

Diario Oficial

de la Unión Europea

C 175



Edición
en lengua española

Comunicaciones e informaciones

52º año

28 de julio de 2009

<u>Número de información</u>	<u>Sumario</u>	<u>Página</u>
I	<i>Resoluciones, recomendaciones y dictámenes</i>	
DICTÁMENES		
449º Pleno de los días 3 y 4 de diciembre de 2008		
2009/C 175/01	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Las inversiones futuras en la industria nuclear y su papel en la política energética de la UE»	1
2009/C 175/02	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Un acceso de alta velocidad para todos: Reflexiones sobre la evolución del área del servicio universal de comunicaciones electrónicas»	8
2009/C 175/03	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Gobernanza eficaz de la Estrategia de Lisboa renovada»	13
2009/C 175/04	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Democracia económica en el mercado interior»	20
2009/C 175/05	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «El planteamiento proactivo del Derecho: un paso más hacia una mejor legislación a nivel de la UE»	26
2009/C 175/06	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Abordar los desafíos de la gestión de RAEE en la UE»	34
2009/C 175/07	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «La necesidad de adoptar medidas concertadas a nivel de la UE para fortalecer a la sociedad civil en las zonas rurales, con especial atención a los nuevos Estados miembros»	37
2009/C 175/08	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Las consecuencias sociales de la evolución del binomio transportes-energía»	43

ES

Precio: 22 EUR

(Continúa al dorso)

<u>Número de información</u>	Sumario (<i>continuación</i>)	Página
2009/C 175/09	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «La aeronáutica europea: situación y perspectivas»	50
2009/C 175/10	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «La evolución de la gran distribución y su impacto en proveedores y consumidores»	57
2009/C 175/11	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Transformaciones industriales, desarrollo territorial y responsabilidad de las empresas»	63

III *Actos preparatorios*

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

449º Pleno de los días 3 y 4 de diciembre de 2008

2009/C 175/12	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el «Libro Verde — Eficacia en la ejecución de las resoluciones judiciales en la Unión Europea: Transparencia de los activos patrimoniales de los deudores»	73
2009/C 175/13	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 98/26/CE sobre la firmeza de la liquidación en los sistemas de pagos y de liquidación de valores y la Directiva 2002/47/CE sobre acuerdos de garantía financiera, en lo relativo a los sistemas conectados y a los derechos de crédito»	78
2009/C 175/14	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo — Mejores carreras y más movilidad: una asociación europea para los investigadores»	81
2009/C 175/15	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Decisión 2001/470/CE del Consejo por la que se crea una Red Judicial Europea en materia civil y mercantil»	84
2009/C 175/16	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 — Abordar el reto de la eficiencia energética mediante las tecnologías de la información y la comunicación»	87
2009/C 175/17	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Promover el progreso de Internet — Plan de Acción para el despliegue del Protocolo Internet versión 6 (IPv6) en Europa»	92
2009/C 175/18	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 219/2007 del Consejo relativo a la constitución de una empresa común para la realización del sistema europeo de nueva generación para la gestión del tránsito aéreo (SESAR)»	97

(Continúa en la página 3 de cubierta)



I

(Resoluciones, recomendaciones y dictámenes)

DICTÁMENES

449° PLENO DE LOS DÍAS 3 Y 4 DE DICIEMBRE DE 2008

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Las inversiones futuras en la industria nuclear y su papel en la política energética de la UE»

(2009/C 175/01)

Mediante carta de 27 de mayo de 2008, la Comisión Europea solicitó al Comité Económico y Social Europeo, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la elaboración de un dictamen exploratorio sobre el tema

«Las inversiones futuras en la industria nuclear y su papel en la política energética de la UE».

La Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 10 de noviembre de 2008 (ponente: Sr. IOZIA).

En su 449° Pleno de los días 3 y 4 de diciembre de 2008 (sesión del 4 de diciembre de 2008), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 122 votos a favor, 15 en contra y 16 abstenciones el presente Dictamen.

1. Consideraciones y recomendaciones

1.1 Si se consideran los trámites administrativos y el tiempo de construcción, se necesitan unos diez años para producir electricidad a partir de una central nuclear, con unos costes de inversión comprendidos entre 2 000 y 4 500 millones de euros para una potencia instalada de 1 000 Mwe a 1 600 Mwe. Es indispensable que se garantice la existencia de un marco legislativo estable, habida cuenta del tiempo que ha de transcurrir entre la realización de la inversión y la comercialización de la energía. Tanto la opción a favor de la energía nuclear como la legislación al respecto deben contar con el apoyo de una amplia mayoría de los ciudadanos y del mundo político.

1.2 De aquí a 2030, deberán desmantelarse aproximadamente la mitad de las centrales en aplicación de los programas actuales. El CESE considera indispensable que se adopten medidas rigurosas mediante las cuales se garanticen recursos financieros adecuados para el desmantelamiento, con arreglo al principio de «quien contamina paga», y que se garantice un nivel elevado de protección de los trabajadores y los ciudadanos; a este respecto, aprueba plenamente las propuestas de la Comisión dirigidas a transformar rápidamente en Directiva la Recomendación 2006/851/Euratom, que prevé la creación de autoridades independientes que estarán encargadas de gestionar los fondos de desmantelamiento.

El Comité Económico y Social Europeo:

1.3 subraya que los principales obstáculos se deben a la incertidumbre política y a los procedimientos necesarios para obtener una autorización, así como a la falta de transparencia y de información completa, clara y verídica sobre los riesgos efectivos, y a

la ausencia de decisiones para la determinación de emplazamientos definitivos y seguros para almacenar los residuos. El riesgo para los inversores privados es demasiado elevado y la crisis financiera dificulta aún más la obtención de capitales a medio y largo plazo, que son los que necesita la industria nuclear. Excluyendo las ayudas estatales a este sector, podrían facilitarse financiación a través de un marco normativo estable y seguro para los inversores, o brindando la posibilidad de celebrar contratos de abastecimiento de larga duración, que garanticen el rendimiento de las inversiones. Las dificultades registradas para incrementar ligeramente los recursos Euratom destinados a la financiación (préstamos Euratom) hacen pensar que es poco probable que se produzcan cambios rápidos en la política de la Unión;

1.4 está convencido de la necesidad de una participación democrática de los ciudadanos, que deben tener la garantía de estar ampliamente informados sobre los riesgos y las oportunidades de la energía nuclear, con el fin de contribuir con conocimiento de causa a las decisiones que les afectan directamente. El CESE se hace portavoz de esta exigencia y solicita a la Comisión que sensibilice a los Estados miembros para que lancen una campaña de transparencia y seguridad sobre las necesidades energéticas europeas, la eficiencia energética y las diferentes opciones disponibles, incluida la energía nuclear;

1.5 en el estado actual de las cosas, considera que está justificada la prolongación de la vida útil de las centrales, siempre que se respeten escrupulosamente las normas de seguridad, aunque esto implique renunciar a un aumento claro de la eficiencia termodinámica (del 15 al 20 %);

1.6 considera que es conveniente facilitar las inversiones en materia de investigación sobre seguridad y protección de los trabajadores y ciudadanos, así como de apoyo a los programas de formación, aprendizaje y desarrollo profesional, con objeto de mantener un nivel elevado y constante de capacidad técnica y tecnológica en las industrias del sector y entre las autoridades nacionales de reglamentación y control. Estas inversiones deberían financiarse también mediante programas públicos nacionales, aparte del Séptimo Programa Marco Euratom;

1.7 considera insuficientes e injustificados los distintos sistemas de compensación y determinación de las responsabilidades en caso de accidente. En una primera fase, solicita que se unifiquen las disposiciones de los convenios de París y Viena, que no prevén el mismo tipo de marco jurídico aplicable, ni las mismas medidas de compensación por los daños ligados a la energía nuclear. Con arreglo a lo dispuesto en el artículo 98 del Tratado Euratom, relativo a la cobertura de los riesgos, es conveniente adoptar una directiva que precise que, en caso de accidente, todos los gastos correrán íntegramente a cargo de los operadores nucleares. Habida cuenta del carácter del riesgo, debería promoverse un reparto de éste entre los operadores europeos del sector, sobre la base de los ejemplos existentes;

1.8 entiende que, para poder hacer frente a la hipótesis de un fuerte crecimiento de la demanda de nuevas centrales, la industria europea debe programar inversiones considerables en conocimiento y formación, así como en investigación y desarrollo, indispensables para el futuro del sector en Europa. Una tasa de producción de electricidad de origen nuclear inferior al 10-15 % del total anual tendría poco sentido, pues los costes administrativos y la gestión de los residuos requieren una masa crítica que permita obtener economías de escala;

1.9 es consciente de que la solución consistente en establecer un único o varios centros europeos comunitarios de almacenamiento, como se ha hecho en Estados Unidos, no es viable, por lo que invita a los Estados miembros a acelerar los procedimientos de selección de los centros nacionales definitivos. Es conveniente definir unos requisitos de seguridad armonizados; para los que ya se ha solicitado la adopción de una directiva en la materia, como han hecho ya la Asociación de Reguladores Nucleares de Europa Occidental (WENRA) y el Parlamento Europeo;

1.10 hace un llamamiento a la Comisión para que apoye los programas de investigación y desarrollo, en particular sobre la energía nuclear de cuarta generación;

1.11 en lo que se refiere al tratamiento de los residuos y a la protección contra las radiaciones ionizantes, tampoco los recursos destinados a la investigación parecen adecuados. El CESE invita a la Comisión, al Consejo y al Parlamento a dotar al Séptimo Programa Marco Euratom de otros recursos mediante el apoyo a iniciativas tecnológicas conjuntas específicas, como se está haciendo, por ejemplo, en el campo de las pilas de combustible o de los medicamentos. El CESE, además, pide a los Estados miembros que en su ámbito de competencias redoblen claramente sus esfuerzos en la búsqueda de una solución a estos problemas. En julio de 2008, la autoridad para la desclasificación de las instalaciones nucleares (Nuclear Decommissioning Authority — NDA) revisó al alza los fondos públicos necesarios para el desmantelamiento (un 30 % más que en 2003). Las estimaciones de la NDA ascienden a 73 000 millones de libras esterlinas, lo que

equivale a 92 000 millones de euros, con tendencia al alza ⁽¹⁾. EDF, que tiene un nivel de normalización elevado, declara que estos costes representan entre el 15 y el 20 % de los costes iniciales de construcción;

1.12 considera que hay una serie de pasos que la Unión y sus Estados miembros podrían dar para reducir las incertidumbres:

- en la vertiente política deberían velar por llegar a un consenso político duradero entre todos los medios políticos sobre el papel que la energía nuclear puede tener en la lucha contra el cambio climático;
- en la vertiente económica podrían clarificar qué requisitos se impondrán al desmantelamiento y la eliminación de los residuos nucleares y cuál es la provisión de fondos que los operadores deberían hacer para cubrir estos costes a largo plazo. Junto con los reguladores, podrían también aclarar en qué condiciones se suministrará la energía nuclear a la red y qué tipo de contratos de suministro a largo plazo sería aceptable;
- por lo que respecta a la investigación, la Unión y sus Estados miembros pueden aportar más I+D en tecnología nuclear de tercera y cuarta generación (incluida la fusión), que se ajuste a normas de eficiencia, medio ambiente y seguridad más elevadas que la actual generación de centrales nucleares;
- por lo que respecta a la ordenación del territorio, podrían imprimir mayor rapidez al lento proceso de determinación y autorización de los terrenos de instalación apropiados, y
- en cuanto a las cuestiones financieras, las instituciones financieras europeas deberían poder movilizar recursos en forma de concesión de créditos que animen a otros inversores a participar y desempeñar su papel.

2. Financiación del sector nuclear

2.1 Necesidades energéticas de Europa y factura de los costes previsibles

2.1.1 Durante los próximos veinte años, Europa deberá hacer frente, para sustituir las centrales actuales de producción de electricidad, a inversiones por valor de 0,8 billones a 1 billón de euros, independientemente del combustible que se utilice. En el caso de los reactores nucleares, se piensa que deberán sustituirse entre 50 y 70 de los 146 existentes (con un coste que puede oscilar entre los 100 000 y los 200 000 euros).

2.1.2 La prolongación de la vida útil de una central nuclear en funcionamiento tiene un coste que se estima en un 25 % del coste de construcción de una nueva central; las centrales cuya vida se ha prolongado pueden servir durante un periodo de diez a veinte años. Los costes indicados en un estudio reciente ⁽²⁾ no son homogéneos: pueden variar de 80 a 500 euros/Kwe, en función de las tecnologías utilizadas, e incluyen proyectos de prolongación de la actividad de unos diez años.

(1) Comisión de Cuentas Públicas de la Cámara de los Comunes — Informe 38 del periodo de sesiones 2007-2008 sobre la *Nuclear Decommissioning Authority*, Reino Unido.

