeo deberían reflejar mejor la importancia que tiene una política activa para afrontar la pobreza y la exclusión social con el fin de realizar los objetivos de la estrategia de

⁽¹³⁾ Véase el Dictamen del CESE de 6.7.2006 sobre el tema «Cohesión social: dar contenido a un modelo social europeo», puntos 1.6–1.8, 2.3.1–2.3.5. Ponente: Sr. Ehnmark (DO C 309 de 16.12.2006). Dictamen del CESE de 18.1.2007 sobre el tema «Balance sobre la realidad de la sociedad europea», punto 2.4. Ponente: Sr. Olsson (DO C 93 de 27.4.2007).

⁽¹⁴⁾ Informe sobre la situación social en Europa 2005-2006: el equilibrio intergeneracional en una Europa que envejece, Comisión Europea (Comunidades Europeas, 2007), p. 17, resume la conclusión de la encuesta sobre el nivel de satisfacción que tienen los ciudadanos europeos con su calidad de vida, en el sentido de que la importancia que tiene el trabajo para la calidad de vida es superior a los ingresos que procura.

⁽¹⁵⁾ «Presentar las cuestiones a los ciudadanos europeos» era una recomendación clave del Dictamen del CESE de 6.7.2006 sobre el tema «Cohesión social: dar contenido a un modelo social europeo», punto 2.6. Ponente: Sr. Ehnmark (DO C 309 de 16.12.2006).

la UE para el crecimiento y el empleo ⁽¹⁶⁾. Los actos del Año Europeo deberían comunicar mejor y poner en evidencia de manera convincente que una política social mejorada y modernizada mejora el funcionamiento del mercado laboral y contribuye a crear empleos. Lo mismo se puede decir de las medidas de apoyo a la renta, que debidamente diseñadas benefician a las personas amenazadas por el desempleo y la marginación social al reducir las distintas presiones que les apartan del mercado oficial de trabajo; así contribuyen a reducir la economía informal.

5.12 El proyecto de Decisión recoge algunas afirmaciones que es necesario precisar.

5.13 El CESE destaca que la referencia a «los niños, las familias monoparentales, las personas de edad avanzada, los inmigrantes y las minorías étnicas, las personas con discapacidad, las personas sin hogar, los presos, las mujeres y los niños que son víctimas de la violencia, y los drogadictos» ⁽¹⁷⁾, como grupos con un alto riesgo de pobreza y exclusión social, sin otras precisiones, puede ser contraproducente. En estos grupos hay personas amenazadas por la pobreza y personas que no lo están. Como se señala más arriba, la falta de cualificaciones adecuadas y el gran número de familiares que dependen de los trabajadores es lo que frecuentemente hace que estas categorías de personas estén amenazadas por la pobreza.

6. La cohesión social y persistencia y crecimiento de las disparidades de ingresos

6.1 El Año Europeo de 2010 también puede brindar la oportunidad de entablar un debate público sobre los desafíos existentes y los nuevos desafíos que afrontan la solidaridad social y la cohesión social a medida que Europa evoluciona hacia una sociedad y una economía basadas en el conocimiento y afronta los cambios demográficos ⁽¹⁸⁾. Se trata de una reflexión particularmente necesaria en un continente que tiene los recursos necesarios para reducir considerablemente la pobreza y la exclusión social.

⁽¹⁶⁾ Véase, por ejemplo, el Dictamen del CESE de 18.1.2007 sobre el tema «Balance sobre la realidad de la sociedad europea», punto 2,2. Ponente: Sr. Olsson (DO C 93 de 27.4.2007), o el Dictamen del CESE de 13.7.2005 sobre la «Comunicación de la Comisión sobre la Agenda Social», punto 6.1. Ponente: Sra. Engelen-Kefer (DO C 294 de 25.11.2005).

⁽¹⁷⁾ Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al Año Europeo de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social (2010), [COM(2007) 797 final, 2007/0278 (COD)], 12.12.2007, Preámbulo, punto 11, p. 9.

⁽¹⁸⁾ Al CESE le preocuparon algunos «efectos sociales de la revolución del conocimiento» y propuso que era preciso abordarlos con el diálogo social en su Dictamen de 6.7.2006 sobre el tema «Cohesión social: dar contenido a un modelo social europeo», punto 2.4.5. Ponente: Sr. Ehnmark (DO C 309 de 16.12.2006).

6.2 Entretanto, demasiados jóvenes no tienen, cuando abandonan el colegio, los conocimientos de lectura, escritura y cálculo necesarios para tener éxito profesionalmente en la nueva economía. Se precisan soluciones eficaces, no sólo para evitar su marginación social, sino también para satisfacer la demanda de la economía en términos de trabajadores cualificados. Además, Europa afronta una creciente división del mercado laboral en dos segmentos: uno altamente cualificado con elevados salarios y otro poco cualificado con salarios bajos, lo cual se traduce en disparidades de ingresos. Es preciso desarrollar, y que todos los europeos acepten, la idea de mantener la justicia social y la cohesión social al mismo tiempo que se preserva la competitividad de la UE en la economía mundial.

6.3 Las medidas de arriba abajo adoptadas por los gobiernos no garantizarán la cohesión social salvo que estén complementadas con iniciativas sobre el terreno emprendidas por los ciudadanos. De la misma manera que el Consejo Europeo de Niza en 2000 reconoció que la participación de las organizaciones de la sociedad civil era fundamental para movilizar eficazmente los esfuerzos en materia de lucha contra la pobreza y la exclusión social, el CESE opina que también es preciso reconocer y estimular durante todo el Año Europeo la importancia que tiene que todos los ciudadanos participen personalmente en la construcción de comunidades inclusivas. En este contexto, es importante transmitir el mensaje de que la participación cívica es relevante para cada miembro de la comunidad, independientemente de su situación económica o social.

6.4 El CESE recuerda su dictamen sobre el voluntariado que, entre otras cosas, señala que «Debería pedirse a los gobiernos de los Estados miembros que diseñen una política nacional de voluntariado y una estrategia que fomente directamente el voluntariado y su reconocimiento. Dicha política nacional de voluntarios debería tener en cuenta también la importancia de crear una infraestructura para los voluntarios»⁽¹⁹⁾. Esto significa que los obstáculos jurídicos o burocráticos no deberían, por lo menos, desalentar a las personas que quieren dedicar su tiempo y habilidades en beneficio de las comunidades en las que viven⁽²⁰⁾. A pesar de que el CESE sigue pensando que las actividades de voluntariado merecen tener un Año Europeo separado, los actos del Año Europeo 2010 deberían destacar igualmente aspectos relevantes de la participación cívica.

6.5 El CESE pide que los actos del Año Europeo eviten dar la impresión de que, en virtud de las políticas actualmente promovidas de la flexiguridad y la inclusión activa, el requisito de

realizar esfuerzos para salir del desempleo y la pobreza (y, así, contribuir a la cohesión social) está restringido a los empresarios, los gobiernos y los beneficiarios de los programas de mercado laboral y protección social. Por el contrario, deberían transmitir el mensaje de que se trata de una responsabilidad que incumbe a cada ciudadano.

6.6 Otra cuestión que merece la pena considerar es que, en medio de las disparidades económicas persistentes o incluso crecientes, se puede facilitar el mantenimiento de la cohesión social con la creación de espacios públicos de alta calidad (espacios urbanos, escuelas, universidades, bibliotecas, parques, instalaciones recreativas) en los que personas de toda condición y diferente estatus económico y social quieran reunirse y pasar el tiempo.

6.7 La mayoría de los nuevos desafíos y dilemas que afrontan la cohesión social y las políticas públicas pueden tratarse en el marco de los objetivos generales del proyecto de Decisión. No obstante, deberían estar mejor formulados para estimular un debate público útil sobre el Año Europeo. Las posibles medidas propuestas en este documento para promocionar la cohesión social pueden complementar el debate de 2010 sobre los conceptos de las políticas de inclusión social activa y de mercado laboral eficaz.

7. La política social en sentido amplio

7.1 El CESE estima que el concepto de Año Europeo propuesto, en particular la parte relativa a los ámbitos de actividades, también facilitará la concienciación en el sentido de que, para realizar el objetivo de la Estrategia de Lisboa de conseguir antes de 2010 un avance relevante en la lucha contra la pobreza y la exclusión social, se precisan iniciativas polifacéticas⁽²¹⁾.

7.2 Las medidas educativas adoptadas en el marco del Año Europeo deberían contar con un elemento de concienciación social en todos los Estados miembros sobre los factores que determinan el nivel de la futura jubilación, para animar a las personas a tomar medidas que les garanticen una vida digna en la jubilación.

7.3 El CESE opina que los acontecimientos del Año Europeo también deberían prestar atención a la manera en que el Banco Central Europeo utilizará sus competencias derivadas del Tratado para adherirse a las medidas encaminadas a luchar contra la pobreza y la exclusión social.

⁽¹⁹⁾ Dictamen del CESE de 13.12.2006 sobre el tema «El voluntariado, su papel en la sociedad europea y su impacto», punto 1.2; ponente: Sra. Koller, coponente: Sra. zu Eulenburg (DO C 325 de 30.12.2006).

⁽²⁰⁾ El Dictamen del Comité Económico y Social Europeo de 13.12.2007 sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Promover la solidaridad entre las generaciones» destaca los beneficios que también tiene la tercera edad activa e insta a que se refuerce la investigación en materia de envejecimiento activo (punto 4.5), ponente: Sr. Jahier (DO C 120 de 16.5.2008).

⁽²¹⁾ Aunque la Estrategia de Lisboa finaliza en 2010, sigue siendo un punto continuo de referencia para los documentos de programación o la adopción de medidas concretas a escala comunitaria o nacional. A pesar de que todavía no se ha tomado una decisión, cabe esperar que después de 2010 se siga aplicando alguna modalidad de la Estrategia de Lisboa, en particular puesto que en 2010 no se habrán realizado plenamente los objetivos sociales y de empleo de la Estrategia.

7.4 El CESE opina que es preciso mostrar que se puede reducir la marginación social con políticas que superan el ámbito tradicional del mercado laboral y la protección social, como las políticas de ordenación territorial que impiden la creación de guetos de pobreza, las políticas de transporte que reducen las barreras geográficas a la movilidad social, y las políticas económicas que desarrollan zonas periféricas, así como la garantía de la prestación de servicios de interés general y la política de distribución de la riqueza, con el fin de invertir la tendencia que puede ser observada desde hace años y que evoluciona hacia una agravación del abismo entre pobres y ricos.

7.5 En este contexto, el CESE destaca igualmente que existen disparidades entre las situaciones nacionales, que se han vuelto más acusadas desde la ampliación de la Unión. Como se destacó en un estudio, incluso los más pobres de los países más ricos sufren menos privaciones que los más ricos de los países pobres ⁽²²⁾. Así se pone de manifiesto que es importante adoptar medidas eficaces en favor de la cohesión económica y social y de la reducción de las actuales disparidades económicas en la UE para reducir las zonas de privación y exclusión social. Esto, a su vez, permitirá seguir desarrollando el Método Abierto de Coordinación de la política social en la UE ⁽²³⁾. Se trata de un punto que merece recibir especial atención y consideración en los actos previstos para el Año Europeo.

8. Observaciones relativas a la realización de la iniciativa

8.1 El CESE estima que el aspecto operativo del Año Europeo está bien pensado puesto que tiene debidamente en cuenta las prioridades y sensibilidades nacionales (como la delicada cuestión del mercado laboral y la integración social de los inmigrantes y las minorías étnicas). El hecho de que establezca una estrecha cooperación entre interlocutores sociales e instituciones de la sociedad civil también es muy importante.

8.2 El énfasis puesto en la necesidad de que los interlocutores sociales y las organizaciones de la sociedad civil participen en la realización de los objetivos del Año Europeo refleja que son indispensables para materializar la agenda social de la Estrategia de Lisboa, como afirmó en 2000 el Consejo Europeo de Niza en la estrategia europea de lucha contra la pobreza y la exclusión social. Hoy más que nunca, las intervenciones de los poderes públicos deben ser complementadas, corregidas y consolidadas con iniciativas sobre el terreno. También es importante que en la elaboración y aplicación de la política social se escuche debidamente la opinión de las personas que se pretende apoyar. Así pues, era imprescindible invitar a esas organizaciones a cooperar de manera activa en la realización de los objetivos del Año Europeo de 2010.

8.3 El Comité aprecia que los recursos financieros asignados a la realización de los objetivos del Año Europeo sean los más elevados que se han asignado en la historia de la UE a iniciativas similares. No obstante, teniendo en cuenta las medidas detalladas en el anexo a la propuesta de Decisión, el CESE pide que se aumente la financiación de las medidas relacionadas con el Año Europeo para garantizar su eficacia.

8.4 El CESE también aplaude que, en la elaboración y aplicación de las actividades del Año Europeo, se hayan reconocido las diferentes percepciones que tienen hombres y mujeres de la pobreza y la exclusión social.

8.5 El CESE opina que se deberían ampliar las prioridades de las iniciativas del Año Europeo, recogidas en el anexo, para incluir la pobreza entre las personas con empleos precarios. Además, el problema de las personas con discapacidad debería ser objeto de análisis separado en vez de estar incluido en los problemas de otros grupos sociales vulnerables.

Bruselas, 29 de mayo de 2008.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

⁽²²⁾ Anne-Catherine Guio, «Material deprivation in the EU» (Privación material en la UE), *Statistics in Focus: Population and Social Conditions, Living Conditions and Welfare*, 21/2005, Eurostat, p. 9.

⁽²³⁾ Dictamen del CESE de 18.1.2007 sobre el tema «Balance sobre la realidad de la sociedad europea», puntos 2.7, 5.3; ponente: Sr. Olsson (DO C 93 de 27.4.2007).

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica la Decisión nº 1719/2006/CE por la que se establece el programa» La juventud en acción «para el período 2007-2013»

COM(2008) 56 final — 2008/0023 (COD)

(2008/C 224/25)

El 6 de marzo de 2008, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica la Decisión nº 1719/2006/CE por la que se establece el programa» La juventud en acción «para el período 2007-2013»

La Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 7 de mayo de 2008 (ponente: Sr. CZAJKOWSKI).

En su 445º Pleno de los días 28 y 29 de mayo de 2008 (sesión del 29 de mayo de 2008), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 78 votos a favor, 0 en contra y 1 abstención el presente dictamen.

1. Posición del CESE

1.1 El Comité Económico y Social Europeo acoge favorablemente que la Comisión haya tenido la iniciativa de modificar tanto el procedimiento de atribución de las subvenciones para los proyectos como el procedimiento de gestión en el programa «La juventud en acción», que va a conducir a una más rápida distribución de los fondos entre aquellos que hayan presentado propuestas al programa.

1.2 El Comité apoya el abandono del procedimiento inicial, ya que al alargar el plazo de toma de decisiones, el largo proceso de evaluación de los proyectos y la verificación de los datos por el comité y las agencias nacionales provoca retrasos en el mejor de los casos, y en el peor de los casos, grandes problemas de financiación o incluso la quiebra de algunas de las organizaciones que presentan proyectos, o hace que no se utilicen recursos.

2. Introducción

2.1 El programa «La juventud en acción», previsto para el período 2007-2013 y adoptado por la decisión nº 1719/2006/CE del Parlamento Europeo y el Consejo, es un programa de la Unión Europea relativo a la educación informal. Va dirigido sobre todo a aquellos ciudadanos para los que la educación informal representa la única oportunidad de desarrollo individual y de adquisición de los conocimientos y cualificaciones necesarios en el mundo actual.

2.2 Los objetivos principales del programa son la supresión de barreras, prejuicios y estereotipos entre los jóvenes, potenciar su movilidad y fomentar la ciudadanía activa entendida como forma de aprendizaje dinámico. El programa subvenciona proyectos que puedan ayudar a los jóvenes en su desarrollo personal. Estimula las acciones relativas a la comunidad local y contribuye a aumentar la tolerancia. Alienta la realización de todo tipo de actividades que fomenten la idea de una Europa unida.

2.3 La responsabilidad última del correcto funcionamiento del Programa «La juventud en acción» corresponde a la Comi-

sión Europea. La Comisión sistemáticamente gestiona el presupuesto y establece las prioridades, objetivos y criterios del Programa. Además, dirige y supervisa toda la ejecución del Programa, las acciones de seguimiento de los proyectos y la evaluación del Programa a escala europea.

2.4 Entre los cometidos de la Comisión Europea, también figura una completa supervisión y coordinación de las acciones de las agencias nacionales — oficinas designadas o creadas por las autoridades responsables de las cuestiones relacionadas con la juventud en cada país participante en el Programa. La Comisión Europea colabora estrechamente con las Agencias nacionales y ejerce un control sobre sus actividades.

2.5 Los Estados miembros de la UE, al igual que los demás países involucrados, participan en la gestión del Programa «La juventud en acción», en particular a través del comité de programa, en el que designan a sus representantes. Los Gobiernos de estos países también designan a las agencias nacionales y supervisan sus actividades, realizando este último cometido conjuntamente con la Comisión Europea.

2.6 El Programa «La juventud en acción» se ejecuta sobre todo de manera descentralizada, a fin de colaborar lo más estrechamente posible con los beneficiarios y adaptarse a los diferentes sistemas y condiciones específicos en los que se mueve la juventud en los distintos países. En cada país participante en el Programa se designa una Agencia nacional. Las agencias nacionales se ocupan de la promoción y la ejecución del Programa a escala nacional y actúan como enlace entre la Comisión Europea, los organizadores de los proyectos a nivel nacional, regional y local, y la propia juventud.