(2) *Österreichisches Ökologie Institut*, Viena, 2007.

2.1.3 La incertidumbre relativa a las decisiones futuras en el sector energético y la posibilidad de obtener una mayor rentabilidad de sus inversiones incita a los operadores a pedir que se prolongue la utilización de las centrales actuales, en vez de invertir cantidades considerables en centrales nuevas más eficientes. La prolongación de la vida útil, con la garantía, al menos, del mismo nivel de seguridad, es ciertamente interesante desde el punto de vista económico y de lucha contra el cambio climático, pero no resuelve el problema de las necesidades energéticas a largo plazo; sólo lo aplaza.

2.1.4 Si se decide reducir progresivamente la producción de electricidad de origen nuclear, habrá que sustituirla por otras energías que garanticen el mismo nivel de emisiones y la misma carga de base. En caso de sustitución de las centrales desmanteladas, se necesitarán de 100 000 a 200 000 millones de euros. Si se mantiene la proporción actual de producción nuclear, se necesitarán entre 200 000 y 400 000 millones, en función de la demanda de energía eléctrica.

2.1.5 El coste de una nueva central nuclear se estima entre 2 000 y 4 500 millones de euros. El BEI considera que el desarrollo de la energía nuclear a largo plazo es incierto y prevé en la UE una considerable reducción, que para 2030 estima en un 40 % con respecto a 2004. El Presidente del BEI ha confirmado esta previsión en una reciente audiencia en el CESE. La Agencia Internacional de la Energía Atómica (AIEA) estima que la capacidad de energía eléctrica de origen nuclear pasará durante el mismo periodo de 368 a 416 GW, lo que supone un aumento en todo el mundo del 13 %, mientras que en Europa se prevé una reducción de 15 GW ⁽³⁾.

2.2 Cambio climático, emisiones de CO₂ y energía nuclear

2.2.1 Para alcanzar los objetivos de Kioto y los objetivos más estrictos que se fijan, en su caso, en Copenhague, la UE deberá producir un 60 % de su electricidad sin emisiones de CO₂. En este momento, el 40 % de las emisiones de CO₂ de la Unión Europea proceden de la producción de energía. No hay que infravalorar el papel de la energía nuclear. Según la Comisión, sería deseable que el objetivo del 20 % para las fuentes de energía renovables para 2020 se ampliara al 30 % para 2030.

2.2.2 Hay que prever un crecimiento de las emisiones de CO₂ ligadas a la producción y el tratamiento del uranio, debido principalmente al agotamiento progresivo de los yacimientos de minerales con mayor concentración de uranio y al aumento de los gases de efecto invernadero inducido por la utilización del flúor y el cloro necesarios para los procesos de preparación del hexafluoruro de uranio y de purificación del circonio para los tubos en los que se inserta el uranio enriquecido.

2.2.3 La huella de carbono resultante de la producción de electricidad a partir de la energía nuclear será, de todas formas, muy débil, lo que ha de tenerse debidamente en cuenta.

2.2.4 Aumentará la demanda de electricidad para el transporte público y privado, así como para la producción de hidrógeno, que procede actualmente en un 95 % de los hidrocarburos. El hidrógeno contribuirá a resolver el problema de la conservación de la electricidad, siempre que se produzca a partir de combustibles de emisiones muy bajas.

2.3 Dificultades con las que se enfrenta la industria nuclear

2.3.1 La dificultad principal reside en la incertidumbre del marco administrativo y reglamentario. Los procedimientos varían de un país a otro y, en algunos casos, el plazo de construcción se puede duplicar o incluso triplicar. En Finlandia, la Comisión considera necesario un plazo mínimo de diez años, pero a causa de los problemas surgidos durante la construcción se han paralizado las obras y se prevé un retraso de al menos dieciocho meses. Los trámites administrativos se iniciaron en 2000 y la conexión a la red no tendrá lugar probablemente antes de 2011.

2.3.2 Las inversiones en energía nuclear se caracterizan por un capital inicial especialmente elevado, que supone alrededor del 60 % de la inversión total, sin que las ventas empiecen hasta diez años después. Se necesitan unos veinte años para amortizar el capital invertido y su coste financiero. Esto pone de relieve la importancia de disponer de períodos de vida útil suficientemente largos para la rentabilidad de esa técnica.

2.3.3 Se trata de inversiones a muy largo plazo, pues pueden pasar cien años desde el comienzo de las obras, pasando por la explotación, hasta las operaciones de descontaminación y desmantelamiento. Es indispensable que se pueda garantizar durante un largo período la estabilidad financiera de los operadores y que los Estados asuman compromisos a largo plazo en cuanto a las perspectivas de la energía nuclear.

2.3.4 Los fondos concedidos al sector nuclear dependen, más que otros, de las decisiones políticas de los gobiernos nacionales. El primer factor de incertidumbre está precisamente ligado a la necesidad de disponer de un marco jurídico seguro y estable. Es indispensable una política de participación y sensibilización de los ciudadanos que les permita contribuir a la toma de decisiones sobre la base de información completa, transparente, comprensible y verídica. Sólo un procedimiento democrático permite tomar decisiones con conocimiento de causa, lo que resulta determinante para el futuro de la energía nuclear europea.

2.3.5 La elevada incidencia del coste financiero exige «vender» toda la energía producida, lo que significa que las instalaciones nucleares deben funcionar como carga de base, distribuyendo la electricidad producida durante un número muy elevado de horas anuales. Se plantea un problema en lo que se refiere a la garantía de rentabilidad, que podría resolverse dando la posibilidad de celebrar contratos de larga duración, como ocurre en Finlandia.

2.3.6 Otro factor de incertidumbre reside en el régimen de compensaciones y en los diferentes sistemas previstos en los Estados miembros en materia de responsabilidades en caso de accidente. Es deseable disponer de un sistema europeo uniforme de garantías para mejorar las medidas y la cobertura de los seguros actuales, totalmente insuficientes en caso de accidente grave. Los gastos y la responsabilidad deben ser plenamente asumidos por los productores, como ocurre en cualquier actividad. Dado el carácter del riesgo (costes extremadamente elevados en caso de accidente grave y bajas probabilidades de que se produzca éste), deberían fomentarse formas de coaseguro mutuo entre los productores de energía nuclear.

⁽³⁾ Informe #:DOE/EIA-0484(2008), junio de 2008.

2.3.7 Por lo que respecta a la opinión pública, aunque el último sondeo de opinión ⁽⁴⁾ muestra una inversión de la tendencia en lo que se refiere a la energía nuclear, observándose una marcada actitud favorable en los países que utilizan esta tecnología, en la UE sigue habiendo más personas en contra que a favor, aunque con escaso margen de diferencia (un 45 % frente a un 44 %). La falta de transparencia, así como la necesidad de una información clara y completa, han sido destacadas asimismo por el Foro europeo.

2.4 Recursos comunitarios

2.4.1 El Tratado Euratom prevé a través del Programa Marco de la Comunidad Europea de la Energía Atómica una financiación específica para investigación, desarrollo y demostración.

El primer programa (acciones indirectas) abarca los sectores siguientes:

- investigación en materia de fusión nuclear ⁽⁵⁾;
- fisión nuclear y radioprotección.

El segundo programa (acciones directas) prevé inversiones en:

- fusión (1 947 millones de euros, con un mínimo de 900 para las actividades relacionadas con el proyecto ITER);
- fisión nuclear y radioprotección (287 millones de euros);
- actividades nucleares del Centro Común de Investigación (517 millones de euros).

2.4.2 Otro instrumento comunitario de financiación es el BEI, que ha concedido financiación por valor de más de 6 589 millones de euros, destinados tanto a la construcción de centrales como a la eliminación de los residuos, a los que deben sumarse 2 773 millones de euros de Euratom destinados a los mismos fines.

2.4.3 Al analizar las inversiones, previo dictamen favorable de la Comisión, el BEI no sólo examina la movilización de los importantes recursos financieros necesarios para la construcción, sino también los gastos de gestión de los residuos y de desmantelamiento. No obstante, la internalización de los costes anunciada por el BEI no prevé más costes indirectos que los vinculados a la defensa externa de las centrales por parte de las fuerzas de seguridad, a las operaciones de desmantelamiento accesorias y a las obras de refuerzo de estiaje construidas sobre los ríos para garantizar la entrada constante de agua en los reactores, incluso en periodos de sequía.

2.4.4 Los diferentes sistemas de cálculo y la necesidad de disponer de un sistema garantizado de fondos adecuados se describen claramente en la Comunicación de la Comisión «Segundo informe sobre la utilización de los recursos financieros destinados a la clausura de las instalaciones nucleares y la gestión del combustible gastado y los residuos radiactivos» ⁽⁶⁾.

2.4.5 Este informe también pone de relieve los abusos, en algunos Estados miembros, de los fondos destinados al desmantelamiento y a la gestión de residuos. En algunos casos, estos fondos,

financiados por recursos públicos, se utilizan frecuentemente con otros fines. Esto es algo que falsea considerablemente la competencia, ya que estos costes deberían internalizarse de acuerdo con el principio de «quien contamina paga».

2.4.6 La propuesta, presentada por la Comisión en 2002, de reunir las Decisiones 77/270/Euratom y 94/179/Euratom y aumentar el nivel de financiación no ha conseguido el apoyo unánime del Consejo. Los préstamos Euratom disponibles, por un importe de 600 millones, pueden aplicarse a un máximo del 20 % del coste total y no bastan para satisfacer algunas demandas que todavía no han sido formalizadas, aunque han dado lugar a la celebración de reuniones preliminares con la Comisión.

2.4.7 Los fondos Euratom y los títulos del BEI, por su parte, deberían favorecer la investigación y sus aplicaciones con vistas a un desarrollo seguro y sostenible de la industria nuclear. Dadas las crecientes necesidades financieras, las medidas actuales no parecen adecuadas para garantizar unas normas de seguridad elevadas y reducir los riesgos al más bajo nivel posible. Estos fondos deberían dirigirse específicamente a los países que han demostrado disponer de políticas públicas en materia de tratamiento de residuos.

2.5 Financiación de ámbito nacional

2.5.1 El régimen de ayudas estatales no prevé la posibilidad de financiar la construcción de centrales nucleares, si bien la financiación pública es posible y deseable para aumentar las medidas de seguridad, introducir y desarrollar metodologías transparentes y compartidas para la expedición de las autorizaciones y la elección de las localizaciones, y apoyar los programas de formación y desarrollo profesional. Independientemente de que se construyan o no nuevas centrales nucleares, es indispensable contar con ingenieros y técnicos de alto nivel de especialización que puedan garantizar con el tiempo una gestión segura de las centrales, ya estén operativas o en fase de desmantelamiento.

2.5.2 La industria europea se ha comprometido con la construcción de cuatro reactores que se encuentra actualmente en curso (dos en Bulgaria, uno en Finlandia y uno en Francia). En este momento es difícil prever un desarrollo importante de la capacidad de producción, en particular en lo que se refiere a la fisión. La NIA británica ha confirmado, en un estudio reciente, que podría apoyar hasta un 70-80 % de un nuevo programa nuclear, exceptuando los componentes esenciales del reactor, como la caldera a presión, los turbogeneradores y otras piezas importantes ⁽⁷⁾. La escasez de técnicos y de ingenieros es el obstáculo principal para un desarrollo del sector. Esta escasez se observa, en particular, en los Estados miembros que no han desarrollado el sector de la energía nuclear, o que lo han hecho en escasa medida. Sin embargo, se puede remediar, dado que la formación de un ingeniero tiene una duración media de cinco años, mientras que suelen pasar unos diez años entre la decisión de construir un reactor nuclear y su puesta en servicio.

2.5.3 Se necesitan inversiones importantes en el campo de la formación técnica y científica. Las jóvenes generaciones no están especialmente interesadas en realizar estudios en el sector nuclear, con la notable excepción de los Estados miembros que han desarrollado un extenso programa nuclear, creando así verdaderas oportunidades laborales. En un futuro próximo, necesitaremos

⁽⁴⁾ Eurobarómetro especial 297 — Actitud ante los residuos radioactivos (junio de 2008).

⁽⁵⁾ P. Vandenplas, G. H. Wolf — 50 years of controlled nuclear fusion in the European Union, Europhysics News, 39, 21 (2008).

⁽⁶⁾ COM(2007) 794 final de 12 de diciembre de 2007.

⁽⁷⁾ NIA (Nuclear Industry Association). *The UK capability to deliver a new nuclear build programme* — actualización 2008.

científicos, técnicos e ingenieros, así como expertos en construcción industrial. Es indispensable que los Estados miembros que utilizan la tecnología nuclear y, en particular, los que decidan desarrollar este sector de actividad, se doten de proyectos amplios y específicos de inversión en formación.

2.5.4 El Foro sobre la energía nuclear ha subrayado la importancia de una armonización de los requisitos de seguridad. Se reconocen como parámetros de referencia fundamentales la CNS (Convención sobre Seguridad Nuclear) y las normas de seguridad de la AIEA. La Asociación de Reguladores Nucleares de Europa Occidental (WENRA) se plantea para 2010 la elaboración de un programa armonizado común para los países de la UE y Suiza. Sobre la base de un análisis SWOT (el acrónimo inglés significa *Strengths, weaknesses, opportunities and threats*; es decir, análisis de los puntos fuertes y débiles, de las oportunidades y amenazas), se sugiere la elaboración de una directiva europea que regule los principios fundamentales de seguridad en las instalaciones nucleares.

3. Oportunidades

3.1 El problema de la utilización de la energía nuclear y de su financiación está vinculado al problema del cambio climático inducido por las emisiones de CO₂. Aproximadamente un tercio de la producción de electricidad y el 15 % de la energía consumida en la Unión proceden de la industria nuclear, que supone bajas emisiones de CO₂. Aun considerando el posible crecimiento de la contribución de las fuentes de energía renovables (que tampoco producen emisiones de carbono y por las que conviene apostar resueltamente, incluso al margen del ahorro de energía), parece muy difícil obtener una reducción de las emisiones de CO₂ durante los próximos decenios sin mantener la producción de energía nuclear en los niveles actuales.

3.2 La energía nuclear es menos sensible a los cambios de precio, a la vista de la escasa incidencia del coste del uranio sobre el precio total.

3.3 La diversificación de las fuentes de producción de energía aumenta las oportunidades, en especial para los países que dependen en gran medida de las importaciones.

3.4 El coste del kWh producido por la industria nuclear, según los datos aportados por la Comisión y algunos operadores, es más elevado que el de las centrales térmicas clásicas e inferior al de las energías renovables; no obstante, estas cifras no tienen en cuenta, por una parte, el coste previsible de los certificados para las emisiones de CO₂, ni tampoco la internalización parcial de los gastos de descontaminación y desmantelamiento al finalizar el ciclo operativo. Habría que adoptar, para cada fuente de energía, el método de internalización de todos los costes externos. Otros operadores, así como estudios más antiguos⁽⁸⁾, afirman que el coste del kWh producido por la industria nuclear es inferior.

3.5 *Duración de las reservas de combustible:* Sin aumentar el número actual de centrales ni modificar la tecnología de los reactores, las reservas de combustibles radioactivos pueden permitir un funcionamiento económicamente adecuado y con bajas emisiones de CO₂ durante un periodo que varía, según las estimaciones, entre unos decenios y unos siglos⁽⁹⁾ ⁽¹⁰⁾. Esta incertidumbre

se debe a que, ante el agotamiento progresivo de los yacimientos de uranio más «puro», la extracción y el refinado serán más costosos en términos de uso de energía y de sustancias químicas productoras de gases de efecto invernadero. La futura generación de centrales podría reducir el consumo en términos absolutos, mediante el desarrollo de reactores generadores. Sería interesante utilizar como combustible el torio, más abundante que el uranio y con un mejor rendimiento y una mejor absorción neutrónica, por lo que requiere menos enriquecimiento del combustible por unidad energética producida. Además podría alimentar reactores generadores lentos, con la consiguiente reducción de la producción de residuos radiotóxicos y de plutonio utilizable para fines no pacíficos.

4. Riesgos

4.1 *Posibilidad de catástrofes y de riesgos radioactivos:* Aunque la evolución de la tecnología de los reactores haya reducido objetivamente los riesgos al mínimo debido a la adopción de medidas de control redundantes, no es posible excluir teóricamente la posibilidad de fusión del núcleo. Los sistemas de seguridad pasivos, como el «dispositivo de recuperación del núcleo» ya utilizado en el reactor de tipo EPR actualmente en construcción en Finlandia, garantizan el confinamiento de la fuga radioactiva, incluso en el caso muy improbable de fusión del núcleo. Los futuros reactores de «seguridad intrínseca» podrían suprimir este riesgo. Por ejemplo, el proyecto europeo VHTR Raphael garantizaría, incluso en caso de bloqueo del sistema de refrigeración, una lenta evolución térmica hacia una situación de equilibrio, en la que la dispersión del calor compensaría la producción de energía, mientras que en los reactores actuales es necesaria una intervención rápida para detener el aumento de la temperatura del núcleo.

4.2 *Riesgos para la salud vinculados al funcionamiento normal de las centrales:* En un estudio realizado entre 1990 y 1998 sobre la incidencia de las leucemias en los niños que viven en los alrededores de una central nuclear se han observado 670 casos de leucemia, aunque no se ha podido determinar una mayor incidencia en los niños que vivían a menos de 20 km de un emplazamiento nuclear. Un estudio epidemiológico más reciente (KIKK), realizado en Alemania por iniciativa de la Agencia Federal para la Protección contra las Radiaciones (BfS) sobre una muestra muy amplia (1 592 casos y 4 735 controles), ha mostrado, en cambio, que el número de casos de cáncer en los niños de menos de cinco años es inversamente proporcional a la distancia entre sus viviendas y una central nuclear. Los autores han concluido que el nivel medido de radiaciones es tan bajo que no se puede afirmar, a la luz de los conocimientos actuales en materia de radiobiología, que los casos de cáncer estén relacionados con la exposición a radiaciones ionizantes. Un grupo de expertos externo⁽¹¹⁾ ha comprobado los resultados de la encuesta KIKK. Estos son dignos de crédito y, a la vista del bajo nivel de radiaciones medido, sería interesante profundizar en los estudios sobre una posible hipersensibilidad de los niños a los riesgos de radiación y garantizar un seguimiento permanente de las poblaciones que viven cerca de las centrales nucleares⁽¹²⁾. En el mes de septiembre de 2008, la Oficina Federal de Sanidad del Gobierno suizo lanzó el programa Canupis

⁽⁸⁾ DGEMP- Coste de referencia de la producción eléctrica, Ministerio de Economía, Hacienda e Industria, diciembre de 2003.

⁽⁹⁾ Storm van Leeuwen, *Nuclear power — the energy balance* (2008), www.stormsmith.nl.

⁽¹⁰⁾ World Nuclear Association, www.world-nuclear.org/info/info.html.

⁽¹¹⁾ Dr Brüske-Hohlfeld, GSF, Neuherberg, Prof. Greiser BIPS, Bremen, Prof. Hoffmann, Universidad de Greifswald, Dr Körblein, Instituto Medioambiental de Múnich, Prof. Jöckel, Universidad de Essen Duisburgo, Dr Küchenhoff, LMU Múnich, Dr Pflugbeil, Berlín, Dr Scherb, GSF, Neuherberg, Dr Straif, IARC, Lyon, Prof. Walthert, Universidad de Múnich, Prof. Wirth, Wuppertal, Dr. Wurzbacher, Instituto Medioambiental de Múnich.

⁽¹²⁾ Mélanie White-Koning, Denis Hémon, Dominique Laurier, Margot Tirmarche, Eric Jouglé, Aurélie Goubin, Jacqueline Clave.

(*Childhood Cancer and Nuclear Power Plants in Switzerland* — Cáncer infantil y centrales nucleares en Suiza), en relación con los resultados del estudio alemán y el análisis de las publicaciones en este ámbito encargadas por la Autoridad francesa de seguridad nuclear (ASN), a raíz de las recomendaciones del informe Vrousos.

4.3 *Residuos*: Son muy pocos los Estados que han resuelto el problema mediante la elección de unos centros de almacenamiento definitivos. Los Estados Unidos han tenido que desclasificar el centro de Nuevo México (*Waste Isolation Pilot Plant*), activo desde 1999, a causa de las infiltraciones de fluidos que, combinados con la sal gema que se encuentra en el suelo, provocan una elevada corrosión de los barriles; los centros implantados en formaciones salinas se consideran por ello geológicamente inestables. En Europa, sólo Finlandia y Suecia han anunciado su determinación de tener un centro definitivo. Deberá prestarse especial atención al tratamiento de los residuos. Es necesario, además, seguir realizando estudios sobre el almacenamiento definitivo de los residuos posterior al tratamiento de los combustibles irradiados. La calidad de este almacenamiento, así como el acondicionamiento de los residuos, son unos factores esenciales para la protección y seguridad del ciclo del combustible.

4.4 *Tratamiento y transporte*: Existen otros problemas vinculados a la gestión de las instalaciones de tratamiento y al transporte del combustible irradiado, temas en los que los responsables han tenido en ocasiones un comportamiento que dista del irreprochable y ejemplar manifestado por los técnicos de las centrales nucleares: por ejemplo, han utilizado barcos inadecuados para el transporte (uno de los cuales se hundió, felizmente sin materias radioactivas a bordo) y han vertido al mar materias peligrosas.

4.5 *Riesgos geológicos e hidrogeológicos*: Otro elemento crítico es el emplazamiento de numerosas centrales en zonas sísmicas. Por ejemplo, Japón ha preferido cerrar la mayor central del mundo, la de Kashiwazaki-Kariwa, en la prefectura de Nigata, renunciando así a una capacidad de 8 000 MWe. Este cierre a raíz del terremoto del 16 de julio de 2007 ha reducido la producción de electricidad nuclear en 25 TWh. Las obras para volver a poner en servicio los dos reactores ya han comenzado.

4.6 *Proliferación nuclear y terrorismo*: En los últimos años han aumentado las preocupaciones a causa de la nueva amenaza terrorista. Las centrales realmente seguras deberían soportar el impacto de un avión sin registrar fugas radioactivas.

4.7 *Agua*: Otro aspecto nada desdeñable es el relativo al cambio climático y a la escasez progresiva de agua. Al igual que para las centrales térmicas —incluidas las centrales alimentadas por carbón, petróleo o energía solar—, la necesidad de agua para los procesos de refrigeración de las centrales nucleares es también muy elevada, siempre que no se utilice la técnica menos eficaz de la refrigeración por aire. (En Francia, las necesidades hídricas de la producción de electricidad, incluida la hidroeléctrica, representan el 57 % del total anual; es decir, 19 300 millones de m³ sobre un total de 33 700 millones de m³; la mayor parte de esta agua (el 93 %) se devuelve al circuito después de la refrigeración del proceso de fisión y de la producción de electricidad⁽¹³⁾.) El calentamiento de grandes cantidades de agua por las centrales nucleares, así como la disminución preocupante de los cursos de agua superficiales y de las capas freáticas, pone de nuevo sobre el tapete la cuestión de la elección de la ubicación de las centrales y plantea nuevos interrogantes en la población, que requieren respuestas claras por parte de las autoridades. En algunos casos ha sido necesario reducir, o incluso detener, la producción de electricidad en periodos de sequía.

(13) Eaufrance e IFEN (Instituto francés del Medio Ambiente) — Datos sobre consumo en 2004.

4.8 *La UE no dispone de materias primas*: En 2007, sólo el 3 % de las necesidades pudieron atenderse dentro de las fronteras europeas. Rusia es el primer proveedor, con cerca del 25 % (5 144 tU), seguida de Canadá con un 18 %, Níger con un 17 % y Australia con un 15 %. La energía nuclear no reduce, por lo tanto, la dependencia respecto a terceros países, si bien los proveedores de la UE son, en gran medida, países políticamente estables.

4.9 *Acceso a la financiación y al capital a largo plazo*: Los recursos financieros necesarios son ciertamente elevados, pero son los plazos de diseño y de construcción —pueden pasar más de diez años antes de que entre en producción una central— los que hacen las inversiones muy arriesgadas. El plazo de construcción nunca se ha respetado y el período medio efectivo necesario para la comercialización de la electricidad producida es superior a las previsiones, lo que supone, evidentemente, un sobrecoste de la financiación.

4.10 *Incidentes recientes*: Durante la elaboración del presente dictamen han tenido lugar varios incidentes, uno en Eslovenia y cuatro en Francia. La prohibición de utilizar el agua y de consumir peces pescados en ríos afectados por la dispersión de agua radioactiva en Francia ha influido desfavorablemente en la opinión pública europea. A la luz de estos hechos y de su impacto tan negativo en los medios de comunicación, habría que prestar una atención especial a los procedimientos de mantenimiento y a la selección de las empresas que trabajan en las centrales nucleares.

5. Observaciones del CESE

5.1 La electricidad producida a partir de la energía nuclear tiene una importancia tal en la actualidad que es inimaginable sustituir a corto plazo la indispensable contribución que aporta al balance energético de la UE.

5.2 Los fondos concedidos al sector nuclear dependen, más que otros, de las decisiones políticas de los gobiernos nacionales. El primer factor de incertidumbre está precisamente ligado a la necesidad de disponer de un marco legislativo seguro y estable. Es indispensable una política de participación y sensibilización de los ciudadanos que permita a éstos contribuir a estas decisiones sobre la base de una información completa, transparente, comprensible y verídica. Sólo un procedimiento democrático permite tomar decisiones con conocimiento de causa, lo que resulta determinante para el futuro de la energía nuclear europea.