2.7 Los organizadores de proyectos que deseen beneficiarse de subvenciones deben seguir un procedimiento de convocatoria de propuestas establecido y anunciado por las agencias nacionales, en cuya última fase la Comisión adopta las decisiones relativas a la selección de los proyectos y a la atribución de subvenciones. Estos proyectos, al ser medidas de ejecución del programa, siguen a nivel interinstitucional un procedimiento particular.

2.8 El Consejo atribuirá a la Comisión, respecto de los actos que adopte, las competencias de ejecución de las normas que establezca y podrá someter el ejercicio de estas competencias a determinadas condiciones procedimentales, que se conocen como procedimiento de comitología. Este procedimiento reviste la forma de una consulta obligatoria del comité sobre las medidas de ejecución establecidas en un acto de base. Antes de producirse esta consulta, la Comisión ya dispone formalmente de los recursos previstos para los proyectos. El comité que evalúa el proyecto está formado por representantes de los Estados miembros y su presidente es un representante de la Comisión.

2.9 Existen distintos tipos de procedimientos de comitología, y el acto de base en el que se sustentan las competencias de ejecución de la Comisión puede prever la aplicación de estos distintos procedimientos en la aplicación de las medidas de ejecución.

3. Conclusiones ante la nueva situación

3.1 El Comité acoge favorablemente que la Comisión haya tenido la iniciativa de introducir modificaciones tanto en el procedimiento de concesión de subvenciones a los proyectos como en el procedimiento de gestión. Las competencias del Parlamento Europeo relativas al derecho de control de la aplicación de los actos jurídicos adoptados mediante el procedimiento de codecisión, que permiten impugnar eventualmente las medidas previstas por la Comisión, es un elemento que combina la responsabilidad en los proyectos con un mecanismo de seguridad en el ámbito de la codecisión.

3.2 El PE dispone de un mes para efectuar un análisis previo de las medidas propuestas antes de que la Comisión adopte una decisión formal, y dichas medidas son a su vez adoptadas por la Comisión con arreglo a los procedimientos previstos en la decisión del Consejo.

3.3 Actualmente el procedimiento de gestión aplicado en el programa «La juventud en acción» para el período 2007-2013 afecta a todas las decisiones, tanto a las relativas a las subvenciones por un importe elevado como a los proyectos delicados desde el punto de vista político, a las subvenciones que superan el importe de un millón de euros y a los proyectos más pequeños.

3.4 La Comisión propone que las decisiones relativas a los pequeños proyectos que no excedan de un millón de euros no tengan que someterse al procedimiento de comitología. A cambio, la Comisión se ha comprometido a informar sin demora al comité de programa, así como al Parlamento Europeo, de todas las decisiones de selección que no se sometan

al procedimiento de gestión. El CESE apoya plenamente esta declaración dirigida al Consejo y al PE.

3.5 El Comité apoya el abandono del procedimiento inicial en el caso de los proyectos más pequeños, ya que al alargar el plazo de toma de decisiones, el largo proceso de evaluación de los proyectos y la verificación de los datos por el comité y las agencias nacionales provoca retrasos en el mejor de los casos, y en el peor de los casos, grandes problemas de financiación o incluso la quiebra de algunas de las organizaciones que presentan proyectos, o hace que no se utilicen recursos.

3.6 El Comité, tras conocer las estadísticas facilitadas por las distintas agencias nacionales, observa que una mayoría importante de los que presentan proyectos son organizaciones, asociaciones o fundaciones pequeñas, para las cuales todo el procedimiento y la espera de resultados son tan costosos y requieren tanto tiempo que, a largo plazo, podría registrarse una disminución del interés por el programa. Los costes administrativos resultantes de los servicios que requiere el programa podrían influir negativamente en el presupuesto del programa en el futuro.

3.7 El CESE acoge favorablemente la argumentación de la Comisión que valora pertinentemente el procedimiento de consulta en este contexto. La ejecución de los proyectos normalmente se produce dentro de unos plazos muy cortos a partir de la presentación de los mismos, por lo que un proceso de consulta que dure entre dos y tres meses puede poner en peligro la ejecución de muchos proyectos, lo cual afecta negativamente a la eficacia del programa en su conjunto.

3.8 El CESE también acoge con satisfacción que el comité de programa haya aceptado modificar su reglamento interno a fin de reducir los plazos de las consultas relativas a las decisiones de selección que se someten al procedimiento consultivo. Ahora utiliza el procedimiento escrito y dispone de cinco días para pronunciarse sobre las decisiones de selección que se someten a su dictamen. Paralelamente, el Parlamento Europeo aceptó una solución temporal que redujo de un mes a cinco días el plazo necesario para ejercer su derecho de fiscalización durante el anterior período estival. Estas soluciones han permitido a la Comisión acelerar los trabajos de aprobación de los proyectos para su ejecución, pero se considera que se trata de una solución temporal.

3.9 En vista de lo expuesto anteriormente, se debería suprimir el procedimiento de consulta actual, sustituyéndolo, sobre la base de la declaración de la Comisión anteriormente mencionada por el Comité, por la obligación de que la Comisión informe inmediatamente al comité de programa y al Parlamento Europeo sobre las decisiones de selección que adopte.

Bruselas, 29 de mayo de 2008.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica la Decisión nº 1720/2006/CE por la que se establece un programa de acción en el ámbito del aprendizaje permanente»

COM(2008) 61 final — 2008/0025 (COD)

(2008/C 224/26)

El 6 de marzo de 2008, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica la Decisión nº 1720/2006/CE por la que se establece un programa de acción en el ámbito del aprendizaje permanente»

La Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 7 de mayo de 2008 (ponente: Sra. LE NOUAIL-MARLIÈRE).

En su 445º Pleno de los días 28 y 29 de mayo de 2008 (sesión del 29 de mayo de 2008), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 80 votos a favor, 1 en contra y ninguna abstención el presente Dictamen.

1. Conclusiones

1.1 El Comité respalda la iniciativa de la Comisión, suscribe su propuesta y le recomienda que se comprometa también a informar sin demora al comité de programa, así como al Parlamento Europeo, sobre las decisiones que adopte en virtud del nuevo apartado 1 bis del artículo 9 de la Decisión nº 1720/2006/CE.

2. Simplificación de las normas aplicables a los procedimientos de atribución de subvenciones en el marco de diversos programas plurianuales

2.1 La propuesta se inscribe en un conjunto de cuatro propuestas destinadas a flexibilizar las normas relativas a la atribución de pequeñas subvenciones, normas establecidas en el marco de cuatro programas plurianuales para el periodo 2007-2013:

- el programa «La juventud en acción»,
- el programa «Cultura»,
- el programa «Europa con los ciudadanos» y
- el «Programa integrado de acción en el ámbito del aprendizaje permanente», objeto del presente dictamen.

2.2 De conformidad con las normas relativas a la comitología del artículo 202 del TCE, el Consejo delega en la Comisión, a la que asiste un comité de programa compuesto exclusivamente por representantes de los Estados miembros y presidido por aquella, ciertas competencias de ejecución de actos decididos por él en codecisión con el Parlamento Europeo, al que se consulta sobre la aplicación de estos actos legislativos adoptados por el procedimiento de codecisión. Ahora bien, la Comisión observa que, en el momento de la negociación de los cuatro programas, la intención del legislador era la de someter al procedimiento de comitología (procedimiento de gestión con votación por mayoría cualificada) únicamente las decisiones de selección que supusieran subvenciones de elevada cuantía (proyectos y redes multilaterales superiores a 1 000 000 EUR) o

que implicaran decisiones políticamente sensibles (cooperación e innovación política).

2.3 La Comisión se había comprometido a *informar* sin demora al comité de programa, así como al Parlamento Europeo, de todas las decisiones de selección que no se sometieran al procedimiento de gestión. Este acuerdo interinstitucional fue objeto de una declaración de la Comisión dirigida al Consejo y al Parlamento Europeo.

2.4 La voluntad del legislador no quedó recogida correctamente en la Decisión nº 1720/2006/CE: todas las decisiones de selección y atribución de las pequeñas subvenciones quedaron sujetas al procedimiento *consultivo* previsto en el marco de la comitología.

2.5 La consulta del comité de programa y del Parlamento Europeo consiste en someter las decisiones de selección al examen del comité de programa, tener en cuenta sus opiniones e informar al Parlamento, que debe notificar su acuerdo a la Comisión. Este procedimiento de consulta e intercambio de respuestas por escrito se traduce en retrasos importantes en la atribución de las subvenciones, puede poner en peligro numerosos proyectos y reducir considerablemente la eficacia de los programas anuales.

2.6 Hasta el momento, la Comisión, el comité de programa y el Parlamento Europeo han ido encontrando «arreglos ad hoc» para reducir los plazos de examen de las decisiones de selección de la Comisión relativas a la atribución de subvenciones.

2.7 La Comisión, no obstante, considera que estas soluciones temporales no pueden perdurar, y propone que se modifiquen las normas que se fijaron en el momento de la creación de dichos programas. Se trataría de suprimir la obligación de someter al procedimiento consultivo las decisiones en materia de atribución de pequeñas subvenciones, y permitir que la Comisión decida sobre la atribución de estas subvenciones sin la ayuda de un comité, mediante un simple procedimiento de información.

3. Observaciones generales

3.1 Estas propuestas deberían mejorar el funcionamiento de cuatro programas plurianuales en los ámbitos de la educación, la juventud y la cultura.

3.2 El Comité había animado ya a la Comisión en dictámenes anteriores a simplificar el acceso a los programas y las subvenciones para las estructuras que presenten proyectos, y a dirigirse a los Estados miembros para pedirles que consulten a las organizaciones en el momento de definir las orientaciones anuales, reduzcan los plazos de atribución y no pongan en peligro la realización de los proyectos, en especial debido a plazos demasiado largos que podían incluso tener por efecto que los estudios de viabilidad, elaborados con demasiada antelación respecto de la realización de los proyectos, quedaran anticuados.

4. Observaciones particulares

Vistos los apartados 9, 11, 15 y 17 de la exposición de motivos de la Decisión, el Comité señala que, en aras de la transparencia,

Bruselas, 29 de mayo de 2008.

la buena gobernanza y la información de los ciudadanos, conviene que la Comisión reitere su compromiso formal de informar sin demora al comité de programa, así como al Parlamento Europeo, sobre las decisiones que adopte en virtud del nuevo apartado 1 bis del artículo 9 de la Decisión nº 1720/2006/CE.

El Comité recomienda que se modifique el nuevo apartado 1 bis del artículo 9 de la manera siguiente: «... tomará estas decisiones sin la asistencia de un comité e *informará inmediatamente al comité de programa y al Parlamento Europeo*».

El Comité toma nota de que la Comisión no propone tal añadido, porque ésta considera que se modificaría así la propuesta en un sentido que, estrictamente, se apartaría de las normas de comitología regidas por el artículo 202 del TCE y que la exposición de motivos de la Decisión supone un compromiso suficiente.

El Presidente

del Comité Económico y Social Europeo

Dimitris DIMITRIADIS

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Ventajas y beneficios del euro: la hora de balance»

(2008/C 224/27)

El 27 de septiembre 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:

«Ventajas y beneficios del euro: la hora del balance»

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 30 de abril de 2008 (ponente: Sr. BURANI).

En su 445º Pleno de los días 28 y 29 de mayo de 2008 (sesión del 29 de mayo de 2008), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 130 votos a favor, ninguno en contra y 3 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 Diez años después de la introducción de la moneda única, el CESE considera útil hacer un balance de las ventajas y los beneficios que el euro ha reportado a los ciudadanos y las empresas, no tanto en términos económicos y monetarios —ejercicio en el que centran y han centrado su interés economistas, políticos y comentaristas de los medios de comunicación—, sino más bien **desde el punto de vista de las personas que la utilizan**. En otras palabras, un decenio de experiencia ha demostrado que el euro tiene validez y que su introducción ha permitido a Europa estar presente en la escena mundial con una moneda prestigiosa y sólida: **pero, ¿cuál es la percepción que los utilizadores tienen de la moneda única?**

1.2 El presente documento comienza con un análisis sintetizado de las ventajas que ha representado la introducción del

euro: un panorama que presenta luces, pero también sombras como consecuencia de la coyuntura mundial; se centra, por tanto, en los resultados de los sondeos periódicos que el Eurobarómetro realiza entre los ciudadanos para averiguar si los beneficios obtenidos son valorados por los ciudadanos europeos y en qué medida.

1.3 Los resultados son positivos en muchos países, pero en otros un alto porcentaje de la muestra entrevistada sigue afirmando que le parece difícil utilizar la «nueva» moneda, calcula los precios en las antiguas monedas nacionales e imputa al euro la subida de los precios, y sólo la mitad de los encuestados considera, que, teniendo en cuenta los pros y los contras, la adopción de la moneda única ha sido beneficiosa para el crecimiento económico. En resumen, del estudio puede concluirse que no siempre, y no en todos los países, el euro ha logrado un nivel satisfactorio de éxito entre el público.

1.4 Una primera reacción ante estos resultados podría estribar en poner en duda la objetividad y el nivel de conocimientos que reflejan las respuestas, enfoque que el CESE rechaza. En lugar de complacerse en los logros alcanzados, es preciso **comprender las razones profundas que subyacen a las actitudes negativas** y preguntarse qué puede hacerse para eliminar los motivos, objetivos o subjetivos, de insatisfacción.

1.5 Las percepciones objetivamente justificadas pueden eliminarse o atenuarse mediante **políticas o disposiciones con objetivos específicos**, como la mejora de los **sistemas de pago** (SEPA) o con **medidas apropiadas para contener la subida de los precios**, que deberán ser necesariamente compatibles con los principios de libertad de mercado y competencia.

1.6 Más difícil son los aspectos relacionados con las **percepciones subjetivas**; es preciso actuar con el máximo respeto hacia las opiniones y preguntarse cuáles son **las razones profundas que están en la base de estas actitudes negativas**. No cabe duda de que es necesaria una estrategia de comunicación, pero las modalidades para ponerla en práctica deberían **tener en cuenta las diversas sensibilidades nacionales y sociales** del público al que va destinada.

1.7 El sondeo del Eurobarómetro ha demostrado cuán profundas son las diferencias de actitud entre los diversos Estados miembros, lo que obliga a **descartar soluciones basadas en esquemas estandarizados**. Más concretamente, han quedado patentes amplias **diferencias de percepción en función de los estratos sociales y el nivel de instrucción**. Por consiguiente, las estrategias de comunicación deberán tener **una orientación específica**, para lograr el máximo de resultados con los medios empleados.

1.8 Por otro lado, cabe subrayar que una estrategia de comunicación sobre el euro no basta para lograr resultados óptimos: el análisis llevado a cabo parece llevar a la conclusión —basándose en abundantes pruebas— de que muy a menudo el euro es percibido como símbolo de Europa y, por lo tanto, no es el euro en sí mismo el objeto del rechazo, sino, para algunos, la propia idea de «Europa». Esto nos lleva a concluir que es necesario considerar la estrategia de comunicación sobre el euro como parte integrante de un plan político a largo plazo y de amplio alcance que concluirá cuando el sentimiento de «Europa» haya sido tan interiorizado por los ciudadanos que se imponga al euroescepticismo.

1.9 Por otra parte, la idea de una Europa entendida no sólo como entidad económica, sino también política y social depende de que progresivamente se logre establecer condiciones de vida inspiradas en la igualdad, la cooperación y la paz social, meta que únicamente podrá alcanzarse si se confronta al ciudadano con **hechos concretos**. Ninguna campaña de comunicación tendrá éxito si no se dan estas condiciones.

1.10 La principal condición para una mayor aceptación del euro sería, por consiguiente, una política socioeconómica de la UE que fomente el empleo y las rentas y, al mismo tiempo, ofrezca un adecuado régimen de protección social. Así los ciudadanos podrían apreciar mejor y de manera tangible el proyecto «Europa» y, en consecuencia, también podrían aceptar el euro.

1.11 El CESE es consciente de su responsabilidad y de su misión; como expresión de los interlocutores sociales es una institución próxima a los ciudadanos, a los trabajadores y a los operadores económicos. Ello implica el deber de **colaborar de manera concreta con las iniciativas que se decidan, en caso necesario, mediante acciones sobre el terreno**. Para ello resultarán especialmente útiles las relaciones establecidas con

organismos análogos a nivel nacional y la labor de cada uno de los miembros del CESE dentro de sus respectivas organizaciones sectoriales, europeas y nacionales.

2. Introducción

2.1 Seis años después de la introducción del euro, el CESE considera útil hacer un balance de los efectos que la nueva moneda ha tenido para los ciudadanos de los países que la adoptaron. Se trata de una tarea aparentemente fácil, dada la abundante bibliografía elaborada por innumerables fuentes sobre este tema: Comisión Europea, Banco Central Europeo, Parlamento Europeo, universidades, institutos de investigación, prensa especializada y no especializada, expertos e interlocutores sociales.

2.2 Por otra parte, la impresión que prevalece es que la mayoría de los documentos existentes sobre este tema son resultado de **experiencias y puntos de vista unilaterales**, o fruto de **conclusiones indirectas** extraídas de opiniones diferentes y, a veces, divergentes. Aunque un enfoque de este tipo permite respetar las normas de la democracia, el fondo de los problemas se mantiene, en ocasiones, velado por matices dictados por la oportunidad y, demasiado a menudo, por posiciones internas de cada Estado miembro.