5.3 La falta de transparencia y una información escasa y contradictoria sobre cuestiones como los fondos destinados al tratamiento de residuos y al desmantelamiento de las centrales desclasificadas, como ha observado la propia Comisión, aumentan la incertidumbre de los ciudadanos. El CESE solicita a la Comisión que sensibilice a los Estados miembros para que lancen, con objeto de restablecer la transparencia y la seguridad, campañas relativas a las necesidades energéticas europeas, la eficiencia energética y las diferentes opciones disponibles, incluida la energía nuclear.

5.4 El Comité observa que muchas de las centrales eléctricas que existen en Europa (tanto las que funcionan con combustibles fósiles como las que funcionan con energía nuclear) llegarán al final de su vida útil en los próximos veinte años y que ello puede dar lugar a fallos en el suministro de electricidad si no se llevan a cabo nuevas inversiones de gran cuantía.

5.5 El Comité ha considerado en varios dictámenes que las principales prioridades en el ámbito de la energía son promover

la eficiencia energética con más vigor y aumentar la cuota de energías renovables en la producción de electricidad.

5.6 Sin embargo, el Comité es consciente de que, incluso si se hacen los máximos esfuerzos, no es probable que la expansión de la energía renovable y el aumento de la eficiencia energética puedan resolver la escasez potencial del suministro eléctrico. En toda Europa serán necesarias nuevas inversiones tanto en centrales eléctricas que funcionen con carbón como en centrales de energía nuclear.

5.7 En ambos casos, el Comité considera que es extremadamente importante que todas las externalidades medioambientales y relativas a la seguridad se integren en la evaluación de los proyectos de inversión y en los costes de explotación.

5.8 Habida cuenta de la creciente amenaza que constituye el cambio climático, todo proyecto de nueva central eléctrica alimentada por combustibles fósiles debería estar equipada con instalaciones de captura y almacenamiento de carbono, y los costes que supongan estas instalaciones deberían integrarse en la evaluación y los planes de negocio. Igualmente, los costes de los eventuales desmantelamientos y de la eliminación de residuos deberían incluirse en la evaluación y los planes de negocio de cualquier nueva central nuclear que se autorice. No debería haber ayudas encubiertas.

5.9 En la actualidad los inversores y otras fuentes de financiación se muestran reticentes a comprometer recursos importantes para la construcción de centrales nucleares de nueva generación en Europa, debido a las numerosas incertidumbres sobre el entorno económico, político y reglamentario y el gran desfase que existe entre los elevados costes de inversión y el período de amortización.

5.10 Debería fomentarse y facilitarse en la práctica el enfoque de Finlandia, que ha creado un consorcio de grandes usuarios para la compra en firme y a un precio estable de la mayor parte de la electricidad producida.

5.11 Se hace un llamamiento a la Comisión para que apoye los programas de investigación y desarrollo, en particular sobre la fusión y la energía nuclear de cuarta generación, aun siendo conscientes de que ésta no podrá estar comercialmente disponible antes de 2030⁽¹⁴⁾. La cuarta generación se propone ofrecer una energía nuclear más «limpia» que elimine los problemas vinculados a la gestión de los residuos y a la proliferación y que disminuya, asimismo, el riesgo de consecuencias radioactivas, con un consumo reducido de materias fósiles. La cuarta generación puede contribuir eficazmente a la producción de hidrógeno. Conviene también impulsar enérgicamente el desarrollo de la energía de fusión, para poder beneficiarse en la segunda mitad de este siglo de sus ventajas específicas en materia de seguridad y recursos.

5.12 Los recursos aportados por Euratom para apoyar las inversiones por medio de garantías y, por consiguiente, para disminuir los gastos financieros de las empresas que pueden sacar partido de la elevada calificación de las instituciones europeas, están bloqueados y podrían adaptarse a los sobrecostes y a la inflación registrada durante el periodo fijado, sin renunciar a otros programas de apoyo relativos, por ejemplo, a la eficiencia energética y a las fuentes de energía renovables, quizá con medios específicos y adicionales.

5.13 En lo que se refiere al tratamiento de los residuos y a la protección contra las radiaciones ionizantes, tampoco los recursos y programas de investigación correspondientes parecen adecuados. El CESE invita a la Comisión, al Consejo y al Parlamento a dotar al Séptimo Programa Marco Euratom de otros recursos a tal fin, en particular mediante iniciativas tecnológicas conjuntas específicas, como se está haciendo, por ejemplo, en el campo de las pilas de combustible o de los medicamentos. El CESE, además, pide a los Estados miembros que contribuyan también por su parte al mismo objetivo con programas nacionales de investigación más eficaces en el ámbito de la radiobiología y protección contra las radiaciones, epidemiología y almacenamiento de residuos.

5.14 En cuanto al modelo de financiación de la industria nuclear, independientemente de otros programas marco, es deseable que se extienda a los programas de eficiencia energética y de desarrollo de las energías renovables.

5.15 Los Estados miembros deberían prever un foro sobre la energía nuclear de ámbito nacional, como el Foro europeo lanzado por la Comisión que se reúne en Praga y Bratislava y examina tres temas: las oportunidades, los riesgos, y la transparencia e información.

5.16 La racionalización de la expedición de las autorizaciones y de la determinación de los emplazamientos mediante la aplicación de un procedimiento europeo unificado sería ciertamente positiva desde el punto de vista de la seguridad de las inversiones y de los plazos de aplicación, pero la opinión pública no aceptaría en modo alguno una normativa europea menos estricta que la normativa nacional. En materia de seguridad es preciso considerar el interés que tiene para Europa la definición de unas normas estrictas y armonizadas, dado el carácter transnacional de los riesgos conexos (por ejemplo, las centrales situadas cerca de las fronteras nacionales). La armonización del diseño y de la normativa podría aplicarse a la próxima generación de reactores.

5.17 También los consumidores deberían tener la posibilidad de beneficiarse de una generación de electricidad menos onerosa. Actualmente, los precios en el mercado bursátil de la electricidad se fijan en función del coste de producción más elevado (ciclo combinado gas-carbón); habría que cotizar las diferentes fuentes de energía, asignándoles precios diferenciados.

Bruselas, 4 de diciembre de 2008.

El Presidente del Comité Económico y Social Europeo
Mario SEPI

El Secretario General del Comité Económico y Social Europeo
Martin WESTLAKE

⁽¹⁴⁾ Foro Internacional de la Cuarta Generación — GIF, 2008.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Un acceso de alta velocidad para todos: Reflexiones sobre la evolución del área del servicio universal de comunicaciones electrónicas»

(2009/C 175/02)

Mediante carta de 3 de julio de 2008, la Presidencia francesa de la Unión Europea solicitó al Comité Económico y Social Europeo, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, que elaborase un dictamen exploratorio sobre el tema

«Un acceso de alta velocidad para todos: Reflexiones sobre la evolución del área del servicio universal de 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 10 de noviembre de 2008 (ponente: Sr. HENCKS).

En su 449º Pleno de los días 3 y 4 de diciembre de 2008 (sesión del 4 de diciembre de 2008), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 125 votos a favor y 3 en contra el presente Dictamen.

1. Recomendaciones

1.1 Hoy en día, las tecnologías de la información y de la comunicación (TIC), que sustentan una sociedad de la información que pretende estar abierta a todos, deben tener en cuenta las necesidades de todos los miembros de la sociedad.

1.2 Sin embargo, los nuevos medios de comunicación electrónicos siguen siendo inaccesibles para muchos ciudadanos, por falta de acceso a las redes y servicios o por un déficit de competencias. Hasta el momento, el servicio universal de comunicaciones electrónicas, destinado a ofrecer determinadas prestaciones mínimas de calidad definida a un precio asequible a todos los usuarios, no ha logrado salvar la brecha digital.

1.3 Desde su establecimiento, el ámbito de aplicación del servicio universal no ha experimentado prácticamente ningún cambio y sigue limitándose a una conexión a la red telefónica pública de banda estrecha.

1.4 Ahora bien, el acceso generalizado a la banda ancha no sólo es un factor clave del desarrollo de las economías modernas y un aspecto importante de la Agenda de Lisboa, sino que se ha convertido en un elemento esencial del bienestar y de la inserción digital.

1.5 Por consiguiente, el CESE considera indispensable adaptar el servicio universal a la evolución tecnológica y a las necesidades de los usuarios, razón por la cual propone:

- ampliar el ámbito del servicio universal e imponer la oferta universal, en plazos razonables que se fijen en un programa plurianual, del acceso ADSL con una velocidad de transmisión mínima entre 2 y 10 Mb o acceso móvil o inalámbrico (WiMAX, satélite, etc.) a velocidades de transmisión similares;
- atender no sólo a la exclusión geográfica, sino también a la exclusión social, coincidente con la limitación de las capacidades financieras o de las competencias de ciertos grupos de usuarios, y ampliar el servicio universal de modo que se garantice la disponibilidad de acceso a todos los usuarios, independientemente de su situación geográfica, financiera o social;

- apoyar los proyectos nacionales y locales de inclusión digital, así como los macroyectos de las comunidades y organizaciones que ayudan a los ciudadanos con dificultades para utilizar herramientas tecnológicas, en particular mediante la microfinanciación de proyectos locales de formación de los centros públicos de acceso colectivo a Internet y la instalación en lugares públicos de terminales interactivos que faciliten un acceso gratuito a Internet;
- invitar a los Estados miembros a que prevean la prestación de ayudas financieras a las familias o personas para las que resulte prohibitivo el coste del equipo básico (ordenador, programas y módem), del acceso y del servicio;
- favorecer la financiación del servicio universal mediante subvenciones públicas nacionales y fondos comunitarios, como único medio adecuado para los países en los que la carga financiera de las obligaciones de servicio universal es excesiva para un operador;
- invitar a la Comisión a que publique regularmente ejemplos de las mejores prácticas en la materia.

2. Introducción

2.1 En 1993 ⁽¹⁾, la Comisión analizó por primera vez de forma detallada la noción de servicio universal en el sector de las telecomunicaciones que entonces se concebía como una red de seguridad para brindar a todos y cada uno «el acceso a un conjunto mínimo de servicios definidos de una calidad determinada, y la prestación de dichos servicios a todos los usuarios, independientemente de su situación geográfica y, a la vista de las condiciones nacionales concretas, a un precio asequible».

2.2 Posteriormente, el concepto de servicio universal se consolidó en diversas directivas ⁽²⁾ y, dada la continua convergencia entre las telecomunicaciones, los medios de comunicación y los servicios de las tecnologías de la información, se extendió a los servicios de comunicaciones electrónicas.

⁽¹⁾ COM(1993) 159 final.

⁽²⁾ Directivas 95/62/CE; 97/33/CE; 98/10/CE y 2002/22/CE.

2.3 Con el desarrollo de la sociedad de la información, ha aumentado la brecha entre quienes hacen uso de las posibilidades brindadas por las redes de comunicaciones electrónicas para su realización personal o profesional, por un lado, y quienes no pueden aprovechar tales posibilidades (brecha digital) por no tener acceso a las TIC o a causa de un déficit de competencias o de interés.

2.4 Según un sondeo del Eurobarómetro ⁽³⁾, el 49 % de los hogares en la UE-27 estaban (en el invierno de 2007) conectados a Internet (el 52 % en los de la UE-15 y el 33 % en los doce nuevos Estados miembros), aunque más de la mitad de los europeos (57 %) disponen de un ordenador en casa.

2.5 Aunque la tasa de conexión a Internet está en aumento permanente en toda la UE, solamente uno de cada dos hogares, y menos de la cuarta parte de los hogares búlgaros, griegos y rumanos, está conectado a Internet.

2.6 De ello se sigue que son muchos los ciudadanos que no pueden acceder a los medios de comunicación electrónicos, indispensables para la creación de la sociedad de la información, cuando hay una gran cantidad de información que sólo puede hallarse en las TIC.

2.7 Desde hace años, el riesgo de brecha digital constituye un tema de preocupación general permanente en la UE, que adapta y completa regularmente la normativa de las comunicaciones electrónicas con disposiciones específicas dirigidas a preservar un servicio universal y los derechos de los usuarios, así como la protección de los datos de carácter personal, sobre las cuales el CESE ha emitido numerosos dictámenes ⁽⁴⁾.

2.8 En la Declaración de Riga ⁽⁵⁾ sobre la inclusión electrónica, aprobada el 11 de junio de 2006, los Estados miembros se comprometieron a reducir de forma significativa las desigualdades regionales en la UE en materia de acceso a Internet mediante el aumento de la cobertura de banda ancha en lugares mal comunicados y la reducción a la mitad, de aquí a 2010, del número de personas que no utilizan Internet en los grupos amenazados por la exclusión.