2.3 El Comité considera que sólo podrán lograrse progresos reales **si se observa la realidad sin ideas preconcebidas**; partiendo de la premisa de que el euro ha tenido, en líneas generales, un éxito innegable, es preciso comprender **por qué** la moneda única sigue siendo aún **objeto de críticas** por parte de sectores más o menos amplios de la opinión pública, **indagar en las motivaciones** y, cuando sea posible, **proponer soluciones**. Con ello el Comité no pretende hacer grandes descubrimientos y menos aún dar la impresión de querer lanzar nuevas campañas de opinión. El objetivo del presente documento es más modesto: se trata de plantear nuevos debates sobre antiguos problemas bien conocidos.

3. Metodología de trabajo

3.1 El presente trabajo comenzará por enumerar las ventajas del euro, basándose en los resultados ya obtenidos o en las posiciones «oficiales» más comúnmente aceptadas. A continuación se procederá a un análisis crítico de estos resultados y posiciones con ayuda de investigaciones de campo y se concluirá con un análisis propio de las razones que explican las críticas o las valoraciones menos positivas sobre la nueva moneda. Como ya se ha dicho, toda posible propuesta deberá considerarse una **base previa para un examen posterior más detallado**.

3.2 El principal documento de consulta ha sido el Flash Eurobarometer nº 193 titulado «*The eurozone, 5 years after the introduction of euro coins and banknotes — Analytical report*» («La zona del euro, cinco años después de la introducción de los billetes y monedas — Informe analítico»), de noviembre de 2006. El sondeo fue llevado a cabo por la *Gallup Organization*, y su coordinación y dirección corrieron a cargo del equipo Eurobarómetro de la DG ECFIN de la Comisión. Se realizaron también entrevistas a personas cualificadas del último país que había adoptado el euro, es decir Eslovenia (en 2007), y de los países que lo adoptaron en 2008 (Malta y Chipre). Se evitó deliberadamente recurrir a fuentes de países no miembros de la zona del euro, por considerar que, por lo que se refiere al estudio, únicamente la experiencia adquirida por las partes directamente interesadas es relevante.

3.3 La investigación del Eurobarómetro de septiembre de 2007 ⁽¹⁾ realizada en los nuevos Estados miembros constituye un complemento: en varios casos una comparación entre las «experiencias» y las «expectativas» puede suscitar reflexiones útiles.

4. Las ventajas del euro, basándose en los resultados y las posiciones oficiales

4.1 En la bibliografía especializada de procedencia comunitaria y según los defensores de la moneda única, **el euro ha reportado una serie de beneficios y ventajas** que se enumeran aquí a título indicativo: la lista no va acompañada de los argumentos explicativos, suficientemente conocidos en la actualidad, y omite las observaciones críticas a las que nos remitiremos cuando sea necesario en la parte relativa a las percepciones de los ciudadanos.

4.2 La lista –sin observaciones críticas– de las ventajas y los beneficios incluye:

- la identidad europea: el euro es su principal vector, y el más concreto;
- el euro es un instrumento de comparación de los precios internacionales y un acelerador de la competencia;
- la eliminación de los riesgos de cambio y de los costes de las transacciones en divisas;
- la supresión de la posibilidad de utilizar la devaluación de la moneda como punto de partida de acciones competitivas o para diseñar estrategias comerciales sobre la base de una hipotética devaluación;
- una mejor protección de los países de la zona del euro contra los choques externos;
- el euro ha contribuido a moderar la inflación y los tipos de interés, pues éstos ya no incluyen, en cierta medida, las primas de riesgo de inflación;
- el euro es un factor de crecimiento y empleo en el contexto de la Estrategia de Lisboa;
- un papel de primer orden para Europa en el ámbito monetario y una consolidación del euro como moneda de reserva;
- el euro es un factor de estabilidad de la economía mundial;
- el euro ha facilitado en gran medida y ha abaratado el turismo y los desplazamientos por motivos de trabajo, en particular en el interior de la zona del euro.

4.3 Además de estas ventajas –que raramente son objeto de controversia, aparte de alguna matización para restarles algo de rigor–, están los **aspectos a veces controvertidos relativos a los beneficios de una moneda «fuerte»**.

4.4 En este punto es imprescindible ser claros: una moneda fuerte presenta **ventajas para unos e inconvenientes para otros**, pero lo importante es evaluar el beneficio neto para la economía, que en el caso del euro es una ventaja sobre la que no cabe discutir. Sería necesario también contar con una **moneda estable**, condición que cumple el euro en la medida en que representa una economía estable y en crecimiento, pese a los choques coyunturales. Su valor exterior depende de aconteci-

mientos cuyos efectos pueden contrarrestarse, aunque obviamente no eliminarse, por medio de políticas económicas y monetarias adecuadas.

5. Las ventajas y los inconvenientes del euro, de acuerdo con la percepción de los ciudadanos

5.1 **El euro como medio de pago al contado. Siete años después de la adopción del euro**, es sorprendente que el **41 % de las personas interrogadas declaren tener «alguna dificultad» o «serias dificultades» para utilizarlo**; este porcentaje va disminuyendo progresivamente, pero sigue siendo significativo. El estudio no precisa la naturaleza de estos problemas, pero es lícito pensar que se trata de una **actitud negativa de carácter más emocional** que racional, si se considera que gran parte de las personas interrogadas (entre el 93 % y el 63 % según los países) afirma no tener problemas para reconocer las monedas y los billetes. Es probable que los que dicen encontrar dificultades sean, en gran medida, los mismos que no vieron con buenos ojos la llegada de la moneda única y pertenezcan, en parte, a las clases sociales menos favorecidas. En cualquier caso, desde el punto de vista estadístico, es difícil conciliar las respuestas a la pregunta sobre las dificultades encontradas con las respuestas a la pregunta sobre la utilización.

5.1.1 Estas dudas se refuerzan cuando los datos se comparan con los del estudio realizado en septiembre de 2007 en los nuevos Estados miembros (NEM) donde cerca de tres cuartos de los entrevistados afirmaba haber visto los billetes y monedas de euro, y un 44 % *los había utilizado*. Es difícil explicar cómo puede ser que en los países de la zona del euro, un 41 % de las personas que tienen una experiencia de diez años con esta moneda declaren tener dificultades, mientras que ello no ocurre en los NEM, donde un 44 % de personas la utilizan (o la han utilizado) sin señalar problemas.

5.1.2 Las intervenciones centradas meramente en la comunicación no podrían determinar cambios en las actitudes de este tipo. Si, como parece, las posibles dificultades son relativamente pequeñas o mínimas, la línea que debería seguirse es la de las **intervenciones específicas a escala nacional**. En este contexto, es la educación, y no la comunicación, la que desempeña un papel determinante. No obstante, si finalmente se demostrara que las pretendidas «dificultades» no son otra cosa que la manifestación de una aversión oculta a todo lo que «Europa» personifica, las medidas específicas no obtendrían ningún resultado, pues el cambio de actitud hacia el euro se producirá al mismo tiempo que la aceptación progresiva de la idea europea.

5.2 **El euro como base de cálculo de los precios y factor de decisión en materia de consumo**. Un efecto previsto desde el principio era que una determinada parte de la población (más o menos importante según los países) **siguiera**, durante un largo período de tiempo, **«pensando» en moneda nacional**. El sondeo ha confirmado esta previsión: para calcular los precios, cerca del 40 % de los consumidores se remiten –siempre o «a veces»– a la moneda nacional, tanto en sus compras diarias como en las adquisiciones de mayor importancia.

⁽¹⁾ *Introduction of the euro in the new member States*, Flash Eurobarometer 207, the Gallup Organization, octubre de 2007.

5.2.1 En materia de decisiones de consumo, el porcentaje de personas que consideran que el euro es un elemento de disuasión o un incentivo para sus compras sigue siendo elevado (59 %), pero el número de las que consideran que la **moneda única es un elemento «neutro»** aumenta paulatinamente (del 31 % en 2003 al 41 % en 2007). Al mismo tiempo, se ha reducido el porcentaje de personas que declaran comprar menos por miedo a gastar demasiado (del 39 % al 33 %), mientras que el porcentaje de las que, por el contrario, afirman gastar demasiado porque no tienen conciencia del valor de la moneda se ha estabilizado (26 %-25 %).

5.2.2 Los dos aspectos en cuestión, la referencia a la moneda nacional y el euro como elemento «neutro», no están necesariamente vinculados ni hay indicios que autoricen a pensar que **la coincidencia de los dos porcentajes (un 40 % aproximadamente)** indique que se trata del mismo grupo.

5.3 La utilidad de la doble indicación de los precios y las preferencias de los consumidores. Dos muestras diferentes a las que se plantearon dos preguntas distintas –si es útil la doble indicación de precios y si esta indicación es deseada por los consumidores– coincidieron en sus respuestas: una **mayoría sustancial** (cerca del 60 %) **considera que esta medida no es ni útil ni necesaria una vez concluido un adecuado período transitorio**. Cabe destacar que el porcentaje de las personas contrarias a la doble indicación ha aumentado progresivamente con el tiempo; se trata de una señal evidente de que la moneda única está integrándose (o se ha integrado, según las interpretaciones más favorables) en los hábitos de la vida diaria.

5.3.1 Las respuestas proporcionadas por los ciudadanos con respecto a la doble indicación de los precios no son sorprendentes si se considera el tiempo transcurrido desde la adopción del euro. No obstante, este aspecto debe ser tenido muy en cuenta por **los países que han adoptado recientemente la moneda única** (Eslovenia, Chipre y Malta) y por los que **la adoptarán próximamente** (Estados bálticos y Eslovaquia). El sondeo realizado por el Eurobarómetro en noviembre de 2007 revela que existen muchos temores de que aumenten los precios debido a la adopción del euro. La experiencia ha demostrado que **la doble indicación de los precios puede constituir un medio de disuasión útil siempre que vaya acompañada de controles y medidas disuasorias**, algo que no siempre se ha hecho en los países del primer grupo de la adhesión. La Comisión ha adoptado recientemente una posición: ha prescrito que la doble indicación deberá ser **obligatoria durante seis meses y no deberá extenderse más allá de un año**.

5.4 **Billetes y monedas**. En el sondeo sobre el grado de satisfacción respecto a las denominaciones actuales de los billetes y la gama actual de monedas pone de manifiesto que, si bien no parece necesario adoptar iniciativas en lo que se refiere a los billetes, **un porcentaje sustancial** de las personas entrevistadas (aunque varía del 80 % en Alemania y Finlandia al 33-35 % en Irlanda e Italia) se declara partidario (por razones de conveniencia y simplicidad en los pagos) **de reducir la gama de monedas, eliminando** en la práctica las de un céntimo y dos céntimos. Por otra parte, la mayoría teme que la supresión de las monedas de más escaso valor **pueda contribuir a aumentar los precios**: un temor ampliamente extendido también en los países mayoritariamente favorables a la supresión de las monedas pequeñas.

5.4.1 La experiencia ha demostrado que **buena parte de los aumentos en el comercio al por menor** que se produjeron en el momento de la adopción del euro o posteriormente se debieron en su mayoría a la práctica del **redondeo** de los precios convertidos con decimales inferiores a cinco. Este artificio se llevó a cabo aprovechando la falta de vigilancia de las autoridades y de aquellos consumidores que juzgaron desdénable el valor de las monedas «pequeñas». El fenómeno se registró, en especial, en los países que poseían una moneda nacional de escaso valor unitario (como Italia, por ejemplo). El CESE considera que la supresión de las monedas de uno y dos céntimos es una **medida absolutamente desaconsejable**: la «comodidad» argumentada por algunos segmentos del mercado debe sopesarse con consideraciones de interés general.

5.5 La pregunta sobre la **utilización del euro para los pagos efectuados por los viajeros fuera de la zona del euro** merece una atención especial. Una media superior al 50 % de las personas interrogadas respondió que había utilizado el euro, con mayor o menor frecuencia, en sus viajes a países fuera de la zona del euro. No obstante, los porcentajes varían sensiblemente de un país a otro: del 72 % de los griegos al 38 % de los finlandeses. Debe valorarse positivamente que la moneda única, gracias a su prestigio y al número de sus usuarios, tenga buena acogida en numerosos países con vocación turística.

5.5.1 No obstante, por elemental prudencia, se recomienda contrastar **la comodidad** de no tener que comprar divisas para viajar al extranjero con su **coste**: una comprobación sobre el terreno pone de manifiesto que, en la mayor parte de los casos, **el tipo de cambio del euro practicado en los comercios de los terceros países con moneda «fuerte» es a menudo muy superior al tipo oficial**. Este aspecto no ha sido puesto de manifiesto en el sondeo, ni fue mencionado por las personas entrevistadas: señal evidente de que el elevado coste del cambio se considera secundario o pasa inadvertido.

5.6 El capítulo consagrado a la utilización habitual de la moneda única termina con una pregunta clave: **¿cuál es la valoración general de los ciudadanos sobre el euro? ¿Ofrece más ventajas o más inconvenientes?** El análisis de las respuestas a esta pregunta reviste una importancia capital para las **estrategias futuras en materia de comunicación**, pero no sólo por esta razón. Implica también la **necesidad de reflexionar sobre las políticas comunitarias** del euro, así como sobre las **relaciones entre los Gobiernos nacionales y sus ciudadanos**.

5.6.1 El porcentaje de ciudadanos que perciben **la adopción del euro como una ventaja** era, según el último sondeo, del **48 %**, lo que representa una **bajada notable** en relación con los resultados de septiembre de 2002 (59 %); este dato es aún más significativo –y preocupante– si se considera que se trata de una tendencia progresiva y constante en el tiempo. Frente a un pequeño porcentaje estable de personas que consideran que la adopción de la nueva moneda no ha tenido ninguna influencia (7-8 %) destaca el **aumento progresivo de la opinión contraria** (del 29 % al **38 %**).

5.6.2 En el análisis de las **respuestas positivas** por país se comprueba que los primeros lugares están ocupados por Irlanda (75 %), Finlandia (65 %) y Luxemburgo (64 %); es decir, países que registran un crecimiento económico considerable; Por lo que se refiere a las **respuestas negativas**, el primer lugar lo

ocupa, por el contrario, Italia (48 %), seguida de Grecia (46 %) y Alemania (44 %). Francia se sitúa apenas por encima de la media (51 %). Por consiguiente, debe mantenerse la **cautela** para no caer en la tentación de establecer una **correlación** directa entre la **valoración positiva del euro y el crecimiento económico**: si, por un lado, es verdad que entre los países más favorables figuran aquellos con un crecimiento satisfactorio y que entre aquellos con opiniones más negativas están los países con resultados menos buenos (Italia y Grecia), también es cierto que los dos mayores países de la zona del euro, Alemania y Francia, registran al mismo tiempo un crecimiento favorable y muestran opiniones relativamente negativas.

5.6.2.1 El CESE considera que esta pregunta constituyen la **clave que explica todo el sondeo**; como se ha apuntado en el punto 5.1.1 sería conveniente investigar si existe –y en qué medida– **una correlación entre la valoración positiva del euro como moneda y la aceptación de la Unión Europea; podría existir otra correlación con la coyuntura**, que de manera simplista se identificaría con el euro. En otras palabras, es posible que en la valoración del euro como moneda aparezca un **componente emotivo o ideológico** que no tiene nada que ver con la moneda como tal.

5.6.3 Las razones del crecimiento económico modesto son múltiples, a menudo concomitantes e interrelacionadas; además de las que tienen relación con la moneda (tasa de inflación, tipo de cambio y tipos de interés), cabe señalar la productividad, la competitividad, el nivel de los salarios, el consumo, la balanza de pagos, la paz social, el aumento del déficit fiscal y otros factores. La cuestión es compleja y objeto de debate entre los políticos, los economistas y los interlocutores sociales. En cambio, el ciudadano medio **tiende a simplificar** y presta atención al elemento concreto que afecta de manera directa a su vida cotidiana, es decir, el dinero.

5.6.4 En los medios especializados existe la tendencia a imputar el débil crecimiento económico a la **política monetaria**, responsable, según algunos expertos y partidos políticos, de una falta de resistencia frente al aumento de los tipos de cambio y de no favorecer suficientemente el crecimiento y el empleo actuando oportunamente sobre los tipos de interés. No es éste el foro en el que deba entablarse un debate al respecto, pero también en este caso la opinión pública percibe que el euro es la raíz del problema.

5.6.5 Las críticas al euro, especialmente evidentes en los países que experimentan un bajo crecimiento, se manifiestan en cierta medida también **en los países con un crecimiento más alto**. En estos últimos, además, la oposición se acentúa por el hecho de que ya antes de su adopción algunos sectores de la opinión pública manifestaron **reticencias ante la perspectiva de tener que abandonar su moneda**, fuerte y prestigiosa, símbolo para ellos del prestigio y de la identidad nacional. Por otro lado, estos motivos se siguen mencionando todavía en la actualidad en los países que han optado por no adoptar el euro.

5.7 **El análisis de las opiniones favorables** al euro aporta una prueba evidente de lo bien fundado de las hipótesis que se

formulan en los puntos 5.6.3 y 5.6.4 ⁽²⁾; los grupos más favorables son aquellos que los análisis sociodemográficos clasifican como más informados: los hombres más que las mujeres, los trabajadores autónomos y los empleados más que los trabajadores manuales y los parados, los jóvenes más que las personas mayores, los habitantes de los centros urbanos más que los habitantes de las zonas rurales, los ciudadanos con un diploma de estudios más que aquellos con un bajo nivel educativo. **Una mejor información significa más madurez y capacidad crítica.**

5.7.1 Sería simplista pensar que la comunicación por sí sola pueda terminar con el rechazo que suscita el euro, pero de cualquier forma toda decisión en este sentido deberá valorarse a la luz de la situación particular de cada país. Existen países en que la información es incluso demasiado eficaz, pero frecuentemente se transmite con un planteamiento crítico; los partidos políticos, y a veces los gobiernos, tienen un peso determinante en la formación de la opinión pública. No se trata de desinformación, sino de una comunicación basada en convicciones que en términos democráticos deben ser respetadas. No obstante, por otro lado se tiene la impresión de que **la mayoría que constituyen las personas «favorables» debería llevar a cabo una defensa convencida, contundente y más explícita del euro.**

5.7.2 Con todo, un ejercicio de apoyo al euro basado predominantemente en motivaciones políticas económicas o monetarias tendría probablemente poco efecto sobre la opinión pública; se puede alcanzar un mayor consenso recordando y subrayando **los aspectos prácticos vinculados de manera más inmediata a las necesidades del ciudadano**. Este tipo de comunicación es, sin duda, **el más adecuado para llegar** a los destinatarios, ya que guarda relación con la vida cotidiana de la gente, sin necesidad de remitirse a principios abstractos. En otras palabras, un **enfoque simple**, pero no simplista. Los organismos oficiales son los menos capacitados para difundir este tipo de comunicación. Por consiguiente, es mucho mejor recurrir, sensibilizándolos, a los **operadores económicos y los interlocutores sociales**, más cercanos al ciudadano y, sin duda alguna, más convincentes.

5.7.3 Tras un examen de las motivaciones favorables que tienen que ver con aspectos prácticos, cabe citar en primer lugar el **turismo: los viajes al extranjero** son más fáciles y más económicos (en particular, en la zona del euro, pero también a terceros países). A ello se añade la posibilidad de poder **comparar los precios**. ⁽³⁾ En este «plus» y, en particular, en el hecho de que no existan gastos de cambio y haya certeza respecto de los importes debidos podrían hacer hincapié las agencias turísticas e inmobiliarias, los operadores turísticos en general y los emisores de las tarjetas de pago. El sector financiero desempeña un papel importante: la evolución más reciente en materia de transferencia de fondos (SEPA) hace que los pagos en la zona del euro sean seguros, rápidos y exentos de gastos como si se tratara de transferencias nacionales. Por otro lado, será necesario que las autoridades de supervisión **controlen atentamente** la rigurosa observancia de estas normas por parte del sector financiero.

⁽²⁾ A falta de análisis sociodemográficos específicos por país, no es posible comentar la hipótesis formulada en el punto 5.6.4.

⁽³⁾ Este motivo, citado por el 30 % de los entrevistados, se refiere probablemente al mercado nacional, pero puede hacerse extensivo por analogía a la zona del euro.

5.7.4 Menos evidente, a primera vista, es apoyarse en el tercer motivo (en orden de importancia) citado por los defensores del euro: el **refuerzo del prestigio de Europa**. El argumento, de carácter general y teórico, se inscribe en una acción muy ambiciosa y de carácter general.

5.8 Aún más interesante resulta el análisis de **las críticas vertidas contra el euro**. Una abrumadora mayoría de ciudadanos (81 % en 2006, en constante aumento) lo considera **responsable de la subida de los precios**. Esta actitud hizo su aparición ya antes de la puesta en circulación de la moneda única. En esa época ya se temía que las empresas suministradoras de bienes y servicios –y el comercio en particular– se aprovecharan de la conversión de la moneda nacional para efectuar redondeos e incrementos ilícitos. La Comisión aseguró que esto no sucedería; por su parte, los gobiernos contribuyeron fomentando acuerdos con el comercio; las asociaciones de consumidores recomendaron mantener una actitud vigilante.

5.8.1 Lo que sucedió en realidad ya forma parte de la historia reciente: en algunos países los acuerdos fueron respetados (el CESE considera que el caso de Austria debe ser citado a título de ejemplo), en otros países se respetaron en menor medida y en otros no fueron respetados en absoluto. No es éste el foro ni el momento para entablar un debate sobre las responsabilidades; está demostrado que **en muchos países las subidas de los precios empezaron exactamente con el paso al euro**. Ello explica la impresión generalizada en la opinión pública de que el aumento de los precios fue «generado» por el euro, un sentimiento que sigue vivo y que está cada vez más arraigado a falta de una **comunicación que ponga esta cuestión en su contexto justo**: el euro brindó a algunas personas la oportunidad de obtener buenas ganancias, pero intrínsecamente es y sigue siendo un instrumento «neutro». No se ha hecho ninguna tentativa de comunicación en este sentido o se ha hecho de manera más bien indecisa.

5.8.2 Las subidas que se han producido con posterioridad ya no tienen nada que ver con el euro: una vez introducida y consolidado su uso, **la moneda es la medida de la evolución del mercado, pero no su causa**. A este respecto, cualquier consideración sobre **la inflación, las relaciones cambiarías o las especulaciones financieras** no influye de ninguna manera. Estos fenómenos **habrían afectado también a cada una de las monedas nacionales por separado**, quizá incluso en mayor medida que en el caso del euro. Es conveniente **que las cosas queden claras de una vez por todas** sobre este punto, así como sobre lo mencionado en el punto anterior. Es necesario, por consiguiente, que este argumento, que reviste una importancia fundamental para luchar contra el escepticismo y el rechazo que suscita el euro, se debata y pase a constituir el núcleo de una **comunicación** en la que participen los interlocutores sociales, los gobiernos y la Comisión.

5.8.3 Otro argumento, relacionado de alguna manera con el precedente, es el de la **convergencia de los precios**, es decir, la afirmación según la cual **el euro habría contribuido a una notable convergencia de los precios en la zona del euro** debido a la competencia que se habría instaurado entre los distintos países y a las presiones ejercidas por los consumidores, capaces por fin de comparar los precios. Esta tesis formaba parte de la campaña que precedió el lanzamiento del euro y constituía

uno de sus puntos fuertes. Por otra parte, esta campaña corría el riesgo de suscitar expectativas excesivas: de hecho no aportaba detalles sobre **los límites de la convergencia**. De hecho, no se especificó que **la convergencia no se produciría en los bienes y servicios producidos y consumidos localmente**: la parte de los gastos más importante con mucho y que el consumidor puede percibir más directamente.

5.8.4 El sondeo parece confirmar esta percepción: un 68 % de las personas interrogadas considera que el euro no ha contribuido a la convergencia de los precios (45 %) o responden que «no saben» (23 %), mientras que un 32 % de los encuestados afirman lo contrario. Falta, no obstante, un dato fundamental en esta parte de la investigación: se ignora si la respuesta es de carácter intuitivo o emotivo o si se basa en experiencias directas (viajes al extranjero, compras transfronterizas). La acción de comunicación deberá **ajustar las expectativas en materia de convergencia de los precios, explicando las razones que limitan su alcance**. Además, sería útil subrayar que una convergencia inexistente o escasa en sectores distintos de los bienes y los servicios «locales» depende de factores completamente independientes de la moneda única: la ley de la oferta y la demanda, el coste de los transportes y la fiscalidad. En resumen, el euro ha contribuido a la convergencia de los precios donde ha sido posible, pero las diferencias de precios seguirán existiendo, como ocurre en los Estados Unidos, un país que siempre ha tenido una moneda única.

6. Aspectos políticos

6.1 Una gran mayoría (75 %) de las personas entrevistadas juzga que el euro desempeña un papel importante como **moneda internacional**, pero un porcentaje muy inferior afirma estar interesado en el tipo de cambio, incluso poseyendo alguna noción de la apreciación de la moneda europea frente al dólar. En cambio, un porcentaje casi idéntico, e incluso ligeramente superior (78 %), considera que el euro **no ha tenido ningún impacto en el hecho de sentirse más o menos europeo**. El análisis de las respuestas por país da motivos para reflexionar, aunque al mismo tiempo suscita cierta perplejidad. Los países en que se considera que el euro es importante en la percepción de la identidad europea son Irlanda (56 %), seguida a distancia por Italia (28 %) y Luxemburgo (19 %); los porcentajes más bajos se registraron en los Países Bajos, Grecia, Alemania y Austria (10-14 %).

6.1.1 Se podría intentar dar una explicación –que, no obstante, sólo sería válida para algunos países– y señalar que entre los que tienen una opinión más favorable del euro como factor de identidad europea figura Italia, cuya moneda nacional había pasado por serias vicisitudes, mientras que entre los que tienen una opinión desfavorable se encuentran Alemania y Austria, orgullosos de su moneda fuerte y estable. Para otros esto puede explicarse por razones y percepciones diferentes: desinformación, indiferencia, menor compromiso con la idea de **una Europa emisora de una moneda prestigiosa**. Este último aspecto parece confirmarse con un dato sorprendente en algunos aspectos: en todos los países, incluidos los que tienen una opinión favorable sobre el euro, una gran mayoría de los encuestados considera que el euro **no ha cambiado en nada su percepción de la identidad europea**.

6.1.2 Es preciso tomar nota de que, varios años después de su adopción y pese a la validez que ha demostrado a nivel internacional, el euro no parece haber realizado progresos determinantes en su calidad **de factor y símbolo de la identidad europea**. Dado que se trata de sentimientos basados en un amplio abanico de percepciones individuales, es muy difícil imaginar a este respecto campañas específicas destinadas a modificar la opinión de los ciudadanos: el cambio sólo podrá producirse de manera progresiva **eliminando las razones que subyacen** a estos sentimientos. En otras palabras, el euro sólo se convertirá en un símbolo de la identidad europea cuando los ciudadanos hayan adquirido una conciencia real de ser «europeos».

6.2 La respuesta a la pregunta de si se espera una **ampliación de la zona del euro a los nuevos Estados miembros** deja espacio para el optimismo: un porcentaje próximo al 80 % de las personas interrogadas lo considera seguro o probable, y esta opinión fue mayoritaria en todos los países. El CESE ve en esta respuesta una **señal de confianza en el poder de atracción del euro**, un atractivo que no existiría si el euro se *considerase* realmente débil desde el punto de vista político y vector de repercusiones negativas.

7. Coordinación de las políticas económicas y pacto de estabilidad

7.1 Estos argumentos, que constituyen la parte fundamental y de carácter mucho más conceptual, merecerían ser tratados aparte en un capítulo específico. Por otro lado, el CESE ha dedicado numerosos dictámenes a estos distintos aspectos y se reserva el derecho a abordarlos de nuevo próximamente. En el presente dictamen se limitará a señalar que cerca de la mitad de las personas entrevistadas afirman estar al corriente de que **las políticas económicas se coordinan a nivel comunitario**, pero la mayoría de ellas considera que esta coordinación **no es objeto de una atención suficiente**. No obstante, el análisis por país revela que tanto el nivel de conocimiento como las valoraciones que de él se derivan ponen al descubierto notables diferencias en función de los países. Llama la atención la objetividad con la que las personas interrogadas juzgan la situación **de la economía de su propio país**: los ciudadanos de los países cuya situación económica es buena están informados de ello y, asimismo, los ciudadanos de los países que tienen más dificultades no dudan en admitirlo.

7.2 Por lo que se refiere al **pacto de estabilidad**, el grado de conocimiento y las diferencias nacionales son más o menos similares a los que se refieren al conocimiento de las políticas económicas; con todo, tres cuartos de las personas encuestadas están de acuerdo con la afirmación de que **el pacto de estabilidad garantiza un euro fuerte y estable**. Es sintomático observar que el porcentaje más elevado de personas que no comparten esta opinión se registra en los países que experimentan con mayor intensidad un aumento de los precios, que se atribuye implícitamente al euro.

7.3 Por consiguiente, la encuesta muestra que existe la convicción, al parecer extendida, pero matizada desde el punto de vista (nacional) de cada persona, de que **las causas (y, a veces, los aspectos positivos) de la situación económica y de la evolución de los precios en cada país son imputables al euro**. Habría que destacar que la economía del conjunto de la

zona del euro protege la moneda contra los choques que, de otro modo, afectarían a cada país por separado con mayor intensidad. Los ciudadanos deberían preguntarse cuál habría sido la situación en su país si la moneda única no hubiera existido: ¿qué economía nacional habría podido, por sí sola, afrontar los acontecimientos exteriores que han tenido lugar durante estos últimos años y que, vistos en perspectiva, podrían afectar aún en mayor grado a la economía mundial?

8. Los nuevos Estados miembros (NEM)

8.1 No es posible exponer en un único documento las consideraciones analíticas relativas a los países de la zona del euro y a los once NEM, entre los cuales tres han adoptado muy recientemente la moneda única y otros podrían adoptarla a más o menos corto plazo. No obstante, el examen de las respuestas a algunas preguntas «clave» de la encuesta realizada en septiembre de 2007 puede suscitar reflexiones útiles para las futuras políticas en materia de aceptación de la moneda única.

8.2 La encuesta sobre la opinión acerca de **las consecuencias de la adopción del euro a nivel nacional** revela que un 53 % de los ciudadanos muestra una actitud positiva, un 33 % está en contra y el 15 % «no sabe» (*). La pregunta relativa a la **adopción del euro en general** dio un resultado promedio bastante similar. En los dos casos, los porcentajes de opiniones «a favor» y opiniones «en contra» difieren sensiblemente de un país a otro: las opiniones «en contra» oscilan entre el 55 % en Letonia y el 18 % en Rumanía. En términos generales, la actitud negativa es más marcada en los países con menor densidad de población.

8.2.1 La comparación de estos datos con los de los países de la zona del euro (véase el punto 5.6) pone de manifiesto que el porcentaje de personas «favorables» es inferior en estos últimos: el CESE toma nota con una cierta perplejidad de este dato, pero señala que, si realmente es un reflejo de la realidad, es probable que pueda atribuirse a un descontento general sobre la Unión Europea, más que a un rechazo específico hacia la moneda única (véase el punto 5.6.2).

8.3 El factor que, a los ojos de los consumidores, reviste una mayor importancia es el **efecto de la introducción del euro sobre los precios**: tres cuartos de los entrevistados temen una subida de los precios, mientras que un 11 % considera el euro un elemento neutro y el 6 % espera una disminución. Debe compararse este resultado con el de los países de la zona del euro (véase el punto 5.1), donde más del 80 % de los entrevistados atribuyen las subidas de precios a la moneda única; debería extraerse la conclusión de que la experiencia confirma los temores de los que aún no han adoptado la moneda única. No obstante, una afirmación de estas características sería simplista, además de engañosa: **se ha registrado un aumento de los precios –y sigue registrándose– en todos los países europeos y en el resto del mundo**. Sería interesante realizar una investigación en otros países a fin de conocer las causas –en ausencia del euro– a las que se atribuyen las subidas de los precios.

8.4 Las respuestas a la pregunta sobre **los efectos positivos de la adopción del euro** evidencian que la gran mayoría de las personas interrogadas esperan que la moneda única sea un medio de pago útil para los viajes al extranjero, facilite las

(*) El porcentaje total superior a 100 es debido a los redondeos.

compras en otros países, simplifique la comparación de los precios y elimine los gastos de cambio; el porcentaje de encuestados que consideran que el euro pondrá a su país a salvo de las crisis internacionales es más reducido. Todas estas **expectativas corresponden a las ventajas percibidas** por los que ya han adoptado el euro, lo que prueba –incluso para los detractores más virulentos– que las expectativas no se han visto defraudadas.

8.5 Por lo que se refiere a los temas cuya percepción es menos inmediata, el número de respuestas positivas es menos importante y el porcentaje de las personas que «no saben» es elevado: esto es una señal evidente de que **ante problemas menos perceptibles directamente, los ciudadanos se muestran más cautelosos o incluso no responden**. Desde esta perspectiva, los resultados son más que positivos: un 66 % de los encuestados consideran que el euro reforzará la posición de Europa en el mundo y cerca de la mitad piensa que garantizará la estabilidad de los precios, favorecerá el crecimiento y el empleo y garantizará la buena salud de la hacienda pública. En cambio, la pregunta relativa a la bajada de los tipos de interés dio lugar a respuestas más matizadas: sólo un tercio de las personas interrogadas respondió positivamente, mientras que los encuestados que respondieron negativamente y los indecisos se reparten de manera equitativa los dos tercios restantes.

8.6 **La pregunta clave sobre el valor «político» se refiere a la percepción del euro como factor de creación de una conciencia europea**. Un 53 % de las personas interrogadas respondieron afirmativamente y un 35 % negativamente; en sí, este dato es reconfortante, sobre todo si se considera que en 2004 el porcentaje de respuestas positivas fue del 47 % y el de respuestas negativas del 45 %. Una comparación de estos datos con los resultados de la **encuesta en los países de la zona del euro** (véase el punto 6.1) plantea esta cuestión: más de tres cuartos de los encuestados de estos últimos afirman que **el euro no ha cambiado en absoluto su percepción de la identidad europea**.

9. Conclusiones

9.1 Las encuestas del Eurobarómetro tienen el mérito de sondear las actitudes de los ciudadanos respecto al euro y su evolución a lo largo del tiempo; las valoraciones de los distintos aspectos pueden ser diferentes en cada ocasión, pero la adopción de **medidas aisladas** para corregir determinadas tendencias podría revelarse insuficiente –por no decir contraproducente– si se pierde de vista **el valor político global** de una operación que un prominente responsable político, en un momento de inspiración, denominó «**la diplomacia del euro**».