2.9 A pesar de esta declaración, el ámbito de aplicación del servicio universal no ha cambiado.

2.10 La Comisión presentó en 2007 una amplia propuesta de refundición de la normativa europea vigente aplicable a las comunicaciones electrónicas que incluía, entre otras cosas, una modificación de la Directiva sobre el servicio universal ⁽⁶⁾.

2.11 Las principales modificaciones que se proponen en la Directiva sobre el servicio universal se refieren a la mejora de la información a los usuarios finales, la utilización y el acceso de las comunicaciones electrónicas para los usuarios con discapacidades, el recurso a los servicios de urgencias, así como el mantenimiento de una conectividad y de una calidad de servicio básicas ⁽⁷⁾.

2.12 Las personas con discapacidad que tienen necesidades específicas siguen encontrando numerosas dificultades para acceder a servicios esenciales de la vida social y económica ⁽⁸⁾. El CESE aprueba, por tanto, que, en la propuesta de modificación de 2007 de la Directiva sobre el servicio universal ⁽⁹⁾, se sustituya la posibilidad ofrecida a los Estados miembros de adoptar medidas específicas en favor de los usuarios con discapacidad por la obligación explícita de actuar en este sentido ⁽¹⁰⁾.

2.13 En cambio, en la propuesta de modificación de la Directiva sobre el servicio universal no se modifica ni su alcance ni su prestación a los consumidores y usuarios finales.

3. El alcance actual del servicio universal

3.1 Los Estados miembros deben velar por que al menos una empresa satisfaga todas las solicitudes razonables de conexión desde una ubicación fija a la red telefónica pública y de acceso a los servicios telefónicos disponibles al público (servicio de información telefónica, listín telefónico, teléfonos públicos de pago o con medidas particulares a favor de los usuarios con discapacidad).

3.2 Como las licencias nacionales de los operadores de telefonía móvil obligan a facilitar una cobertura completa del territorio o de la población, entretanto la telefonía vocal ha pasado a ser universal, aunque la tarificación adolece a menudo de falta de transparencia.

⁽³⁾ Eurobarómetro Especial 293/junio de 2008. «Sondage sur les communications électroniques auprès des ménages» (Sondeo sobre las comunicaciones electrónicas en los hogares) noviembre –diciembre de 2007.

⁽⁴⁾ Comunicación de la Comisión «Comunicaciones electrónicas: el camino hacia la economía del conocimiento» (COM(2003) 65 final de 11.2.2003; Dictamen del CESE «Conectando Europa a alta velocidad», ponente: Sr. McDonogh, DO C 120 de 20.5.2005, p. 22; Dictamen del CESE «Superar los desequilibrios en la banda ancha», ponente: Sr. McDonogh, DO C 318 de 23.12.2006, p. 229; Dictamen del CESE «i2010 — Una sociedad de la información para el crecimiento y el empleo», ponente: Sr. Lagerholm, DO C 110 de 9.5.2006, p. 83; Dictamen del CESE «Accesibilidad electrónica», ponente: Sr. Cabra de Luna, DO C 110 de 9.5.2006, p. 26.

⁽⁵⁾ Véase http://ec.europa.eu/information_society/events/ict_riga_2006/doc/declaration_riga.pdf.

⁽⁶⁾ 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.º 2006/2004 sobre la cooperación en materia de protección de los consumidores (COM(2007) 698 final).

⁽⁷⁾ Dictamen del CESE «Redes de comunicaciones electrónicas», DO C 224 de 30.8.2008, p. 50, (ponente: Sr. Hernández Bataller).

⁽⁸⁾ Informe sobre el mercado único europeo de las comunicaciones electrónicas 2007 (decimotercer informe) (COM(2008) 153 final).

⁽⁹⁾ Véase COM(2007) 698 final.

⁽¹⁰⁾ Dictamen del CESE «La accesibilidad electrónica»; DO C 110 de 9.5.2006, p. 26; ponente: Sr. Cabra de Luna.

3.3 No obstante, la exigencia de conexión a la red se limita a una conexión de banda estrecha. No se exige ninguna velocidad en bits o de transmisión de datos específica, si bien la conexión debe permitir «acceder de forma funcional a Internet, teniendo en cuenta las tecnologías dominantes utilizadas por la mayoría de los abonados y la viabilidad tecnológica» (11).

4. Ampliación del área del servicio universal

4.1 Observaciones generales

4.1.1 El concepto de servicio universal y su alcance deben evolucionar al ritmo del progreso técnico, de los avances del mercado y de las necesidades de los usuarios.

4.1.2 En el marco de la reciente segunda revisión periódica del alcance del servicio universal de comunicaciones electrónicas (12), la Comisión considera que actualmente no se cumplen los criterios para ampliar el ámbito de aplicación determinado en el anexo V a la Directiva «servicio universal». En cambio, reconoce que «es razonable prever que, en un horizonte temporal relativamente corto, la banda estrecha deje de responder al requisito de ser “suficiente para acceder de forma funcional a Internet”».

4.1.3 A juicio del CESE, resulta ya indispensable efectuar una actualización que debe centrarse en los elementos siguientes:

4.2 Acceso a un conjunto de servicios básicos

4.2.1 Algunas exclusiones digitales se deben a un determinado comportamiento o cultura, que puede atenuarse con el tiempo, mientras que otras están vinculadas a desigualdades estructurales en la organización de la economía y la sociedad.

4.2.2 Estas últimas inducen en cascada otras desigualdades como consecuencia de un acceso desigual al empleo, la formación y las posibilidades de aprendizaje permanente, los bienes de consumo y los servicios, los servicios públicos, la inclusión social, la expresión de la ciudadanía y la participación democrática.

4.2.3 La exclusión digital abarca diferentes aspectos vinculados al equipo propiamente dicho, al acceso a la formación necesaria y al acompañamiento de los usuarios. Dicha exclusión exige actuar al mismo tiempo y de forma complementaria en relación con:

- el acceso a la formación en las nuevas tecnologías;
- el acceso al material, y
- la conexión.

(11) Véase COM(2007) 698 final.

(12) COM(2008) 572 final.

4.3 La formación de los usuarios

4.3.1 El mayor nivel de competencias requerido por la difusión de las tecnologías digitales implica un aumento de las desigualdades en el uso o el acceso a estas técnicas, por mucho que esté abierta a todos la posibilidad material para ello.

4.3.2 La incapacidad para utilizar un ordenador o Internet, que con frecuencia se manifiesta en un total desinterés, resulta cada vez más perjudicial, ya que abre una brecha social no sólo para los excluidos, sino también para las personas a las que les cuesta adaptarse a las nuevas tecnologías.

4.3.3 En este contexto, habrá que prestar una especial atención a las personas de edad avanzada que se muestren reticentes a familiarizarse con el entorno digital (brecha generacional) para las que deberán preverse programas de «alfabetización digital» adaptados a sus necesidades específicas (13).

4.3.4 Por consiguiente, hay que apoyar los proyectos nacionales y locales de inclusión digital, así como los macroproyectos de las comunidades y organizaciones de ayuda a los ciudadanos con dificultades para utilizar herramientas tecnológicas, en particular mediante la microfinanciación de proyectos de formación locales de los centros públicos de acceso colectivo a Internet y la instalación en lugares públicos de terminales interactivos que faciliten un acceso gratuito a Internet. El CESE considera que la Comisión debería publicar regularmente ejemplos de buenas iniciativas en la materia.

4.4 El acceso al material

4.4.1 Numerosas familias o personas se ven privadas de acceso a la red y a los servicios de comunicaciones electrónicas debido al coste prohibitivo que puede representar para ellas el equipo básico (ordenador, programas y módem).

4.4.2 El CESE insta a los Estados miembros a que, en el marco del servicio universal, prevean ayudas financieras para facilitar el acceso y el uso de Internet.

4.5 La conexión

4.5.1 Es evidente que en la actualidad las TIC, que sustentan una sociedad de la información que pretende estar abierta a todos, deben tener en cuenta las necesidades de todos los miembros de la sociedad, en particular de los que están expuestos a la exclusión social, con objeto de paliar el problema de la brecha digital y de una sociedad irremediablemente abocada, en otro caso, a avanzar a dos velocidades.

(13) Véase el Dictamen exploratorio CESE 1524/2008, «Tener en cuenta las necesidades de las personas de edad avanzada», (ponente: Sra. Heinsch).

4.5.2 Los efectos acumulados de la convergencia del entorno de carácter global basado en Internet, de la interconexión de redes y de la digitalización hacen cada vez más necesarias las conexiones de alta velocidad a la red para el uso de las nuevas aplicaciones.

4.5.3 En su Comunicación de 20 de marzo de 2006 ⁽¹⁴⁾ «Superar los desequilibrios en la banda ancha», la Comisión recuerda que *«la generalización del acceso de banda ancha es una condición esencial para el desarrollo de las economías modernas y constituye un aspecto importante de la Estrategia de Lisboa.»* En su Comunicación de 29.9.2008, reconoce que *«habrá zonas geográficas en las que será poco probable que el mercado ofrezca el servicio en un plazo razonable»* y que *«llegará un momento en que la “exclusión digital” se convierta en un problema importante».*

4.5.4 Desde hace años, el CESE pide que el acceso a la red con conexión de banda ancha forme parte integrante del servicio universal.

4.5.5 La Directiva sobre el servicio universal se completó en 2002 con la inclusión del «acceso funcional a Internet» en el área del servicio universal. Este acceso funcional se define como la oferta de comunicaciones de datos a velocidades suficientes para permitir el acceso a Internet.

4.5.6 Si en ese momento, en que las comunicaciones de acceso a Internet se transmitían por la red telefónica común, esta adición podía parecer enriquecedora, ahora aplicaciones como la sanidad, el comercio, la administración y el aprendizaje electrónicos, que constituyen un elemento vital para el crecimiento y la calidad de vida de la Europa de los próximos años, requieren una conexión de banda ancha.

4.5.7 El CESE considera, por consiguiente, indispensable precisar lo que se debe esperar de «un acceso funcional a Internet» y propone obligar al proveedor del servicio universal a ofrecer, en plazos razonables que se fijen en un programa plurianual, acceso ADSL con una velocidad de transmisión mínima entre 2 y 10 Mb o acceso móvil o inalámbrico (WiMAX, satélite, etc.) con velocidades de transmisión similares, entendiendo que se trata, en este caso, de valores que deben desarrollarse según la evolución de las tecnologías y de acuerdo con las necesidades de los consumidores.

4.6 Una disponibilidad para todos los usuarios independientemente de su situación geográfica

4.6.1 En las zonas alejadas y rurales, sobre todo en algunos Estados miembros, el mercado no puede ofrecer acceso a la infraestructura de las comunicaciones electrónicas a un coste asequible y a un nivel que permita prestar los servicios adecuados.

4.6.2 Por lo que a la disponibilidad de velocidades altas se refiere, existen grandes diferencias entre las zonas urbanas y las rurales. La cobertura de ADSL en las zonas rurales es del 71,3 %, frente al 94 % en zonas urbanas ⁽⁸⁾. Ahora bien, unas velocidades de transmisión demasiado bajas frenan tanto el uso de la banda ancha por parte de las empresas del medio rural como su adopción en los hogares, que se ven incapaces así de disfrutar de la experiencia de un verdadero entorno multimedia.

4.6.3 La exclusión digital afecta a diferentes categorías sociales de acuerdo con variables demográficas (edad, sexo y tipo de familia), socioprofesionales (educación, empleo, estatus e ingresos) o geográficas (hábitat, ubicación, características regionales o locales y factores geopolíticos).

4.6.4 Por lo tanto, no hay que atender tan sólo a la exclusión geográfica, sino también a la exclusión social coincidente con la limitación de la capacidad financiera o de las competencias de ciertos grupos de usuarios.

4.6.5 El CESE considera, por tanto, que el servicio universal debe ampliarse de modo que se garantice la accesibilidad para todos los usuarios, independientemente de su situación geográfica, financiera o social.

4.7 Una calidad definida

4.7.1 En la propuesta de modificación de la Directiva sobre el servicio universal, la Comisión propone conceder a las autoridades legislativas nacionales la facultad de impedir la degradación de la calidad de los servicios, el bloqueo del acceso y la ralentización del tráfico en las redes, fijando niveles de calidad mínimos para los servicios de transmisión por red destinados a los usuarios finales.

4.7.2 El CESE considera que el nivel de calidad mínimo debería ser el mismo para todos los Estados miembros, de modo que en un primer momento sea el legislador europeo y no una autoridad nacional de reglamentación quien fije las normas mínimas de calidad.