9.2 No cabe duda de que una amplia parte de la opinión pública, tanto en los países de la zona del euro como en los NEM, albergue todavía **importantes reservas respecto a la moneda única**, pero la impresión que resulta del conjunto de

las respuestas a las distintas preguntas es que las valoraciones negativas ocultan muy a menudo una **resistencia a la idea europea**. En otras palabras, **no es el euro en sí lo que se cuestiona, sino más bien lo que el euro representa a los ojos de los ciudadanos**: una construcción política no asimilada, por no decir obstaculizada, que se manifiesta a través de una moneda «impuesta» desde arriba.

9.3 Las causas de los sentimientos hostiles a la idea europea, y al euro como su símbolo concreto, son múltiples, como el hecho de que, a pesar de las posiciones oficiales de los gobiernos, hay en cada país **movimientos políticos y medios de comunicación que se oponen al proyecto europeo**. No es raro que sean los propios **gobiernos** los que defienden medidas necesariamente impopulares, imputando su necesidad a la moneda única o a las normas que se hallan en su base. Es difícil decir en qué medida estas actitudes realmente se deben a sentimientos hostiles o a un simple oportunismo, pero se desprende que ninguna **política «europea» será realizable si no es interiorizada por aquellos que ejercen el poder**: gobiernos, partidos políticos y medios de comunicación.

9.4 **La sociedad civil organizada desempeña un papel determinante en esta estrategia**: constituye **una fuerza transversal** que tiene la ventaja de estar en contacto directo con los ciudadanos. Puede ejercer **una presión de abajo arriba, hacia las esferas de poder** y, al mismo tiempo, **una presión desde arriba hacia los ciudadanos**: disfrutan de una posición privilegiada y, a la vez, cargada de responsabilidades, que sólo podrá obtener frutos si se persiguen **objetivos comunes** y se superan las posiciones políticas y las lealtades nacionales. **El CESE, la única institución europea que responde a estas características**, tiene la firme intención de desempeñar su papel con convicción, en colaboración con la Comisión y los interlocutores sociales de los Estados miembros.

9.5 Los argumentos en los que debe apoyarse una acción de aproximación de los ciudadanos al euro y a la idea europea no faltan: el peso económico de la zona del euro, las inversiones del mundo entero en la moneda única y su adopción progresiva como moneda de reserva, la protección contra las turbulencias financieras, la estabilidad de los precios y su contribución a la salvaguarda del poder adquisitivo. A las posibles objeciones puede responderse con una pregunta: **¿qué habría sucedido en su país si la moneda nacional hubiera debido hacer frente por sí sola a las turbulencias del pasado, a las del presente y a las posibles crisis del futuro?**

9.6 La principal condición para una mayor aceptación del euro sería, por consiguiente, una política socioeconómica de la UE que fomente el empleo y las rentas y, al mismo tiempo, ofrezca un adecuado régimen de protección social. Así los ciudadanos podrían apreciar mejor y de manera tangible el proyecto «Europa» y, en consecuencia, también podrían aceptar el euro.

Bruselas, 29 de mayo de 2008.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva 2006/112/CE, relativa al sistema común del impuesto sobre el valor añadido, en lo que respecta al régimen de los servicios financieros y de seguros»

COM(2007) 747 final — 2007/0267 CNS

(2008/C 224/28)

El 18 de diciembre de 2007, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva 2006/112/CE, relativa al sistema común del impuesto sobre el valor añadido, en lo que respecta al régimen de los servicios financieros y de seguros»

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 30 de abril de 2008 (ponente: Sr. ROBYNS DE SCHNEIDAUER).

En su 445º Pleno de los días 28 y 29 de mayo de 2008 (sesión del 29 de mayo), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 98 votos a favor y 3 abstenciones el presente dictamen.

Conclusiones y recomendaciones

1. El CESE acoge con agrado los esfuerzos de la Comisión Europea por adaptar las normas del IVA para servicios financieros y de seguros a los requisitos del mercado único. En este sentido valora particularmente la cooperación con las partes interesadas directamente implicadas ⁽¹⁾, así como la consulta pública que se ha desarrollado en Internet. No obstante, para las futuras revisiones del IVA, el CESE recomienda que participen directamente en el proceso legislativo todas las partes interesadas.

2. El CESE está de acuerdo en que las propuestas son un gran paso hacia un marco del IVA moderno y más competitivo para los servicios financieros y de seguros. Sin embargo, preferiría un enfoque legislativo más concienzudo para acabar con las dificultades de interpretación y los problemas que aún quedan pendientes. Nunca se insistirá lo suficiente en la necesidad de que la Comisión Europea actúe con mucho tacto al elaborar la legislación del IVA para los servicios financieros y de seguros. No deberían ponerse en juego los intereses de ambos sectores y de sus clientes, en especial los de los particulares. Además de que afecta a dos sectores clave para el buen funcionamiento de la economía que dan trabajo a muchos ciudadanos europeos, se trata de una cuestión muy técnica que no debería dejar ningún resquicio a la conjetura. Puesto que una de las principales inquietudes es conseguir una mayor seguridad jurídica y reducir la carga administrativa de los operadores económicos y las autoridades fiscales nacionales, la formulación ha de ser inequívoca.

3. Por lo que se refiere a la cuestión de la neutralidad en el IVA, el CESE recibe con satisfacción la introducción de mecanismos de reparto de costes y la ampliación de la opción de tributar. El CESE está convencido de que, si se consiguen una formulación y una aplicación correctas, estos instrumentos reducirán el impacto del IVA oculto en los costes de los proveedores

⁽¹⁾ Las partes interesadas son los operadores financieros, los operadores de seguros y las autoridades fiscales nacionales.

de servicios financieros y de seguros. Así no sólo se mejorará la eficiencia y la competitividad del sector, sino que también se logrará un beneficio en cuanto al acceso a estos servicios por medio de proveedores especializados y el mantenimiento de los puestos de trabajo en el territorio. Sin embargo, dado que el objetivo es lograr más neutralidad en el IVA y ofrecer condiciones equitativas al sector financiero y de seguros, aún hay varios retos que afrontar. En especial, se necesita mayor claridad y definiciones más inequívocas de diversas exenciones y conceptos como el «carácter específico y esencial» de los servicios exentos, así como el alcance de la intermediación exenta. Debería buscarse una solución aceptable para ampliar el ámbito de las disposiciones sobre el reparto de costes a cuantos operadores sea posible, además de evitar las diferencias indebidas entre Estados miembros a la hora de llevar a la práctica la opción de tributar. Por último, deben estudiarse formas de evitar que el IVA se añada a otras tasas similares en aquellos servicios sujetos a impuestos nacionales concretos, como los que se aplican a las primas de seguros en particular, que quedarían gravados con el IVA cuando el proveedor de tales servicios se acoja a la opción de tributar. De otro modo se pondrían en peligro los intereses de los consumidores.

Motivación

1. *Hacia un mercado único de los servicios financieros y de seguros más competitivo* ⁽²⁾

1.1 Según la legislación vigente sobre el IVA, en la mayoría de los servicios financieros y de seguros no se cobra IVA a los clientes. Sin embargo, esto crea obstáculos indebidos a la creación de un mercado único de los servicios financieros y de seguros integrado, abierto, eficiente y competitivo. Son dos los problemas principales ⁽³⁾.

⁽²⁾ MEMO/07/519, «Modernising VAT rules applied on financial and insurance services — Frequently Asked Questions», Bruselas, 28 de noviembre de 2007, pp. 1-4.

⁽³⁾ COM(2007) 747 final, «Propuesta de Directiva del Consejo. Exposición de motivos», Bruselas, 28 de noviembre de 2007, pp. 2-4.

1.2 El primero es que las definiciones de los servicios financieros y de seguros exentos de IVA están anticuadas. Además, se echa en falta una distinción clara entre productos exentos e imponibles, y no existe un método aceptado en toda la Comunidad para determinar cuál es el IVA soportado que puede recuperarse. De ahí que la exención no se aplique de modo uniforme en los Estados miembros. Como consecuencia de ello, en estos últimos años ha aumentado drásticamente el número de casos que han llegado al Tribunal de Justicia Europeo (TJE). Por lo tanto, es preciso llenar el vacío legislativo y aclarar las normas que rigen la exención del IVA de los servicios financieros y de seguros. Asimismo es conveniente, tal como es la intención de la Comisión, dejar abierta la vía para la evolución futura en el sector de los servicios financieros.

1.3 El segundo problema es la falta de neutralidad en el IVA. Los prestadores de servicios financieros y de seguros en general no pueden recuperar el IVA que pagan por los bienes y servicios que adquieren para su actividad (IVA soportado). Es una situación distinta de las actividades no financieras, para las que el IVA soportado no representa un coste: es un impuesto que recaudan de los consumidores («impuesto sobre el consumo») para repercutirlo posteriormente al Estado sin que ello afecte a sus propios ingresos. El IVA supone una importante fuente de ingresos para las autoridades fiscales de los Estados miembros, pero las empresas sufren el efecto dominó. El IVA «oculto» que no puede recuperarse se convierte en un coste de los servicios financieros y de seguros y, a la larga, incrementa el precio de los bienes y servicios para los consumidores en general ⁽⁴⁾.

1.4 Como parte de la tendencia general hacia la integración de los mercados financieros europeos y la búsqueda mundial de una mayor eficiencia y competitividad, las entidades financieras y de seguros están adoptando nuevos modelos de negocio. Esto les permite centralizar o externalizar tareas administrativas y de apoyo esenciales en los llamados «centros de excelencia» que realizan horizontalmente esas tareas para grupos de operadores. De estos modelos de negocio destaca que permiten una utilización más eficaz de los conocimientos técnicos y de las inversiones, lo cual se traduce en productos de más calidad con un coste más bajo. Sin embargo, esto crea el problema de unos costes adicionales que surgen al facturar esos servicios con IVA a los operadores financieros y de seguros. Éste es el efecto dominó mencionado más arriba.

1.5 El objetivo de la revisión de la legislación sobre el IVA es lograr una aplicación más uniforme de la exención del IVA, aumentando así la seguridad jurídica y reduciendo la carga administrativa que soportan los operadores económicos y las administraciones. Para resolver este problema de la neutralidad en el IVA, la propuesta (Directiva IVA) anima a las instituciones financieras y de seguros a reducir los costes del IVA no deducible permitiéndoles optar por el suministro de servicios sujetos al IVA, así como evitar la creación del IVA no recuperable aclarando y ampliando la exención del impuesto para los mecanismos de reparto de costes, incluidos los transfronterizos.

⁽⁴⁾ Battiau P., (2005), «Letter from Brussels. VAT in the Finance Sector», en *The Tax Journal*, 28 de noviembre de 2005, pp. 11-14.

2. El sistema común del impuesto sobre el valor añadido: enfoque legislativo ⁽⁵⁾

2.1 Durante más de treinta años la Sexta Directiva IVA (77/388/CE) ha representado la base del marco europeo común para el IVA. Sin embargo, numerosas enmiendas la hicieron difícil de interpretar y complicó el acceso a los profesionales. El 1 de enero de 2007 entró en vigor la nueva Directiva IVA de la Comunidad Europea (2006/112/CEE). Aportó mayor claridad, racionalidad y sencillez, aunque sin cambios de contenido.

2.2 En el marco de su plan de modernizar y simplificar la normativa fiscal para los servicios financieros y de seguros, la Comisión Europea propuso, en noviembre de 2007, otra modificación de la legislación comunitaria sobre el IVA ⁽⁶⁾. Las propuestas forman parte de la estrategia de la Comisión para la simplificación del marco regulador (número 66 del COM (2006) 690). Las nuevas definiciones también pretenden lograr una mayor coherencia con las normas del mercado interior (por ejemplo, las relativas a los fondos de inversión, la calificación crediticia o los instrumentos derivados).

2.3 La actual propuesta de Directiva del Consejo relativa al sistema común del impuesto sobre el valor añadido, en lo que respecta al régimen de los servicios financieros y de seguros, modifica los artículos 135 (1) (a) a (g) y 137 (1) (a) y (2) de la Directiva IVA (2006/112/CE). Esta propuesta va acompañada de una propuesta de Reglamento ⁽⁷⁾ (Reglamento IVA) que contiene disposiciones para la aplicación de los artículos correspondientes de la Directiva del Consejo 2006/112/CE de 28 de noviembre de 2006, relativa al sistema común del impuesto sobre el valor añadido para los servicios financieros y de seguros. Enumera los servicios financieros, de seguros, gestión e intermediación que pueden optar a la exención del IVA, así como aquellos servicios que tienen el carácter específico y esencial del servicio exento y que, en consecuencia, pueden acogerse a la exención por derecho propio. Vista la complejidad de los servicios financieros y de los mercados de seguros, además de la aparición continua de nuevos productos, estas listas no resultan exhaustivas.

3. Consulta a las partes interesadas y evaluación de impacto ⁽⁸⁾

3.1 Entre 2004 y 2007 se consultó a las partes interesadas y la Comisión Europea encargó un estudio independiente. Ambas acciones confirmaron la necesidad de revisar la legislación sobre

⁽⁵⁾ COM(2007) 747 final, «Propuesta de Directiva del Consejo. Exposición de motivos», Bruselas, 28 de noviembre de 2007, pp. 2-4.

⁽⁶⁾ Propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva 2006/112/CE, relativa al sistema común del impuesto sobre el valor añadido, en lo que respecta al régimen de los servicios financieros y de seguros (COM(2007) 747 final).

⁽⁷⁾ Propuesta de Directiva del Consejo por la que se establecen disposiciones de aplicación de la Directiva 2006/112/CE, relativa al sistema común del impuesto sobre el valor añadido, en lo que respecta al régimen de los servicios financieros y de seguros (COM(2007) 746 final).

⁽⁸⁾ COM(2007) 747 final, «Propuesta de Directiva del Consejo. Exposición de motivos», Bruselas, 28 de noviembre de 2007, pp. 2-6.

el IVA del sector financiero y de seguros. Las posibilidades que se consideraron se describen con detalle en la evaluación de impacto ⁽⁹⁾ de la DG TAXUD.

3.2 En 2004 se celebró en Dublín un seminario de Fiscalis dirigido a las administraciones fiscales nacionales de los Estados miembros. Se habló de los distintos problemas de los operadores económicos, en particular el cambio del mercado mundial y del mercado interior, y se explicó en especial el fenómeno de la externalización. En 2005 se intensificó el diálogo con los principales interesados. Se establecieron contactos regulares con grupos representativos, como la Federación Bancaria Europea (FBE), el Comité Europeo de Seguros (CEA), la Federación Europea de Intermediarios de Seguros (BIPAR) y la Asociación Europea de Fondos y Gestión de Activos (EFAMA), así como asesores profesionales y otras partes interesadas.

3.3 Como seguimiento del primer seminario de Fiscalis, la DG TAXUD encargó a un experto independiente un estudio que permitiera comprender mejor los efectos económicos de la exención del IVA para los servicios financieros y de seguros ⁽¹⁰⁾. El informe definitivo se presentó a la Comisión en noviembre de 2006 y, entre otras conclusiones, ofrecía las siguientes ⁽¹¹⁾:

- a) las instituciones financieras de la UE son menos rentables que sus equivalentes de otras regiones con gran desarrollo económico, como Estados Unidos. Las instituciones financieras de la UE sufren más los efectos del IVA incorporado, no recuperable y en cascada, lo cual incrementa sus costes;
- b) existen pruebas de que, debido a las divergencias entre Estados miembros en la interpretación de la Directiva IVA sobre los servicios financieros exentos y no exentos, los operadores económicos se enfrentan a una inseguridad jurídica considerable a la hora de tomar decisiones comerciales. Parece que se trata de una cuestión importante cuando deben decidir qué se externaliza y qué no;
- c) las diferencias en la interpretación de las decisiones del TJE y en el cálculo de las cuotas de recuperación se consideraban causas de distorsión que contribuyen a la falta de neutralidad en el IVA. El estudio llegaba a la conclusión de que el régimen actual de los servicios financieros respecto del IVA, a medio plazo, «será causa de una ventaja competitiva desleal» y «frustrará la consecución de un mercado único para los servicios financieros».

⁽⁹⁾ SEC(2007) 1554, Documento de trabajo de la Comisión, «Accompanying document to the Proposal for a Council Directive amending Directive 2006/112/EC on the common system of value added tax, as regards the treatment of insurance and financial services: Impact Assessment», Bruselas, 28 de noviembre de 2007, pp. 1-61.

⁽¹⁰⁾ Price Waterhouse Coopers, licitación n.º TAXUD/2005/AO-006, «Study to Increase the Understanding of the Economic Effects of the VAT Exemption for Financial and Insurance Services», Bruselas, 2006, pp. 1-369.

⁽¹¹⁾ SEC(2007) 1554, Documento de trabajo de la Comisión, «Accompanying Document to the Proposal for a Council Directive amending Directive 2006/112/EC on the common system of value added tax, as regards the treatment of insurance and financial services: Impact Assessment», Bruselas, 28 de noviembre de 2007, pp. 12-13.

3.4 Una serie posterior de consultas a los Estados miembros y a la DG MARKT se tradujo en la elaboración de un documento básico –el documento de trabajo TAXUD 1802/06– que se discutió con las partes interesadas y los Estados miembros en la conferencia sobre cuestiones tributarias que se celebró en Bruselas en mayo de 2006. Este documento de trabajo plantea los problemas básicos y también posibles medidas técnicas para resolverlos.