4.8 Un precio asequible

4.8.1 En vez de un precio asequible o razonable, habría que hablar de un «precio pagadero por todos», lo cual expresa mejor las intenciones perseguidas.

4.8.2 El carácter asequible del acceso y del servicio es parte de la definición del servicio universal, pero a nivel comunitario está excluido de su ámbito de aplicación, ya que la noción de «asequible» depende de condiciones nacionales específicas como, por ejemplo, la renta media de los hogares.

4.8.3 El CESE propone que se analice a nivel comunitario la posibilidad de que los Estados miembros puedan introducir en el servicio universal tarifas sociales para el acceso y uso de Internet de alta velocidad.

5. Financiación

5.1 El CESE es consciente de que las obligaciones derivadas de un servicio universal de alta velocidad constituyen una pesada carga financiera para los operadores que, con frecuencia, sólo podrá asumirse con pérdidas.

⁽¹⁴⁾ COM(2006) 129 final.

5.2 No obstante, dichos costes dependerán, en gran medida, de la tecnología empleada. Si, por una parte, al sustituirse el teléfono fijo por el móvil, dichos costes podrán reducirse habida cuenta del coste marginal que supone añadir un nuevo usuario a la red de telecomunicaciones común a todos los abonados, por otra parte no hay que olvidar que un teléfono fijo genera unos gastos de comunicación por usuario inferiores a los de un móvil.

5.3 Cuando la obligación de servicio universal representa una carga excesiva para un proveedor, la Directiva sobre el servicio universal de 2002 permite que los Estados miembros apliquen mecanismos de financiación, como:

- la recuperación con cargo a fondos públicos;
- impuestos a cargo de los usuarios;
- la recuperación de costes mediante exacciones aplicadas a todas las empresas o a determinados grupos empresariales.

5.4 A esto se añade que los Fondos Estructurales y el Fondo de Desarrollo Rural pueden, en determinadas condiciones, contribuir al desarrollo de las regiones y zonas rurales que han quedado rezagadas.

5.5 A nivel comunitario y en lo que se refiere al acceso a las redes de las TIC en las zonas y regiones europeas que sufren la brecha digital, el CESE reitera su petición ⁽¹⁵⁾ de que se incluyan en los Fondos Estructurales, el Fondo de Desarrollo Rural y el Fondo de I+D partidas presupuestarias específicas destinadas a la inclusión electrónica.

5.6 Dada la convergencia del entorno internacional de Internet y de la multitud de operadores (proveedores de infraestructuras de acceso, de plataformas de Internet y de contenido), la definición de esas aportaciones resulta cada vez más difícil, convirtiéndose en fuente de conflictos y disputas permanentes.

5.7 Además, las exacciones impuestas a los operadores se repercuten por lo general (al menos parcialmente) en el precio final.

5.8 El CESE no podría apoyar que los costes residuales del servicio universal se compensasen con la introducción, directa o indirecta, de una cuota o la subida de las tarifas para los usuarios, ya que ello sería incompatible con el concepto de «precio asequible».

5.9 La financiación mediante subvenciones públicas, asociada a las inversiones costeadas con fondos comunitarios, constituye para el CESE el único medio adecuado para los países en los que la carga financiera de las obligaciones de servicio universal supera las condiciones normales de explotación comercial.

5.10 La financiación del servicio universal mediante el sistema general de impuestos –con el consiguiente reparto de su coste entre una base fiscal muy amplia– significará unas pérdidas de bienestar social menores que si el servicio universal se financiase únicamente con exacciones recaudadas a los operadores o los consumidores.

Bruselas, 4 de diciembre de 2008.

El Presidente del Comité Económico y Social Europeo
Mario SEPI

El Secretario General Del Comité Económico y Social Europeo
Martin WESTLAKE

⁽¹⁵⁾ Dictamen del CESE «La futura legislación sobre la accesibilidad electrónica»; ponente: Sr. Hernández Bataller; DO C 175 de 27.7.2007, p. 91.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Gobernanza eficaz de la Estrategia de Lisboa renovada»

(2009/C 175/03)

Mediante carta del 11 de junio de 2008, la Comisión Europea solicitó al Comité Económico y Social Europeo que, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, elaborase un Dictamen exploratorio sobre el tema:

«Gobernanza eficaz de la Estrategia de Lisboa renovada».

El 25 de mayo de 2008 la Mesa del Comité Económico y Social Europeo encargó a la Sección Especializada de Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social la preparación de los trabajos en este asunto.

Dada la urgencia de los trabajos, en su 449º Pleno de los días 3 y 4 de diciembre de 2008 (sesión del 4 de diciembre de 2008), el Comité Económico y Social Europeo ha nombrado ponente general a la Sra. FLO-RIO y ha aprobado por 100 votos a favor, 5 en contra y 2 abstenciones el presente Dictamen.

PREÁMBULO

En las épocas de gran incertidumbre se necesitan visiones a largo plazo, políticas coherentes y la participación de todas las partes interesadas. La Estrategia de Lisboa brinda a la Unión Europea un marco general que le permite pronunciarse con una sola voz más sólida a escala global.

La participación más activa de la sociedad civil organizada liberará un potencial oculto. El concepto y la aplicación de la Estrategia han demostrado que ésta debería combinar el enfoque de arriba abajo y el enfoque de abajo arriba. Una gobernanza eficaz de la Estrategia de Lisboa debería destinarse a impulsar la convergencia de las políticas, así como el crecimiento económico y el empleo.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 La Estrategia de Lisboa es un proyecto de la sociedad europea en su conjunto que le permite afrontar los retos de un mundo globalizado. El CESE considera que, debido a la actual crisis financiera de los mercados y las subsiguientes consecuencias económicas, así como a la incertidumbre creciente, la competitividad europea, el desarrollo sostenible y la cohesión social siguen teniendo una importancia clave. El Comité subraya que los tres pilares de la Agenda –crecimiento y empleo, cohesión social y sostenibilidad— requieren un continuo enfoque interactivo y equilibrado.

1.2 El presente Dictamen responde, ante todo, a una solicitud de la Comisión Europea ⁽¹⁾. El dictamen aborda la gobernanza de la Estrategia de Lisboa y representa la continuidad de anteriores contribuciones tanto del CESE como de las organizaciones de la sociedad civil organizada al proceso de Lisboa.

1.3 El CESE hace hincapié en que la Estrategia requiere un apoyo suficiente de los gobiernos nacionales, y subraya, por tanto, que éstos tienen la obligación política y moral de acordar y preparar reformas con las organizaciones de la sociedad civil. Resulta esencial que las partes interesadas no gubernamentales de los Estados miembros puedan participar plenamente en la elaboración de la agenda del proceso de Lisboa. Los consejos económicos y sociales (CES) u organizaciones similares de la sociedad civil deberían desempeñar plenamente el papel que les asignan la legislación y la práctica a nivel nacional por lo que se refiere a la Estrategia de Lisboa ⁽²⁾.

1.4 Entre los Estados miembros hay diferencias considerables en materia de gobernanza. En algunos de ellos, los procedimientos de consulta e información están bien organizados, mientras que en otros necesitan mejoras considerables. Asimismo, hay que fomentar el intercambio de prácticas. Por este motivo, el CESE está enviando misiones de investigación a todos los Estados miembros, a fin de debatir el intercambio de buenas prácticas y la aplicación de las reformas con las partes interesadas de la sociedad civil ⁽³⁾.

⁽¹⁾ Mediante carta del 11 de junio de 2008 al Sr. Dimitriadis, Presidente del CESE, la Sra. Wallström, Vicepresidenta de la Comisión Europea, solicitó al CESE la elaboración de un dictamen exploratorio sobre la Estrategia de Lisboa para el Crecimiento y el Empleo. Esta solicitud al CESE por parte de la Comisión se enmarca en el mandato general de la Cumbre de Primavera de 2008, que «invita a la Comisión y a los Estados miembros a reforzar la participación de las partes interesadas pertinentes en el proceso de Lisboa...»

⁽²⁾ El CESE observa que esto no interfiere en modo alguno con el procedimiento de consulta de los interlocutores sociales vigente en los Estados miembros, sus competencias o su legitimidad.

⁽³⁾ Los representantes de Francia, España, Bélgica y los Países Bajos expresaron su satisfacción con la gobernanza del proceso en sus respectivos Estados miembros. Véanse las conclusiones de la primera misión en el anexo 2.

1.5 El CESE subraya que las reformas de la Estrategia ofrecen a los ciudadanos una estabilidad económica y social importante, combinada con objetivos de desarrollo sostenible. Los diferentes agentes de los sectores público y privado deberían determinar cuál es su propio papel y su contribución positiva, combinando así la eficiencia económica con la justicia social, en aras del bienestar de los ciudadanos de Europa.

1.6 El CESE considera muy conveniente que todas las partes interesadas (a nivel nacional, regional y local) participen directamente en la definición de lo que es una gobernanza eficaz, en el nivel adecuado en cada caso. Los diferentes niveles de consulta requieren distintas formas de participación y métodos de trabajo diferentes.

1.7 A la vista de las diferencias existentes entre los Estados miembros, el CESE recomienda que se entablen diálogos permanentes en los Estados miembros, con la participación, por una parte, de los CES nacionales y, por otra, de los interlocutores sociales, al tiempo que también podrían participar otras partes sociales interesadas (PYME, economía social, etc ⁽⁴⁾), así como los medios universitarios o laboratorios de ideas. También deberían participar organismos dedicados al fomento de la cohesión social y la igualdad de oportunidades.

1.8 El CESE propone que, al finalizar cada ciclo de Lisboa, se celebre una conferencia (como seguimiento del diálogo nacional permanente) con las partes interesadas y las organizaciones de la sociedad civil, a fin de examinar los éxitos y fracasos. En líneas generales, el hecho de destacar y fomentar los éxitos y logros ofrecerá a la sociedad una base más sólida para llevar adelante el proceso de reforma.

1.9 El CESE subraya que se necesita un sistema de supervisión de más calidad y más detallado (papel y acciones de las diferentes partes interesadas en el proceso de aplicación), y por este motivo propone un uso más general del modelo de evaluación comparativa cuantitativa y cualitativa (véase el punto 2.8), que se está probando en algunos países, de modo que las organizaciones de la sociedad civil tengan un papel más importante en los procesos de aplicación y control.

(4) La economía social se estructura en tres grandes grupos de organizaciones: las cooperativas, las mutualidades y las asociaciones, a las que recientemente se han añadido las fundaciones (La economía social en la UE, p. 11, CESE/COMM/05/2005).

1.10 El CESE considera que se necesita de manera urgente un debate público más amplio sobre los aspectos relativos a la metodología y la aplicación de la Estrategia, y pide a todos los agentes de la sociedad civil organizada que entablen, a diferentes niveles, un debate más amplio y profundo sobre las reformas de Lisboa. Debería reforzarse, en los casos en los que se encuentra infradesarrollado, el papel particular de los CES nacionales o de las organizaciones similares de la sociedad civil en los Estados miembros que no cuentan con un CES. También debe implicarse a otros órganos consultivos que trabajen con aspectos concretos de la Estrategia de Lisboa (consejos nacionales sobre desarrollo sostenible, igualdad de oportunidades o lucha contra la pobreza), así como a los órganos de consulta de los interlocutores sociales.

1.11 El CESE considera necesario que la Comisión Europea y los Estados miembros adopten nuevas medidas concretas para impulsar la aplicación, utilizando diferentes métodos de comunicación y, en particular, métodos de comunicación electrónica (identificación de las mejores prácticas, cuadros de indicadores, etc.). La cooperación transfronteriza y el intercambio de buenas prácticas deberían fomentarse.

1.12 El CESE puede servir tanto de plataforma para el intercambio de información entre los CES nacionales, los interlocutores sociales y otros agentes de la sociedad civil y las instituciones europeas como de plataforma para el intercambio de opiniones y experiencias entre los pertinentes agentes nacionales no gubernamentales. El CESE aprecia enormemente las contribuciones que los CES nacionales y otras organizaciones de la sociedad civil han aportado al debate.

1.13 El CESE subraya que, en cualquier caso, durante la elaboración, aplicación y evaluación de los PNR, los coordinadores nacionales de la Estrategia de Lisboa deberían cooperar de manera periódica con todas aquellas partes interesadas bien definidas. El CESE pide a los gobiernos de los Estados miembros que refuercen las actividades destinadas a informar a sus ciudadanos sobre los resultados del diálogo civil y social en relación con los objetivos de Lisboa.

2. El papel de las partes interesadas en el proceso de gobernanza — nuevas formas y herramientas de gobernanza eficaz

2.1 Debido a los retos e incertidumbres de gravedad que está afrontando la economía internacional, en Europa el sentimiento positivo en materia económica se ha degradado de manera significativa. En esta situación, la Agenda de Lisboa y la aplicación de reformas estructurales equilibradas han cobrado incluso más importancia, pues se necesitan soluciones inmediatas.

2.2 El CESE considera que una gobernanza eficaz de la Estrategia resulta sumamente importante para su aplicación coherente, y subraya que la capacitación de los diferentes niveles (nacional, regional y local) podría impulsar las propuestas y las soluciones.

2.3 El CESE observa que inicialmente, muchos Estados miembros percibieron la Estrategia como una interacción entre los gobiernos nacionales y las instituciones de la UE. Junto con los CES nacionales y otras organizaciones de la sociedad civil, el CESE desempeñó un papel esencial en la mejora de la gobernanza respecto de la situación de partida. Sin embargo, el Comité lamenta constatar que esta participación no ha progresado en la misma medida en todos los Estados miembros.

2.4 Los coordinadores nacionales de la Estrategia de Lisboa deberían implicar más activamente a las organizaciones de la sociedad civil y los interlocutores sociales en las actividades y reformas necesarias para respaldar la Estrategia de Lisboa (por ejemplo, información disponible a tiempo, planificación conjunta de actos, etc.) y comunicar la Estrategia al público de manera más eficaz.

2.5 Una estrecha cooperación entre los diferentes CES nacionales, los interlocutores sociales y otras organizaciones de la sociedad civil impulsaría los efectos positivos de las políticas y crearía nuevas sinergias. Debería garantizarse la participación de todas las partes interesadas, incluidos los representantes de los grupos desfavorecidos (personas con discapacidad, inmigrantes, etc.).

2.6 Una aplicación eficaz requerirá utilizar la financiación procedente de los diferentes fondos comunitarios (Fondos Estructurales, etc.) de manera más coherente con los objetivos de Lisboa.

2.7 Gobernanza eficaz a varios niveles

2.7.1 Se necesitan formas nuevas e innovadoras de gobernanza para responder adecuadamente a los retos globales. El CESE recomienda que se establezcan *diálogos permanentes* (con la participación de los CES nacionales, los interlocutores sociales, las PYME, las universidades y otras partes de la sociedad civil, incluidas las organizaciones de economía social y las dedicadas al fomento de la cohesión social y de la igualdad de oportunidades para todos). Estos diálogos deberían contribuir a localizar los cuellos de botella en el proceso de aplicación y a impulsar nuevos incentivos destinados a las zonas rezagadas. De esta manera, los CES nacionales y organizaciones similares pueden contribuir a formular propuestas para dar respuesta a los problemas que se hayan planteado.

2.7.2 En aquellos países en los que se considere necesario, estos diálogos permanentes podrían servir de instrumento para una gobernanza eficaz a varios niveles, en cooperación con la oficina nacional de coordinadores de la Estrategia de Lisboa. Esto podría contribuir a evaluar las acciones adoptadas en cada ámbito prioritario (basadas en las recomendaciones específicas por país formuladas por la Comisión), probablemente mediante la utilización de un sistema de evaluación comparativa tanto cuantitativa como cualitativa a nivel nacional, regional y local (véase el punto 2.8). Esto también puede resultar útil para la evaluación comparativa transfronteriza.

2.7.3 La *transparencia* (acceso a los datos, respeto de los plazos) debería garantizarse en las reuniones entre la Comisión Europea y los interlocutores sociales, las ONG y las diferentes organizaciones de la sociedad civil.

2.7.4 Un instrumento que podría facilitar la aplicación de la Agenda de Lisboa es el *método abierto de cooperación*. En varias ocasiones, el Comité ha señalado que este método podría utilizarse mejor y de manera más eficaz. Para ello, podría utilizarse el enfoque de los «*principios comunes*»⁽⁵⁾, recientemente introducido, y se podría permitir la participación de la sociedad civil organizada en la formulación y negociación de los objetivos de la Estrategia de Lisboa a nivel europeo. Sin embargo, en la grave situación financiera y económica actual, todos los gobiernos y partes interesadas deben dar un paso adelante para fijar objetivos más adecuados.

2.7.5 Las partes interesadas deberían desarrollar nuevos métodos para compartir las buenas prácticas: las redes a varios niveles posibilitarían un intercambio de información bidireccional entre los diferentes niveles de gobierno, mientras que una cooperación más estrecha entre las regiones fronterizas de dos o más Estados miembros permitiría establecer objetivos transfronterizos.

2.8 Evaluación comparativa cuantitativa y cualitativa

2.8.1 Entre las diferencias que se constatan entre los Estados miembros pueden señalarse las divergencias en la recogida de datos pertinentes para los indicadores estructurales. Es necesario encontrar maneras y medios para que los indicadores de todos los Estados miembros muestren datos objetivos de calidad. A tal fin, sería aún más deseable reforzar las relaciones existentes entre las agencias responsables (como, por ejemplo, las oficinas nacionales de estadística), tal como hace Eurostat, a fin de mejorar la indispensable base estadística común. Estos datos deberían ser ampliamente accesibles, y los debates sobre la elección de los criterios deberán ser lo más transparentes posible.

⁽⁵⁾ El método del principio común se centra en temas muy específicos en los que los Estados miembros desean progresar aunque las competencias de la UE sean limitadas, ref. Dictamen del CESE sobre el tema «Por un nuevo Programa europeo de acción social», DO C 27 de 3.2.2009, p. 99.

2.8.2 Una evaluación comparativa cuantitativa y cualitativa basada en los objetivos de los PNR y establecida por las partes interesadas en cooperación con los representantes gubernamentales ofrecería una información eficaz y concreta para medir los progresos realizados por cada Estado miembro, sobre la base tanto de los indicadores estructurales ⁽⁶⁾ como de los objetivos generales de la Estrategia de Lisboa. Cada CES nacional u organización similar necesitaría analizar y fijar sus propios criterios prioritarios. En países como Bélgica, Bulgaria y Francia los CES nacionales ya han comenzado a realizar evaluaciones comparativas a intervalos periódicos (por ejemplo, cada dos años) de los catorce indicadores acordados por los gobiernos de los Estados miembros y de algunos indicadores estructurales adicionales, utilizando estadísticas accesibles de manera gratuita en la página Internet de Eurostat. Otros CES nacionales podrían seguir su ejemplo, si lo consideran pertinente.

2.8.3 Los criterios nacionales podrían modificarse sobre la base de los requisitos de cada nivel (nacional, regional, local y sectorial ⁽⁷⁾) y adaptarse en consecuencia. En cada ámbito prioritario (tal como se definieron en el Consejo Europeo de primavera de 2006), las evaluaciones comparativas nacionales se centrarían en la recogida de datos nacionales y regionales, a fin de aportar indicadores de rendimiento concretos y medidas específicas. La base

de datos debería ser accesible para los CES nacionales, los interlocutores sociales y otras partes interesadas de la sociedad civil. Se proponen las siguientes medidas de tipo práctico:

- una evaluación comparativa accesible y basada en Internet, publicada en el sitio Internet del CESE (página web de CES-Link ⁽⁸⁾), para una recogida y un análisis de datos eficaces en tiempo real ⁽⁹⁾;
- los CES nacionales u organizaciones similares podrían proceder a la recogida de datos una o varias veces por cada ciclo trienal de Lisboa o, en su defecto, los datos deberían estar garantizados por los sistemas nacionales de participación existentes;
- asimismo, los resultados podrían analizarse en tablas redondas periódicas y presentarse en una conferencia anual organizada por el CESE.

2.8.4 De esta manera, las partes interesadas serían capaces de fijar objetivos realistas y ofrecer una información coherente para la revisión de los PNR. Además, estos objetivos podrán actualizarse fácilmente y permitirán una evaluación continua. Al mismo tiempo se facilitará así la identificación de buenas prácticas en los Estados miembros.

Bruselas, 4 de diciembre de 2008.

El Presidente del Comité Económico y Social Europeo
Mario SEPI

El Secretario General del Comité Económico y Social Europeo
Martin WESTLAKE

⁽⁶⁾ En diciembre de 2003, los gobiernos de los Estados miembros fijaron de común acuerdo catorce indicadores estructurales. Estos catorce indicadores estructurales son: el PIB per cápita en EPA, la productividad laboral, el índice de empleo, el índice de empleo de los trabajadores de edad avanzada, el nivel de educación de la juventud y el nivel alcanzado por el gasto nacional bruto en I+D, los niveles comparativos de precios, la inversión empresarial, la tasa de riesgo de pobreza tras las transferencias sociales, la tasa de desempleo de larga duración, la dispersión de las tasas de empleo regionales, las emisiones de gases de efecto invernadero, la intensidad energética de la economía y el volumen del transporte de mercancías en relación con el PIB. Eurostat ofrece periódicamente información sobre los indicadores estructurales:

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1133,47800773,1133_47802588&_dad=portal&_schema=PORTAL.

⁽⁷⁾ Sectorial — en cada sector de actividad económica sería necesario definir qué avances se requieren para alcanzar los objetivos de Lisboa (por ejemplo, innovación y competitividad).

⁽⁸⁾ <http://www.eesc.europa.eu/ceslink/09-fr/presentation-ceslink-fr.html>.

⁽⁹⁾ El CESE puede contribuir a este proceso proporcionando un espacio disponible en Internet para compartir resultados e intercambiar información.

ANEXO I

PRINCIPALES CONTRIBUCIONES SOBRE LA ESTRATEGIA DE LISBOA PREPARADAS POR EL CESE JUNTO CON SU RED DE CES NACIONALES E INSTITUCIONES SIMILARES**Informes de síntesis al Consejo Europeo de primavera:**

- **Aplicación de la Estrategia de Lisboa — Contribuciones en respuesta al mandato del Consejo Europeo de los días 22 y 23 de marzo de 2005 — Informe de síntesis elaborado en colaboración con los CES nacionales de la Unión Europea — Contribuciones de dos países candidatos — Informe del Grupo de enlace**

CESE 1468/2005 rev. (en la página Internet del CESE:

http://www.eesc.europa.eu/lisbon_strategy/events/09_03_06_improving/documents/ces1468-2005_rev_d_es.pdf)

- **Estrategia de Lisboa 2008-2010. El papel de la sociedad civil organizada. Informe de Síntesis al Consejo Europeo (13 y 14 de marzo de 2008). Aplicación de la Estrategia de Lisboa: situación actual y perspectivas de futuro.**

CESE 40/2008

Resolución para el Consejo Europeo de primavera:

- **Resolución del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «La aplicación de la Estrategia de Lisboa renovada» (resolución de la primavera de 2007)**

CESE 298/2007

Ponente: **Sr. van IERSEL**

Coponente: **Sr. BARABAS**

DICTÁMENES SOBRE ÁMBITOS PRIORITARIOS DE LA ESTRATEGIA DE LISBOA

- **«El camino hacia la sociedad europea del conocimiento — La contribución de la sociedad civil organizada a la Estrategia de Lisboa» (dictamen exploratorio)**

DO C 65 de 17.3.2006, p. 94.

Ponente: **Sr. OLSSON**

Coponentes: **Sra. BELABED y Sr. van IERSEL**

- **El potencial empresarial, en particular las PYME (Estrategia de Lisboa) (dictamen de iniciativa)**

DO C 256 de 27.10.2007, p. 8.

Ponente: **Sra. FAES**

- **La inversión en conocimiento e innovación (Estrategia de Lisboa) (dictamen de iniciativa)**

DO C 256 de 27.10.2007, p. 17.

Ponente: **Sr. WOLF**

- **Empleo para las categorías prioritarias (Estrategia de Lisboa)**

DO C 256 de 27.10.2007, p. 93.

Ponente: **Sr. GREIF**

- **Definición de una política energética para Europa (Estrategia de Lisboa) (dictamen de iniciativa)**

DO C 256 de 27.10.2007, p. 31.

Ponente: **Sra. SIRKEINEN**

OTROS DOCUMENTOS ELABORADOS POR LOS ÓRGANOS DE TRABAJO SOBRE LA ESTRATEGIA DE LISBOA

- **Folleto «58 medidas concretas para llevar cabo con éxito la Estrategia de Lisboa»**

OTROS DICTÁMENES ELABORADOS POR LAS SECCIONES INDEPENDIENTEMENTE DE LOS ÓRGANOS DE TRABAJO SOBRE LA ESTRATEGIA DE LISBOA

- **El cambio climático y la Estrategia de Lisboa (dictamen de iniciativa)**

DO C 44 de 16.2.2008, p. 69.

Ponente: **Sr. EHNMARK**

- **Espíritu de empresa y Estrategia de Lisboa (dictamen de iniciativa)**

DO C 44 de 16.2.2008, p. 84.

Ponente: **Sra. SHARMA**

Coponente: **Sr. OLSSON**

ANEXO II

Informe de síntesis de la misión a Bucarest del 13 de octubre de 2008

La delegación del CESE celebró un encuentro con las organizaciones de la sociedad civil rumana en la sede del CES nacional. En los debates participaron representantes de 17 organizaciones de la sociedad civil.