3.5 Del 9 de mayo al 9 de junio de 2006 se mantuvo en Internet una consulta abierta. La Comisión recibió 82 respuestas ⁽¹²⁾. Las contribuciones de las partes interesadas a la consulta pública sobre los servicios financieros y de seguros han permitido llegar a tres conclusiones principales. En primer lugar, cualquier opción elegida para modernizar el régimen de IVA de los servicios financieros y de seguros debe aportar más seguridad jurídica y claridad, además de reducir las cargas administrativas de proveedores, subcontratistas, intermediarios y clientes. En segundo lugar, los operadores económicos del sector de los seguros y del sector de los servicios financieros comparten, en general, las mismas preocupaciones, aunque las medidas para resolver estas cuestiones podrían ser diferentes para cada grupo. En tercer lugar, los intereses de los operadores económicos para los suministros «business-to-business» (B2B, de empresa a empresa) difieren considerablemente de los que tienen cuando se trata de suministros «business-to-consumer» (B2C, de empresa a consumidor).

3.6 En junio de 2007 se publicaron los documentos de trabajo con los primeros proyectos legislativos en la página en Internet de la Dirección General. Los proyectos de legislación se examinaron por extenso con todas las partes interesadas a lo largo de varias reuniones. El 31 de julio de 2007 se organizó una mesa redonda con las partes interesadas en la cuestión del IVA. El 28 de noviembre de 2007, la Comisión Europea aprobó y comunicó las propuestas mencionadas más arriba, junto con la evaluación de impacto.

3.7 En ésta la DG TAXUD enumera las repercusiones que tendrá la propuesta para los consumidores particulares y corporativos, las entidades financieras y de seguros europeas y las administraciones fiscales nacionales. Esta evaluación ⁽¹³⁾ se basó particularmente en los resultados del estudio sobre la comprensión de los efectos económicos de la exención del IVA para los servicios financieros y de seguros. Dependiendo de distintos factores –como el tipo normal del IVA, el régimen de IVA que tengan actualmente los servicios financieros y de seguros, la interdependencia con otros impuestos como los del trabajo, la repercusión en los costes de la seguridad social y del desempleo, etc.– cabe suponer que el impacto presupuestario varíe de un Estado miembro a otro. No obstante, según el estudio de PwC ⁽¹⁴⁾ pueden preverse las siguientes consecuencias ⁽¹⁵⁾:

⁽¹²⁾ El documento sobre la consulta pública (Consultation Paper on modernising Value Added Tax obligations for financial services and insurances), así como un resumen detallado de las opiniones expresadas por los encuestados (Summary of results — Public consultation on financial and insurance services) pueden encontrarse en http://ec.europa.eu/taxation_customs/common/consultations/tax/article_2447_en.htm.

⁽¹³⁾ Price Waterhouse Coopers, licitación n.º TAXUD/2005/AO-006, «Study to Increase the Understanding of the Economic Effects of the VAT Exemption for Financial and Insurance Services», Bruselas, 2006, pp. 162-174.

⁽¹⁴⁾ Véase la nota n.º 10.

⁽¹⁵⁾ MEMO/07/519, «Modernising VAT rules applied on financial and insurance services — Frequently Asked Questions», Bruselas, 28 de noviembre de 2007, pp. 2-4.

3.7.1 Impacto presupuestario para los consumidores particulares y las empresas: hoy por hoy, los servicios financieros y de seguros están, en general, exentos de IVA. El acceso más general a la opción de tributar no debería implicar aumento alguno del coste final de los servicios financieros para los consumidores. En el caso de las transacciones de los servicios financieros, la parte del precio de los productos que corresponde al IVA no recuperable es lo que viene llamándose «un impuesto oculto». La opción de tributar suprimiría este impuesto oculto y permitiría aumentar la eficacia de las empresas, por lo que estas podrían ofrecer sus productos a menor coste. Esta misma lógica se aplica también a los mecanismos de reparto de costes. No obstante, se trata solo de una hipótesis basada en las experiencias de países como Bélgica, donde se ha aplicado la opción de tributar. Se llevarán a cabo nuevos estudios para evaluar cuál sería el impacto efectivo de la opción de tributar para los modelos de negocio y el coste de los productos financieros en varios segmentos de mercado. Los consumidores particulares deberían beneficiarse de la opción más favorable y no verse perjudicados por la aplicación del IVA a los otros segmentos del mercado.

3.7.1.1 Por lo que se refiere a las empresas, es poco probable que la opción de tributar tenga para ellas efectos negativos, ya que en principio pueden recuperar el IVA soportado. Menos claras son las posibles repercusiones presupuestarias para los particulares, en el caso poco probable de que la opción de tributar se aplicase a las operaciones entre empresa y consumidor (B2C). Puesto que los consumidores particulares no pueden deducirse el IVA, en el pago de las primas de seguros podría plantearse el problema de que el IVA se añada a otras tasas similares. En la actualidad, las primas se facturan con impuestos nacionales y cargas parafiscales, por la razón específica de que las autoridades fiscales nacionales no pueden gravar con el IVA los servicios de seguros. Sin embargo, el resultado depende del grado en que las entidades financieras y de seguros utilicen efectivamente la opción de tributar en el contexto de las operaciones de empresa a consumidor (B2C).

3.7.2 Impacto en el empleo: es importante señalar que el impacto presupuestario no se refiere únicamente a los ingresos por el IVA. El CESE desea garantizar que las posibles soluciones para el IVA, como la opción de tributar y los mecanismos de reparto de costes, puedan contribuir a atraer o conservar sectores industriales clave en los Estados miembros. Por una parte, esto garantiza el empleo directo en el sector de los servicios financieros y de seguros. Por otra, genera empleo indirecto en los Estados miembros. Puede crearse empleo indirecto en otros sectores, como el de las TIC y otros proveedores de servicios de externalización. Esto incluye también a los proveedores de bienes y servicios para instituciones financieras y de seguros (como proveedores de hardware, servicios de seguridad, de comidas, proveedores de servicios para construcción y bienes inmuebles, etc.). Estas propuestas deberían impedir que los operadores europeos deslocalicen sus operaciones (es decir, desplacen sus actividades a países fuera de Europa) ya que, si se aplican de manera eficaz, las nuevas normas pueden ofrecer una opción atractiva para que las empresas centralicen sus actividades o las subcontraten en el interior de la UE. Esta afirmación se basa en el análisis de las prácticas empresariales normales,

teniendo en cuenta la importancia de las capacidades locales y las cadenas de control. Aun así, es obvio que no garantizan que los operadores europeos no decidan deslocalizar ninguna de sus actividades. Por este motivo, el CESE muestra una particular preocupación por el equilibrio entre la competitividad y la calidad del empleo.

3.7.3 Impacto previsto para las entidades financieras y de seguros: la Comisión Europea espera que al aclararse las definiciones de servicios financieros y de seguros exentos se reduzcan los costes de cumplimiento. En la actualidad, las empresas tienen que verificar cómo se interpreta la exención en cada Estado miembro y muchas veces tienen que recurrir al Tribunal de Justicia Europeo. Esto no sólo supone un gran gasto, sino también un obstáculo a la integración europea y a la competitividad internacional. Una interpretación coherente conseguirá que el sistema que se aplique en un Estado miembro sea válido en otros lugares. Además, el acceso más general a los mecanismos de reparto de costes y la opción de tributar ayudará a las entidades financieras y de seguros a gestionar mejor el impacto del IVA no recuperable en su estructura de costes internos. Así se incrementará la rentabilidad de los operadores financieros y de seguros, al permitirles competir mejor en el mercado mundial y reducir el coste del capital y el seguro para la economía europea y los consumidores en general.

3.7.4 Impacto presupuestario para las administraciones fiscales nacionales: la Comisión Europea está convencida de que el aumento de la seguridad jurídica garantizará los derechos impositivos de los Estados miembros y reducirá las posibilidades de una planificación fiscal radical. Por otra parte, la carga administrativa de las administraciones fiscales nacionales debería reducirse al ser más claras las normas sobre exenciones. No obstante, una aplicación más coherente de las exenciones no puede excluir que en algunos Estados miembros ciertos servicios que ahora se consideran impositivos tendrán que quedar exentos y viceversa. Aun así, sobre la base de una evaluación de calidad, la Comisión supone que el efecto global de estas incidencias financieras será pequeño e incluso neutro. Unas entidades financieras y de seguros más rentables tendrán que pagar más impuestos directos, contribuyendo así a las arcas públicas. Además, buena parte del IVA que teóricamente se perdería en estos casos de aplicación de los mecanismos de reparto de costes no se recauda ahora, ya que los operadores reducen al mínimo este coste de centralización de las funciones mediante medidas organizativas apropiadas, aunque complejas y onerosas desde el punto de vista administrativo.

3.7.4.1 Sin embargo, la Comisión Europea señala que es difícil calcular el efecto de estas soluciones para el IVA. En gran parte dependerá de cómo reaccionen a los cambios las instituciones financieras y de seguros. En cuanto al reparto de costes, la reducción de los impuestos recaudados depende de si ya existen mecanismos y si están sujetos al IVA o no. Si las nuevas normas animan a las entidades financieras y de seguros a establecer mecanismos orientados a la eficacia que de otro modo no habrían contemplado, no habrá pérdida del IVA. Si ya existen los mecanismos y están sujetos al IVA, lo cual es muy improbable, puede haber una pérdida de ingresos a causa de un mayor alivio fiscal. En cuanto a los cambios en las normas de la opción

de tributar, es de esperar una pérdida de impuestos netos en las operaciones entre empresas (B2B), porque los clientes corporativos, en general, pueden recuperar el IVA que pagan. Por otra parte, no cabe duda de que gravando las operaciones entre empresa y consumidor (B2C) se conseguiría teóricamente aumentar la recaudación tributaria. No obstante, en esta fase todavía no sabemos en qué medida los operadores optarían por la imposición de los productos financieros y de seguros en el contexto de las operaciones de empresa a consumidor (B2C). Las instituciones financieras y las compañías de seguros deberían asegurarse, en primer lugar, de que podrán aumentar su eficacia hasta un nivel que les permita cargar el IVA a los particulares sin incrementar el coste para estos clientes.

4. Observaciones sobre los servicios financieros y de seguros

4.1 El CESE respalda plenamente a la Comisión Europea en su ambicioso proyecto de adaptar las normas del IVA para servicios financieros y de seguros a las exigencias del mercado moderno. Es obvio que las propuestas están orientadas a las cuestiones que más preocupan al sector financiero y de seguros y a sus usuarios, en tanto que el enfoque elegido, es decir, una propuesta de Directiva con medidas de aplicación en una propuesta de Reglamento, parece razonable y lógico.

4.2 No obstante, el CESE anima a la Comisión Europea y a los Estados miembros a que sigan trabajando para clarificar una serie de definiciones, a fin de ocuparse debidamente del grave problema de lograr más seguridad jurídica. Por lo que se refiere a las definiciones de los servicios financieros, el CESE tiene dudas sobre la formulación de las propuestas, como la relativa a la concesión de créditos tal como se define en el apartado 2 del artículo 135 de la Directiva IVA y el artículo 15 del Reglamento IVA. Estas definiciones no son del todo claras y resultan demasiado restrictivas. Por ejemplo, el «préstamo de fondos» se trata en términos generales, sin que parezca abordarse de manera específica varios tipos de nuevas soluciones de financiación, incluidas los valores. Por este motivo, el CESE recomienda que se estudie la posibilidad de hacer una clarificación, al mismo tiempo que se deja abierta la vía para la evolución futura en el sector de los servicios financieros, como desea la Comisión.

4.3 La misma recomendación cabe hacer a la propuesta de Reglamento. El CESE recomienda que se siga trabajando para garantizar que la lista de ejemplos utilizados en el Reglamento es completamente clara y coherente. El CESE comprende que, en teoría, el Reglamento no incluye listas exhaustivas de definiciones, pero le inquieta el riesgo de confusión y las consecuencias desconocidas en la práctica para los servicios financieros y de seguros que no aparecen mencionados explícitamente en la lista.

4.4 Debería prestarse atención a crear una mayor seguridad en cuanto a las categorías de servicios de pago, instrumentos derivados, valores y servicios de custodia, así como en cuanto al alcance de la exención en servicios concretos relativos a la gestión de fondos de inversión. Por lo que se refiere a los servicios que se considera que poseen el carácter específico y esencial del servicio exento, el CESE cree que podría ser preciso aclarar mejor los términos «esencial» y «específico»⁽¹⁶⁾. Las propuestas no siempre parecen explicar con la suficiente claridad qué acciones administrativas se considera de hecho que son específicas y esenciales, mientras que las listas no siempre parecen totalmente coherentes, ya que servicios que pertenecen a la misma cadena de valor a veces da la impresión de que reciben un tratamiento distinto.

4.5 En cuanto a la intermediación, la definición de «parte contractual» y de «servicios normalizados» debe ser más clara⁽¹⁷⁾. La intermediación también debería incluirse en la definición de los servicios «esenciales» y «específicos» de un servicio exento⁽¹⁸⁾. De lo contrario, los intermediarios ya no podrían operar en condiciones equitativas. También sería contrario al previsto nuevo enfoque para las exenciones propuestas, que consideran la prestación del servicio y no la persona que lo presta o los medios utilizados para ello.

4.6 Debería prestarse especial atención a servicios como las pensiones y las rentas vitalicias, que se beneficiarán de la exención dentro de distintas categorías. Según haya riesgo o no, se tratará de seguro⁽¹⁹⁾ o de depósito financiero⁽²⁰⁾. El problema es que el concepto de servicios afines (tareas administrativas) se desarrollará de forma independiente y distinta⁽²¹⁾. En consecuencia, los productos unitarios en cuestión tendrán que estar incluidos en dos categorías distintas de IVA para servicios esenciales y específicos, dependiendo de su calificación dentro del suministro principal que esté exento.

4.7 El CESE acoge favorablemente la ampliación del derecho de los operadores a optar por la tributación de los servicios de banca y seguros y la introducción de los mecanismos de reparto de costes como forma de reducir el impacto del IVA oculto. Sin embargo, el CESE teme que las estrictas condiciones para optar al reparto de costes, así como el limitado ámbito de los servicios que podrían suministrarse dentro de un mecanismo de reparto de costes con IVA neutro, restrinjan en la práctica a un número muy reducido de situaciones el posible beneficio de las disposiciones sobre reparto de costes.

⁽¹⁶⁾ Véanse el artículo 135, 1, (a) de la propuesta de Directiva IVA y el artículo 14, 1 de la propuesta de Reglamento IVA.

⁽¹⁷⁾ Véanse el artículo 135 a, (9) de la propuesta de Directiva IVA y el artículo 10, 1-2 de la propuesta de Reglamento IVA.

⁽¹⁸⁾ Véase el artículo 135, 1, (a) de la propuesta de Directiva IVA.

⁽¹⁹⁾ Véase el artículo 2, 1 de la propuesta de Reglamento IVA.

⁽²⁰⁾ Véase el artículo 5, 1 h) de la propuesta de Reglamento IVA.

⁽²¹⁾ Véanse los artículos 14 y 17 de la propuesta de Reglamento IVA.

4.8 La introducción general de un sistema de grupos de IVA (que trate a los grupos de empresas como un único contribuyente a efectos del IVA, como se establece en la actual Directiva del IVA pero únicamente de manera opcional), con disposiciones adecuadas contra los abusos, podría ser una solución más apropiada y flexible, y permitiría a los operadores integrar sus funciones básicas sin incurrir en gastos adicionales por el IVA. No obstante, el CESE admite que, hoy por hoy, no hay unanimidad entre los Estados miembros por lo que se refiere a la aplicación de las disposiciones relativas a los grupos de IVA, y que incluso la Comisión tiene sus reservas. Por este motivo, no parece ser una solución a corto plazo.

4.9 El CESE acoge positivamente la introducción de una opción generalizada de tributar que en estos momentos no se ofrece a los servicios de seguros. La ventaja de esta opción es obvia en las transacciones entre empresas (B2B), en las que el cliente puede recuperar el IVA. No obstante, teme que pudiera plantearse con la nueva legislación una imposición adicional que tendría consecuencias presupuestarias para los consumidores particulares que no pueden recuperar el IVA. Sea cual sea la legislación que se aplique a los contratos, los contratos de los seguros están sometidos a impuestos indirectos y a cargas parafiscales sobre las primas de seguros en el Estado miembro en que se encuentra el riesgo. La cuantía de esos impuestos varía notablemente según los Estados miembros y también según el tipo de seguro (de vida, de automóvil, etc.). Ello plantea la necesi-

dad de una coordinación a escala de la UE. El CESE duda que, mientras las autoridades fiscales nacionales sigan cobrando otros impuestos por las primas de seguros, las compañías de seguros vayan a aplicar la opción de tributar, en particular en los mercados de operaciones de empresa a consumidor (B2C). Por otra parte, el CESE considera improbable que las autoridades nacionales supriman, o al menos reduzcan en una proporción razonable, los impuestos sobre las primas, ya que ello supondría una pérdida de ingresos para los Estados miembros. Sin duda es una cuestión que deberá estudiarse.

4.10 Por lo que se refiere a la opción de tributar para los servicios financieros y de seguros, el CESE también consideraría adecuado un sistema que permitiera a los operadores acogerse a esta opción para cada transacción, para cada cliente o para unas categorías previamente definidas de transacciones o de clientes. En la misma medida sería positivo permitir que los operadores recuperen de un modo adecuado el IVA soportado relativo a las prestaciones que pueden gravarse con el IVA. De este modo se crearía una máxima neutralidad en el IVA en las transacciones B2B. Sin embargo, es esencial que a partir de 2012 se vele por una mejor aplicación de esta opción y, en consecuencia, que los Estados miembros no tengan la posibilidad de imponer otras condiciones distintas para acogerse a la opción del IVA. Si la opción de tributar no se aplica de forma similar, es probable que falsee la competencia entre Estados miembros y entre operadores económicos.