Las organizaciones patronales y sindicales están de acuerdo sobre una serie de cuestiones, pero el Gobierno no escucha sus demandas. Se llegó a las siguientes conclusiones:

Aspectos generales:

- El Gobierno consulta a los interlocutores sociales sobre el PNR, pero con frecuencia los plazos que se les conceden no son realistas, dada su brevedad. Son pocas las veces en que una sugerencia formulada por los interlocutores sociales se toma en consideración o queda reflejada en el PNR.
- El PNR está respondiendo adecuadamente a los retos energéticos y climáticos que afronta el país.
- El diálogo social no funciona correctamente, y sus ventajas deberían darse a conocer mejor a los ciudadanos. Por este motivo, todos los interlocutores sociales deberían cooperar en mayor medida y aunar sus esfuerzos para representar los diferentes intereses socioeconómicos.
- Debido a una política salarial desequilibrada, más de tres millones de los trabajadores más competitivos han abandonado el país, que afronta una seria falta de mano de obra. Se necesitan al menos 500 000 trabajadores para responder a las necesidades de los distintos sectores.
- Debería reformarse el marco jurídico para la creación y el funcionamiento de las PYME.
- En Rumanía se necesitan más instrumentos fiscales que respalden el crecimiento y el empleo, y debería prestarse especial atención a las 750 000 personas con discapacidad que cuenta el país.
- El sistema de aprendizaje permanente está seriamente infradesarrollado.
- La sociedad civil rumana se muestra preocupada por la seguridad del abastecimiento en productos básicos, energía, etc.
- La corrupción sigue minando el desarrollo en varios sectores.

Aspectos específicos:

- La aplicación de la legislación laboral sigue siendo problemática, y la Oficina nacional de inspección laboral no es suficientemente eficaz (*economía sumergida*).
- La puesta en práctica de la flexiguridad resulta problemática, pues su interpretación y aplicación por parte de las autoridades está creando inseguridad.
- Es necesario que el sistema de formación profesional, paralelamente al denominado «sistema de certificación», responda mejor a las necesidades de los diferentes sectores. La situación actual está minando seriamente la competitividad de toda la economía. Se necesita asistencia en las fases de creación, aplicación y evaluación.
- Las cargas parafiscales constituyen un obstáculo para las PYME.
- Las organizaciones de la sociedad civil sufren problemas permanentes de capacidad y financiación, y todavía no están suficientemente desarrolladas. Una coalición de ONG está presente en los Comités directores de los Fondos Estructurales, pero se necesita una mayor participación.
- Los programas educativos (en general, es necesario coordinar mejor los planes de estudio) deberían afrontar los retos relacionados con la energía y el clima y la sostenibilidad.

Los interlocutores sociales sí reciben la información que les proporciona la Comisión Europea. A nivel nacional, todas las partes pidieron al Gobierno que consulte a otras organizaciones de la sociedad civil y desarrolle un diálogo civil mejor estructurado. Esto debería quedar reflejado en la reforma del CES nacional rumano, ya que hay un fundamento jurídico para ello y la propuesta inicial del Gobierno iba en este sentido, pero de momento las demás organizaciones de la sociedad civil no están representadas.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Democracia económica en el mercado interior»

(2009/C 175/04)

El 27 de septiembre de 2007, el Comité Económico y Social Europeo, de conformidad con el artículo 29.2 de su Reglamento Interno, decidió elaborar un dictamen de iniciativa sobre el tema:

«Democracia económica en el mercado interior».

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

En su 449º Pleno de los días 3 y 4 de diciembre de 2008 (sesión del 3 de diciembre), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 110 votos a favor, 29 votos en contra y 22 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones

1.1 Una de las condiciones fundamentales para que los derechos de los ciudadanos europeos se hagan efectivos es la de alcanzar una verdadera democracia en el mercado interior; sólo cuando esta percepción se consiga estaremos en condiciones para que todos los sujetos que intervienen en el mercado comprendan y apoyen el significado que este tiene para la integración europea.

1.2 La protección de los consumidores ha sido hasta ahora la forma de avanzar hacia un equilibrio entre las partes intervinientes en el mercado, si bien es cierto que la política de competencia europea ha facilitado los instrumentos legislativos que limitan la restricción de la competencia, tan perjudiciales para los consumidores, trabajadores y ciudadanos en general.

1.3 La democracia económica de mercado supone no solo alcanzar la igualdad entre todos los intervinientes en el mercado, sino una mejora en la calidad de vida de los ciudadanos, lo que se logrará:

- desarrollando y aplicando los instrumentos legislativos de la política de competencia, así como con la necesaria incorporación de los consumidores y demás implicados a los organismos competentes en la materia, tanto comunitarios como nacionales;
- ahondando en esta política, de forma que se satisfagan los intereses económicos de los directamente afectados por las prácticas prohibidas de la competencia.

1.4 Para conseguir el objetivo, hay que desarrollar acciones concretas que mejoren y garanticen la confianza de todos los implicados en el mercado interior. Se podrían centrar en:

- la armonización de todas las legislaciones, y su equiparación, al menos en las cuestiones centrales, tanto de derecho material como procesal;
- la protección de los intervinientes en el mercado se debe conectar a los derechos fundamentales reconocidos en los Tratados, sin que sea necesario establecer nuevos procedimientos, a fin de no aumentar la carga administrativa;
- la participación de los diferentes intervinientes en el mercado en los organismos de competencia es una de las propuestas que el CESE ha reiterado en numerosos dictámenes, así como el establecimiento de una red fluida de información.

1.5 El CESE ha sido activo en lo referente a fomentar el ejercicio de los derechos de igualdad en todas las políticas, así como en una elevada participación de la sociedad civil en los organismos comunitarios, y muy especialmente en los de la política de competencia. Entendemos que en estos momentos alcanzar los objetivos de la Agenda de Lisboa, con la consecución de una economía más competitiva y dinámica, pasa por garantizar la democracia económica del mercado interior.

2. Antecedentes

2.1 El Tratado de Lisboa, en el artículo 6 TUE ⁽¹⁾, establece que la Unión reconoce los derechos, libertades y principios enunciados en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea ⁽²⁾, la cual tendrá el mismo valor jurídico que los Tratados.

2.2 La Carta establece como derechos fundamentales de la Unión, entre otros, la igualdad, el derecho de propiedad, la protección de los consumidores y el acceso a los servicios de interés general, derechos que inciden en el funcionamiento y establecimiento del mercado interior.

2.3 El principio de igualdad de los ciudadanos es uno de los valores en los que se fundamenta la Unión (art. 2) y a la vez, como principio democrático de la Unión, constituye una obligación que, según el artículo 9 del TUE, la Unión debe respetar en todas sus actividades, incluidas las económicas que se desarrollen en el mercado interior.

2.4 Por su parte, la Unión dispone de competencia exclusiva en el establecimiento de las normas sobre política de competencia ⁽³⁾ que resulten necesarias para el funcionamiento del mercado interior (art. 3.1B).

(1) Se utiliza la numeración del articulado según la versión consolidada del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, publicado en el DO C 115 de 9.5.2008.

(2) Se refiere a la adaptación de la Carta de 12 de diciembre de 2007, en Estrasburgo, y publicada en el DO C 303 de 14.12.2007. Esta segunda proclamación era necesaria, pues las explicaciones de notas de pie de página habían sido adjuntadas a la Carta después de su primera proclamación en diciembre de 2000, en la cumbre de Niza.

(3) Véanse las «Directrices sobre la evaluación de las concentraciones horizontales con arreglo al Reglamento del Consejo sobre el control de las concentraciones entre empresas» publicadas en el DO C 31 de 5.2.2004, p. 5.

2.4.1 En concreto resultan incompatibles con el mercado interior y quedan prohibidas las conductas colusorias y el abuso de posición dominante (normas antimonopolios), especialmente porque tienen como efecto, entre otros, causar un perjuicio a los consumidores, empresas y otros agentes del mercado como los trabajadores.

2.4.2 También una aplicación inadecuada o la inaplicación de las normas sobre concentración de empresas puede causar un grave perjuicio a los consumidores, a las empresas y a otros agentes del mercado interior, como los trabajadores.

2.4.3 El punto de referencia pertinente para la evaluación de las eficiencias invocadas es que los consumidores no se vean perjudicados por la concentración. A tal fin, las eficiencias deben ser sustanciales y producirse con prontitud y han de beneficiar a los consumidores de aquellos mercados de referencia en los que, de lo contrario, probablemente surgirían problemas de competencia.

2.5 Para la protección de los consumidores la Unión dispone de competencia compartida (art. 4.2F).

2.5.1 Al definirse y ejecutarse otras políticas y acciones de la Unión, se deben tener en cuenta las exigencias de la protección de los consumidores, conforme determina el nuevo artículo 12 del TFUE.

2.5.2 Se trata de un enfoque horizontal de la política de los consumidores, expresamente reconocido a nivel de derecho comunitario originario, en base al cual, para la consecución del mercado interior, es vital tener en cuenta el interés de los consumidores en todos los ámbitos políticos y económicos pertinentes, con el fin de garantizar un elevado nivel de protección para todos ellos en la Unión Europea.

2.5.3 En las propuestas de aproximación de legislaciones en materia de protección de los consumidores, la Comisión tiene la obligación de basarse en un nivel de protección elevado (art. 114.3 del TFUE). Dicha obligación de la Comisión se concreta en un deber de promoción de los intereses de los consumidores y en el deber de garantizarlos mediante un alto nivel de protección por parte de la Unión (art. 169 del TFUE).

2.5.4 Hasta el momento, con carácter general ⁽⁴⁾, la armonización en materia de protección de los consumidores se ha basado en el principio de «armonización mínima», en la que los Estados miembros tienen la posibilidad de adoptar o mantener medidas de mayor protección, lo que ha producido en ocasiones colisiones normativas entre la protección del consumidor y la realización del mercado interior.

2.6 El CESE, en su dictamen sobre «Regulación de la competencia y consumidores» ⁽⁵⁾, resaltaba que si bien la libre competencia supone un beneficio para todos los que concurren en el mercado, especialmente para los consumidores, sin embargo en los sectores liberalizados más importantes se ha ido produciendo una verdadera limitación de la libre competencia, con efectos excluyentes para los competidores, y una clara limitación de los derechos económicos de los consumidores.

⁽⁴⁾ Como excepción puede citarse la Directiva 2005/27/CE relativa a las prácticas comerciales desleales.

⁽⁵⁾ DO C 309 de 16.12.2006, p. 1.

2.6.1 Se hizo hincapié en la necesidad de reforzar los sistemas de información y consulta de los consumidores, para lo cual la Red Europea de la Competencia debía adaptar su actividad para dar cabida a las informaciones y observaciones que las organizaciones de consumidores nacionales o comunitarias deseen aportar para hacer más eficiente la políticas de competencia en los mercados y ver reconocidos sus derechos económicos.

2.6.2 En cuanto a la indemnización de los daños y perjuicios causados por el incumplimiento de las normas de defensa de la competencia, el CESE ya se pronunció ⁽⁶⁾, respecto al Libro Verde elaborado por la Comisión Europea, a favor de la elaboración de unas directrices comunitarias que fijasen las condiciones de aplicación de la acción de responsabilidad de daños y perjuicios por incumplimiento de los artículos 81 y 82 del Tratado.

2.6.3 Además, el CESE también se ha pronunciado por el establecimiento de una regulación, a nivel comunitario, de las acciones colectivas de reparación a ejercitar por las entidades representativas de los agentes sociales y económicos que actúan en el mercado interior, especialmente, las ejercitadas por las organizaciones de consumidores ⁽⁷⁾.

2.6.4 Actualmente está en curso de elaboración el dictamen sobre el Libro Blanco sobre «Acciones de daños y perjuicios por incumplimiento de las normas comunitarias de defensa de la competencia» ⁽⁸⁾; a la espera de su adopción, nos remitimos a su contenido sobre este tema.

2.6.5 En consecuencia, el presente dictamen no pretende abarcar cuestiones relacionadas con las indemnizaciones civiles por daños y perjuicios derivados del incumplimiento de las normas de defensa de la competencia, ni sobre el ejercicio de las acciones colectivas de las organizaciones de consumidores en el mercado interior, al tratarse de ámbitos sobre los que el CESE ya se ha pronunciado. El presente dictamen se centrará más bien en la democracia económica en el mercado interior.

3. Aproximación al concepto de democracia económica en el mercado interior

3.1 La política de competencia persigue la creación y salvaguarda de las condiciones que permitan un funcionamiento competitivo de los mercados, tanto en beneficio de los consumidores como de las empresas. Ello supone:

- luchar cada vez más eficazmente contra las prácticas que supongan una distorsión de las condiciones competitivas del mercado;
- crear las condiciones