Bruselas, 29 de mayo de 2008.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Las relaciones entre la Unión Europea y Serbia: el papel de la sociedad civil»

(2008/C 224/29)

Mediante carta del 18 de julio de 2007, la Comisaria Margot Wallström y el Comisario Olli Rehn solicitaron al Comité Económico y Social Europeo que elaborara un dictamen exploratorio sobre el tema:

«Las relaciones entre la Unión Europea y Serbia: el papel de la sociedad civil»

La Sección Especializada de Relaciones Exteriores, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 5 de mayo de 2008 (ponente: Sr. KALLIO).

En su 445º Pleno de los días 28 y 29 de mayo de 2008 (sesión del 29 de mayo), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 74 votos a favor, 9 en contra y 10 abstenciones el presente dictamen.

1. Conclusiones del dictamen

1.1 Recomendaciones a las instituciones y los órganos de la Unión Europea (UE):

- Que apoyen al Gobierno serbio en la elaboración de una estrategia de desarrollo de la sociedad civil ⁽¹⁾.
- Que intensifique el apoyo, también en términos económicos, a las organizaciones de la sociedad civil en Serbia a fin de mantener su independencia del gobierno y asegurar la sostenibilidad de los proyectos que gestionan.
- Que creen sistemas de ayuda financiera más apropiados y eficaces a fin de abreviar los prolijos procedimientos de solicitud y toma de decisiones. Esto es aplicable también a la nueva facilidad establecida por la Comisión Europea para promover el diálogo y el desarrollo de la sociedad civil. Las ayudas deberían ser accesibles a una amplia gama de organizaciones interesadas y ser flexibles para responder a sus necesidades.
- Que se establezca una distinción entre ONG e interlocutores sociales por lo que se refiere a la elaboración y adopción de estrategias de apoyo.
- Que respalden programas de apoyo centrados en el fortalecimiento de capacidades de los interlocutores sociales, a fin de reforzar su capacidad para entablar un diálogo social eficaz;
- Que apoyen sistemáticamente aquellos proyectos que estén gestionados por organizaciones de la sociedad civil y se centren en promover la idea de la integración europea en el conjunto de la sociedad. El debate sistemático sobre las cuestiones relativas a la integración europea debería incluir a todos los sectores de la sociedad, incluida la sociedad civil. A este respecto, debería considerarse la posibilidad de prestar apoyo a una gama más amplia de actividades en el marco del Convención Nacional sobre la Unión Europea en Serbia, que reúne a representantes tanto del gobierno como de organizaciones de la sociedad civil.
- Que apoyen proyectos cuyo objetivo sea transferir conocimientos técnicos y experiencias de los Estados miembros de la UE a Serbia. La contribución de los «nuevos» Estados miembros de la Europa Central y Oriental podría suponer un valor añadido real. Las instituciones de la Unión Europea deberían brindar mayor reconocimiento y apoyo a los «proyectos de hermanamiento» e impulsarlos en mayor medida. El programa de apoyo para fomentar el diálogo y el desarrollo de la sociedad civil, recientemente creado, puede contribuir a este tipo de actividades.
- Que permitan que los representantes de las organizaciones de la sociedad civil de Serbia visiten las instituciones de la UE y participen gratuitamente en conferencias y actos organizados por la UE.
- Que refuercen el apoyo a las redes regionales de las organizaciones de la sociedad civil en los Balcanes Occidentales y desarrollen programas regionales. Deberá hacerse especial hincapié en la intensificación del diálogo entre las organizaciones de la sociedad civil serbias y kosovares ⁽²⁾ a fin de contrarrestar la falta de comunicación entre los Gobiernos de Serbia y Kosovo ⁽²⁾.
- Que mantengan un diálogo sistemático con otros donantes para facilitar a las organizaciones de la sociedad civil de Serbia y los Balcanes Occidentales en su conjunto una asistencia con objetivos concretos, eficaz, eficiente y oportuna.
- Que se dé a la Delegación de la CE en Serbia más visibilidad entre los representantes de las organizaciones de la sociedad civil, así como entre los ciudadanos de Serbia.
- Que propugnen un diálogo sistemático y estructurado entre los representantes de las organizaciones de la sociedad civil y la Delegación de la CE en Serbia a fin de tener información directa sobre la situación de la sociedad civil serbia.
- Que organicen reuniones regulares con los representantes de las organizaciones de la sociedad civil a fin de responder con más flexibilidad a sus expectativas y necesidades.

⁽¹⁾ Según la definición del Comité Económico y Social Europeo el término «sociedad civil» abarca las organizaciones patronales, las organizaciones de los trabajadores, así como otras organizaciones no gubernamentales y grupos de interés.

⁽²⁾ Kosovo se rige por la resolución del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas nº 1244.

1.2 Recomendaciones al Comité Económico y Social Europeo (CESE):

- Que se cree un Comité Consultivo Mixto (CCM) entre el Comité Económico y Social Europeo y las organizaciones de la sociedad civil serbia con objeto de promover e impulsar el diálogo civil en Serbia. Al no existir el fundamento jurídico adecuado (el Acuerdo de Estabilización y Asociación, AAE), el CESE podría constituir un CCM provisional con los mismos objetivos hasta la firma y la ratificación del AAE.
- Que participe activamente en el nuevo programa para el diálogo entre los pueblos (P2P) gestionado por la Comisión Europea (Dirección General de Ampliación): el CESE podría preparar y organizar visitas de estudio a la UE (sobre todo, a Bruselas) para los representantes de las organizaciones de la sociedad civil serbia.
- Que permita que los representantes de las organizaciones de la sociedad civil de Serbia visiten el CESE y se familiaricen con sus actividades.

1.3 Recomendaciones a las autoridades serbias:

- Que aprueben cuanto antes la Ley de asociaciones de la sociedad civil y la legislación correspondiente, en particular, la legislación fiscal.
- Que elaboren una estrategia de desarrollo de la sociedad civil: ello podría constituir la base de una sociedad civil viable como elemento necesario de una sociedad democrática madura; la estrategia debería desarrollarse en estrecha colaboración con las organizaciones de la sociedad civil.
- Que mantengan un diálogo sistemático sobre los problemas relativos a las organizaciones de la sociedad civil con sus representantes; el enfoque gubernamental sobre la sociedad civil debería ser más inclusivo.
- Que creen diversos incentivos para las organizaciones de la sociedad civil, incluidos los de carácter económico, a fin de apoyar su desarrollo y la continuidad de sus actividades; debe establecerse un sistema transparente de subvenciones que permita a las organizaciones de la sociedad civil solicitar ayudas financiadas con cargo al presupuesto del Estado.
- Que apoyen el mantenimiento de un diálogo social tripartito regular y garanticen el correcto funcionamiento del Consejo Económico y Social serbio (SESC), de conformidad con la legislación vigente. Esto debería hacerse mediante la participación regular de todos los ministerios interesados en las reuniones del SESC.
- Que garanticen la aplicación correcta y efectiva de los acuerdos de facilitación de visados y de readmisión con la UE, y que lleven a cabo las reformas necesarias para continuar el proceso de liberalización de los visados. La posibilidad de viajar sin visado es crucial para fomentar los contactos entre las organizaciones de la sociedad civil serbias y sus homólogos de la Unión Europea.

1.4 Recomendaciones a las organizaciones de la sociedad civil serbias:

- Que establezcan una plataforma institucionalizada para la celebración de reuniones regulares e intercambios de ideas.
- Que mejoren las capacidades de gestión de los representantes de las organizaciones de la sociedad civil mediante su participación en diversos programas de formación.
- Que aumente el número de representantes de las minorías nacionales y étnicas en los proyectos desarrollados por las organizaciones de la sociedad civil serbia.
- Que se haga un mayor énfasis en la cooperación regional, con la vista puesta en las posibilidades de aprendizaje y de colaboración con las organizaciones de la sociedad civil de los Estados miembros de la UE, en particular con los de Europa Central y Sudoriental.
- Que profundicen la cooperación con los medios de comunicación y mejoren su imagen pública mediante la promoción de los proyectos y los logros de las organizaciones de la sociedad civil.

1.5 Recomendaciones a las organizaciones de la sociedad civil de Serbia y Kosovo ⁽³⁾:

- Que hagan todos los esfuerzos posibles para mantener y mejorar la cooperación y los contactos interpersonales entre las organizaciones de la sociedad civil de Kosovo ⁽³⁾ y Serbia.

2. Antecedentes del dictamen

2.1 Los objetivos de la UE en los Balcanes Occidentales y Serbia

La región de los Balcanes Occidentales se halla entre las principales prioridades regionales de la política exterior de la UE. El principal objetivo de la UE en los Balcanes Occidentales es aumentar la estabilidad y la prosperidad de la región. La preparación de los países de los Balcanes Occidentales para su adhesión a la UE puede señalarse como un objetivo igualmente importante. Para alcanzarlo, la UE está utilizando instrumentos específicos de ayuda a la preadhesión.

El Proceso de Estabilización y Asociación (PEA) se puso en marcha para ayudar a los países de la región en su camino hacia la UE. Se considera que la firma del Acuerdo de Estabilización y Asociación (AEA) constituye un paso importante hacia la plena adhesión a la UE. En mayo de 2008, cinco de los seis países de los Balcanes Occidentales habían firmado un AEA. Mientras que Croacia ya está negociando su adhesión a la UE, la Antigua República Yugoslava de Macedonia, pese a su estatuto de país candidato, todavía no ha emprendido las negociaciones de adhesión. Serbia firmó su AEA el 29 de abril de 2008 en Luxemburgo. Bosnia y Herzegovina ha concluido las negociaciones y ha rubricado su AEA, aunque todavía no lo ha firmado.

⁽³⁾ Kosovo se rige por la resolución del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas nº 1244.

2.2 *La situación y el papel de las organizaciones de la sociedad civil en Serbia*

2.2.1 El papel especial que desempeñan las ONG

Las organizaciones de la sociedad civil, y en especial las ONG, desempeñaron un papel importante en el derrocamiento del régimen del Milošević, puesto que consiguieron movilizar a una parte significativa de la población para realizar cambios democráticos. Desde 2000, las ONG han experimentado un proceso de transformación, caracterizado por una redefinición de sus programas, objetivos y prioridades. Dado que la República de Serbia está atravesando un complejo proceso de transformación política, económica y social, las ONG –y especialmente las que trabajan en asuntos relacionados con la democratización y los derechos humanos– están desempeñando un papel crucial en la democratización de la sociedad serbia. La importante contribución de algunas ONG ha sido notable, especialmente durante las últimas elecciones presidenciales celebradas en enero y febrero de 2008. Además, las ONG han desempeñado un papel significativo en el proceso de transmisión de los valores europeos y de acercamiento de Serbia a la UE.

2.2.2 La necesidad de un diálogo con la sociedad civil

A este respecto, debería destacarse la necesidad de un diálogo intensivo entre las organizaciones de la sociedad civil, por un lado, y el Gobierno serbio, por otro. Pese a la introducción de diversas modalidades de consulta entre el gobierno y las organizaciones de la sociedad civil⁽⁴⁾, no se ha establecido aún en Serbia un diálogo civil sistemático. El establecimiento de un diálogo de estas características constituye un interés vital para la sociedad serbia en general y las organizaciones de la sociedad civil en particular. También interesa a la UE, dado que una sociedad civil fuerte es una de las condiciones imprescindibles para garantizar el éxito de la integración europea.

3. La evolución política en Serbia

3.1 *La situación política actual*

Desde 2000, cuando un gobierno democrático y favorable a la integración sucedió al régimen de antiguo Presidente Slobodan Milošević, Serbia ha tenido que gestionar el proceso de su transformación política, económica y social. Una transición económica problemática, la cuestión del estatuto definitivo de Kosovo⁽⁵⁾, así como la utilización populista de los prejuicios y estereotipos nacionales por determinados líderes políticos han contribuido a la radicalización de la escena política serbia. Esto no afecta solamente a la oposición, sino en cierta medida también al gobierno saliente dirigido por el Primer Ministro Vojislav Koštunica. No debería olvidarse la implicación de los medios de comunicación en estos procesos, pues la mayor parte de periodistas y organismos de radiodifusión están lejos de ser verdaderamente independientes. En las recientes elecciones presidenciales se reeligió al Presidente saliente Boris Tadić, que repre-

senta una corriente moderada en la política serbia. Sin embargo, la continua inestabilidad de la coalición gubernamental y las tensiones entre el Partido Democrático de Serbia de Vojislav Koštunica y el Partido Democrático de Boris Tadić, que empeoraron tras la declaración de independencia por parte de Kosovo⁽⁵⁾ en febrero de 2008, llevaron a la dimisión del Primer Ministro, Vojislav Koštunica. El 11 de mayo de 2008 se celebraron elecciones legislativas anticipadas.

3.2 *Las relaciones políticas con la UE, Rusia y los países vecinos*

La integración en la UE presupone el cumplimiento de los criterios de Copenhague, las condiciones impuestas por el Proceso de Estabilización y Asociación (PEA) y otras condiciones y requisitos establecidos por la UE. Serbia no ha cumplido todas las condiciones y requisitos, pero ha demostrado buena capacidad administrativa en los procesos de negociación del AEA con la UE y en la aplicación de las reformas necesarias. En noviembre de 2007 la UE rubricó el Acuerdo de Estabilización y Asociación (AEA). Sin embargo, la firma del AEA se ha visto lastrada por la falta de cooperación con el Tribunal Penal Internacional para la Antigua Yugoslavia (ICTY). A fin de explorar vías que permitan avanzar rápidamente la UE ha acordado la constitución de una task force. Por otra parte, la Comisión Europea instó a Serbia a que reafirme su compromiso de estrechar sus relaciones con la Unión Europea⁽⁶⁾. La cooperación con el ICTY sigue siendo una de las condiciones previas más importantes para seguir desarrollando las relaciones UE-Serbia, especialmente tras la firma del AEA. Otro factor de peso para las relaciones UE-Serbia será la capacidad del Gobierno serbio para separar el problema del estatuto final de Kosovo⁽⁵⁾ del proceso de integración en la UE.

Las relaciones entre Serbia y Rusia se han estrechado cada vez más. Ello se explica en parte por la cuestión del estatuto de Kosovo, dado que la Federación Rusa ha apoyado de manera constante las posiciones serbias. Por otra parte, el nivel de cooperación económica también está aumentando y el signo más notable de esta evolución es el creciente interés de los inversores rusos en la economía serbia.

Aunque en los últimos años se han logrado ciertas mejoras, no todas las relaciones entre Serbia y sus países vecinos son satisfactorias. Las relaciones con los vecinos comunitarios de Serbia –Bulgaria, Hungría y Rumanía– pueden calificarse de muy buenas. Lo mismo puede decirse de las relaciones con Montenegro y la Antigua República Yugoslava de Macedonia. Las relaciones entre Serbia y Croacia son buenas, aunque hay todavía pendientes algunos problemas, por ejemplo los relativos al retorno de los refugiados a Croacia. Las relaciones con Bosnia y Herzegovina están determinadas en gran parte por el vínculo específico entre Serbia y la Republika Srpska. Las mayores tensiones se concentran obviamente en las relaciones entre Serbia y Kosovo⁽⁵⁾, en particular, desde la declaración de independencia de la provincia.

⁽⁴⁾ Se han iniciado consultas regulares con las organizaciones de la sociedad civil en varios ámbitos, por ejemplo, la integración europea, la reducción de la pobreza o la política de la juventud, y ello por iniciativa de varios organismos gubernamentales u oficiales, por ejemplo la Presidencia de Serbia, la Oficina Serbia para la Integración Europea, el Ministerio de Asuntos Sociales y de Trabajo, la Cámara serbia de Comercio o la Conferencia Permanente de Ciudades y Municipios.

⁽⁵⁾ Kosovo se rige por la resolución del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas n° 1244.

⁽⁶⁾ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y el Consejo — Balcanes Occidentales: Ampliar la perspectiva europea, Bruselas, 5 de marzo de 2008, COM(2008)127.

3.3 *Papel de Serbia en la estabilización y el desarrollo de los Balcanes*

Serbia es un país importante en los Balcanes Occidentales y un socio importante para la UE en la región. En razón de la implicación de los líderes y el ejército serbios en todas las guerras balcánicas de los años noventa, la reputación de Serbia en la región es relativamente negativa. La única manera de mejorar esta imagen en la región es la mejora y el establecimiento de relaciones con todos los vecinos y la participación activa en diversas iniciativas regionales, con la asistencia de la UE.

4. La evolución económica de Serbia

4.1 *La situación actual de la economía serbia*

En razón del aislamiento político y económico, resultado del tipo de régimen instaurado por Milošević, el desarrollo económico del país sufrió retrasos durante la mayor parte de la década de 1990. Sin embargo, desde 2000 la economía serbia puede definirse como una típica economía de transición, con un crecimiento sostenido (5,7 % en 2006 y 6,2 % en 2005). El crecimiento del PIB ha ido acompañado de una disminución de la inflación, que era del 10 % en 2007 ⁽⁷⁾. Las innegables ventajas económicas de Serbia incluyen una posición geográfica favorable, un mercado potencial de gran tamaño, acceso con franquicia de derechos a los mercados de Europa Sudoriental, la UE, Rusia y EE UU, así como una mano de obra formada y capacitada.

4.2 *El proceso de privatización*

La parte del sector privado sigue siendo relativamente pequeña con respecto a la media de la UE. El sector privado representa alrededor del 55 % de la producción total y el 60 % de los empleos ⁽⁸⁾. La parte comparativamente pequeña del sector privado afecta negativamente a la competitividad de la economía serbia, en especial a los productos y servicios. Por lo tanto, la privatización y la reestructuración del Estado y de las empresas de propiedad pública es imprescindible para el desarrollo futuro de la economía serbia.

4.3 *Principales sectores de la economía serbia*

Los principales sectores de la economía serbia son, en orden decreciente, los servicios, la industria, la agricultura y la construcción. Según la Agencia Serbia de Fomento de la Inversión y la Exportación, los sectores más dinámicos de la economía son la agricultura, las TI, la transformación de la madera, la fabricación de muebles, el sector energético, el de la automoción, la industria textil, la electrónica y la farmacéutica ⁽⁹⁾.

4.4 *Comercio exterior*

La Unión Europea es el principal socio comercial de Serbia. Entre los diez socios principales de exportación de Serbia hay seis Estados miembros de la UE. El socio más importante de

Serbia por lo que se refiere a la exportación, sin embargo, es la vecina República de Bosnia y Herzegovina. Las importaciones serbias provienen en primer lugar de Rusia ⁽¹⁰⁾.

La cooperación económica de Serbia con sus vecinos, incluidas las relaciones comerciales, se beneficiará de la aplicación del nuevo Acuerdo Centroeuropeo de Libre Comercio, firmado por los países balcánicos occidentales y Moldova en 2006. La creación de una zona de libre comercio en los Balcanes Occidentales ha sido una de las prioridades del proceso de preadhesión.

4.5 *La inversión extranjera directa y principales inversores en la economía serbia*

La política favorable a la inversión de Serbia atrajo la atención de muchos inversores extranjeros. En 2006 el importe total de la IED era el más elevado de la región (3 400 millones de EUR) ⁽¹¹⁾. Los mayores flujos de inversión se dirigieron hacia los servicios financieros, el comercio, el sector manufacturero, la propiedad inmobiliaria, la administración pública y el transporte. Los mayores inversores son predominantemente los países de la UE, con Grecia a la cabeza ⁽¹²⁾.

Pese al creciente aumento de las inversiones, el mercado serbio aún dispone de un gran potencial para seguir desarrollándose en el futuro en este ámbito.

5. Situación actual y papel de las organizaciones de la sociedad civil serbias

5.1 *Problemas y desafíos comunes*

Pueden señalarse tres problemas principales: el estatuto fiscal, las diferencias entre el medio urbano y el rural, y una competencia cada vez mayor en vez de cooperación.

Bastante problemático resulta el hecho de que la legislación fiscal serbia no distinga entre organizaciones de la sociedad civil y otro tipo de organizaciones de carácter lucrativo. Por consiguiente, las organizaciones de la sociedad civil reciben el mismo trato que las pequeñas empresas: tienen que pagar impuestos sobre las donaciones que reciben y sólo algunas de ellas están exentas de obligaciones en materia de IVA. Por otra parte, las políticas fiscales actuales del Estado serbio no incentivan en modo alguno las donaciones a las organizaciones de la sociedad civil.

Otro problema es la brecha persistente entre el medio rural y el urbano. La mayoría de las organizaciones de la sociedad civil están concentradas en Belgrado o en otras dos o tres grandes ciudades, mientras que en el medio rural se carece de experiencia con ellas. Esto explica el bajo nivel de concienciación del público en general sobre la sociedad civil y las actividades de las organizaciones de la sociedad civil.

⁽⁷⁾ Banco Nacional de Serbia, www.nbs.yu.

⁽⁸⁾ Serbia 2007 — Informe de la Comisión Europea sobre los progresos realizados, Bruselas, 6 de noviembre de 2007, SEC(2007) 1435.

⁽⁹⁾ Agencia Serbia de Fomento de la Inversión y la Exportación, www.siepa.sr.gov.yu.

⁽¹⁰⁾ Anuario estadístico de Serbia 2006, www.webzrs.statserb.sr.gov.yu; European Commission data www.ec.europa.eu/trade/issues/bilateral/data.htm.

⁽¹¹⁾ www.wiiw.at/e/serbia.html.

⁽¹²⁾ Southeast Europe Investment Guide 2007, www.seeuropa.net/files2/pdf/ig2007/Serbia-pdf.

El tercer problema, la creciente competencia entre organizaciones de la sociedad civil en vez de cooperación, lleva a tensiones y debilita sus posibles posiciones ante las autoridades serbias.

5.2 Cooperación con las autoridades serbias: la falta de diálogo civil

Las autoridades serbias todavía no perciben como socios a la mayoría de las organizaciones de la sociedad civil, en especial, a aquellas que se ocupan de determinados asuntos delicados (por ejemplo, crímenes de guerra, fosas comunes, etc.). La cooperación de las organizaciones de la sociedad civil con el gobierno central o los gobiernos locales se produce de manera puntual, puesto que el gobierno no parece muy deseoso de establecer una asociación con las organizaciones de la sociedad civil. Por un lado, esto se debe a la falta de legislación que regule la relación entre las organizaciones de la sociedad civil y el gobierno; por otro, debe tenerse también en cuenta la falta de voluntad política para que las organizaciones de la sociedad civil participen más estrechamente en las consultas y la preparación de documentos estratégicos seleccionados. Otro hecho que debe subrayarse es que el Estado serbio adopta un planteamiento bastante selectivo por lo que se refiere a las organizaciones de la sociedad civil.

5.3 Interlocutores sociales

5.3.1 Diálogo social

Aunque un diálogo social efectivo es una de las condiciones del éxito de las transformaciones económicas, el papel de los interlocutores sociales en la sociedad serbia sigue siendo relativamente débil. Después de que la Ley del Trabajo entrara en vigor en 2005, dejó de aplicarse el Convenio Colectivo General. Lo mismo ocurrió con todos los convenios colectivos generales concluidos antes de 2001. Otro cambio relacionado con las nuevas disposiciones legales es que el gobierno ya no participa en la negociación del nuevo Convenio Colectivo General, aunque sigue desempeñando un papel activo en la conclusión de varios acuerdos colectivos sectoriales y especiales. Los sindicatos y las asociaciones de empresarios más representativos, que son los que en la actualidad se encargan de las negociaciones del nuevo Convenio Colectivo General, no han logrado alcanzar un acuerdo hasta la fecha. La conclusión de un nuevo Acuerdo Colectivo General sigue siendo, por lo tanto, una de las condiciones más importantes para fomentar el diálogo social en la sociedad serbia.

El Consejo Económico y Social de la República de Serbia, creado en 2005 por la Ley del Consejo Económico y Social, ofrece una base institucional para las negociaciones tripartitas. No obstante, el Consejo debe hacer frente a varios problemas que han tenido una repercusión negativa sobre sus actividades. En primer lugar, debería hacerse referencia a la escasez de recursos financieros. A pesar del incremento de la financiación con cargo a los presupuestos del Estado, la escasez de recursos financieros influye negativamente en el trabajo de la secretaría e impide al Consejo el establecimiento de un número adecuado de grupos de trabajo y la organización de reuniones regulares. Otro problema es la presencia discontinua de los representantes de los interlocutores

sociales en las reuniones del Consejo. Como consecuencia de ello, algunos proyectos de ley fueron aprobados por el Parlamento sin haber sido previamente debatidos en el foro del Consejo.

5.3.2 Las organizaciones patronales serbias

La Unión de Empresarios de Serbia (UPS) es la principal organización patronal nacional. A diferencia de los sindicatos, la UPS ha gozado de una buena cooperación con el Ministerio de Trabajo y de Asuntos Sociales. Participa regularmente en las actividades del Consejo Social y Económico de la República de Serbia. Sin embargo, el hecho de que la mayor parte de las grandes empresas que operan en Serbia no sean miembros de la UPS menoscaba la legitimidad de la organización en el contexto del diálogo social. La UPS ha participado en los trabajos del Foro de Empresarios del Sudeste de Europa y de la Organización Internacional de Empresarios. La dimensión internacional de las actividades de la UPS se consolidará cuando haya obtenido el estatuto de observador en BusinessEurope. Está previsto también que la UPS se adhiera a la Unión Mediterránea de Empresarios en junio de 2008.

5.3.3 La situación actual y el papel de los sindicatos

Los sindicatos son más heterogéneos. En conjunto, existen aproximadamente 20 000 sindicatos en Serbia en todos los niveles, del empresarial al nacional. En su mayor parte pertenecen a las dos principales confederaciones nacionales: Independencia (Nezavisnost) y la Confederación de Sindicatos Autónomos de Serbia (SSSS). A menudo falta una acción conjunta. Otro problema afín es la falta de cooperación entre los sindicatos. Aunque se considera que el papel de los sindicatos es relativamente débil en Serbia, su participación activa en las negociaciones colectivas en el sector público y las empresas públicas demuestra que no debe subestimarse su importancia para reforzar el diálogo social. Por lo que se refiere a las actividades internacionales de los sindicatos serbios, tanto el Nezavisnost como la SSSS son miembros de la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL) y participan en el Foro Balcánico de la Confederación Europea de Sindicatos.

5.4 La situación de los diversos grupos de interés

5.4.1 Un entorno jurídico insatisfactorio

Pese a las sucesivas declaraciones de los gobiernos serbios después de 2000 y de su compromiso de adoptar una nueva legislación sobre las asociaciones de ciudadanos, el trabajo de las organizaciones no lucrativas, así como sus relaciones con el Estado serbio, sigue sin estar regulado. De hecho, la personalidad jurídica de los diversos grupos de interés, y en particular de las ONG, está regulada por la Ley estatal de asociaciones de ciudadanos en asociaciones, organizaciones sociales y políticas, que se remonta a la época de la República Socialista Federal de Yugoslavia, y la Ley de la República (Serbia) sobre organizaciones sociales y asociaciones de ciudadanos de 1982, modificada en 1989⁽¹³⁾.

⁽¹³⁾ Zdenka Milivojević — *La sociedad civil en Serbia. Suprimida en la década de 1990, adquirió legitimidad y reconocimiento después de 2000. Índice de la sociedad civil. Informe sobre Serbia.* (Belgrado, 2006).

En 2006 el Gobierno de Serbia aprobó el proyecto de Ley sobre asociaciones cívicas. Este texto, en el que se armonizaron las posiciones de los representantes de diversos grupos de interés, no ha logrado ser aprobado en el Parlamento. El proyecto de Ley simplifica el procedimiento de registro de las asociaciones cívicas y dispone que una organización podrá adquirir propiedad y activos con los ingresos derivados de las cotizaciones de sus miembros, contribuciones voluntarias, donaciones y regalos, etc. También prevé que el Estado o los órganos de los gobiernos locales puedan otorgar subvenciones y donaciones a los diversos grupos de interés. Sin embargo, la Ley de asociaciones de la sociedad civil no solucionaría todos los problemas relativos a su situación jurídica y económica. Por consiguiente, será necesaria toda una panoplia de leyes adicionales.

5.4.2 El papel y la cobertura de las pequeñas y medianas empresas (PYME), las organizaciones agrarias y de consumidores

Puede afirmarse que los representantes de las PYME y de las organizaciones agrarias padecen los mismos problemas que los sindicatos –una fragmentación y una competencia contraproducentes– que impiden que se constituyan en grupos de presión poderosos. El alto nivel de corrupción hace que algunas organizaciones dispongan de mejor acceso que otras a la burocracia del Estado. La cercanía política y la localización geográfica de estas organizaciones pueden señalarse como un factor más de división. Aunque el número de organizaciones de consumidores es menor que el de las PYME y el de las organizaciones agrarias, sus problemas son más o menos similares.

5.4.3 Las ONG en la sociedad serbia

El sector de las ONG de Serbia empezó a fortalecerse en la segunda mitad de los noventa, tras el fin de la guerra de Bosnia. Las ONG desempeñaron un papel crucial en el derrocamiento del régimen del Milošević en 2000 mediante la movilización de los ciudadanos y la participación en las negociaciones con la oposición anti-Milošević. La campaña preelectoral denominada «Izlaz 2000» fue un proyecto de diversas ONG que tuvo mucho éxito y demostró la importancia del sector de las ONG en el proceso del cambio democrático.

Desde 2000 la posición de las ONG en la sociedad serbia ha cambiado. El sector de las ONG está atravesando por un proceso de transformación. Además, algunas ONG adolecen de falta de entusiasmo, debido al ritmo de las reformas, más lento que el esperado tras los cambios de 2000. Otro problema lo constituye la divergencia de actitudes de las ONG en la cuestión de la cooperación con el gobierno: mientras que algunas de ellas siguen en fundada oposición al gobierno, otras intentan encontrar maneras de cooperar con él. Hasta cierto punto, el sector de las ONG se debilitó también por el hecho de que algunos líderes de las ONG pasaron a la escena política después de 2000 y abandonaron sus actividades. A este respecto, puede concluirse que mientras algunas ONG intensificaron sus actividades, una parte significativa de ellas no pudo cumplir los criterios relativos a un mayor grado de profesionalización y especialización en su trabajo y tuvieron que hacer frente a algunos problemas importantes. Como ejemplos de evolución positiva debería mencionarse sobre todo a las organizaciones ecologistas.

Los problemas económicos son los más importantes, pues afectan a la viabilidad básica de la mayor parte de las ONG. Estas organizaciones reciben financiación únicamente para un número limitado de proyectos y durante un plazo limitado, y casi siempre procede de fuentes extranjeras. Como consecuencia de ello, muchas ONG carecen de especialización y tienen que centrar su actividad en diversos proyectos con intereses muy variados. Esto afecta no solamente a su reputación profesional, sino que también hace que les resulte difícil superar los problemas vitales que amenazan su existencia.

6. El papel de las organizaciones de la sociedad civil en el proceso de integración en la UE

6.1 *Las organizaciones de la sociedad civil y el proceso de integración europea*

Una serie de organizaciones de la sociedad civil serbia han desempeñado un papel importante en el proceso de sensibilización sobre la UE y la integración europea. Las organizaciones de la sociedad civil han participado en la campaña de información sobre la UE, especialmente en las áreas rurales y menos desarrolladas, mediante la organización de conferencias y seminarios públicos y la distribución de folletos y otros materiales relativos a la UE y a asuntos relacionados con ella. Aunque las organizaciones de la sociedad civil se mostraron a veces divididas –por ejemplo, sobre el hecho de que la plena cooperación con el Tribunal Penal Internacional para la Antigua Yugoslavia (ICTY) se considerara una condición previa para la reanudación de las negociaciones del AEA en la primavera de 2007–, durante las elecciones presidenciales celebradas en enero-febrero de 2008 manifestaron una posición unitaria. Una abrumadora mayoría de las organizaciones de la sociedad civil optó por la perspectiva europea de Serbia y contribuyó a fomentar la participación de los votantes en las elecciones.

Una cooperación más estrecha por parte del gobierno con las organizaciones patronales, los sindicatos y otros grupos de interés contribuiría aún más a mejorar la preparación de la población serbia para la adhesión a la UE. Sin embargo, para que las organizaciones de la sociedad civil puedan aumentar su participación en un diálogo sustancial con el gobierno es necesario que exista una mayor transparencia y que se faciliten de manera regular los documentos y la información pertinentes.

6.2 *Las organizaciones de la sociedad civil y la cooperación regional*

La mejora de la cooperación regional y las buenas relaciones con los vecinos constituyen condiciones clave para el éxito de la integración en la UE. Las organizaciones de la sociedad civil desempeñan ya un papel importante para estabilizar las relaciones y salvar las diferencias entre los países de la región. A este respecto, la mejora de la cooperación entre las organizaciones de la sociedad civil serbias y croatas puede mencionarse como un ejemplo muy positivo. Si mejoran la cooperación entre ellas e impulsan proyectos conjuntos, las organizaciones de la sociedad civil estarán mejor preparadas para hacer frente a los problemas y desafíos regionales. Además, los buenos resultados de la cooperación a escala regional entre las organizaciones de

la sociedad civil pueden servir de inspiración a los líderes políticos regionales. Aunque los contactos entre las organizaciones de la sociedad civil van desarrollándose año tras año, el statu quo actual está lejos de ser satisfactorio, principalmente debido a los obstáculos políticos aún existentes y a la escasez de fondos, incluida la financiación de la UE. A este respecto, el apoyo a las iniciativas de base regionales podría ser una de las posibilidades para reforzar la cooperación entre las organizaciones sociales de la región.

6.3 *Actividades internacionales de las organizaciones de la sociedad civil serbias*

La inclusión de las organizaciones de la sociedad civil serbia en proyectos conjuntos realizados con organizaciones socias de la región o del exterior puede servir para mejorar los contactos entre personas y reanudar las relaciones rotas durante la guerra.

Bruselas, 29 de mayo de 2008.

A este respecto, se han logrado ciertos progresos en muchos ámbitos. La cooperación y el establecimiento de redes han tenido lugar sobre todo entre las organizaciones de la sociedad civil que centran su trabajo en los derechos humanos, la protección del medio ambiente o en el caso de los grupos de mujeres. Por lo que respecta al desarrollo futuro de la sociedad civil y de las organizaciones de la sociedad civil, deberían destacarse igualmente los resultados positivos de la cooperación entre las asociaciones serbias y sus contrapartes de los nuevos Estados miembros de la UE.

No debería infravalorarse la inclusión de las organizaciones de la sociedad civil en actividades de política exterior. Una cooperación más estrecha entre la diplomacia oficial, por un lado, y la diplomacia pública, por otro, puede contribuir a mejorar la política exterior serbia e influir positivamente en el proceso de integración europea.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS
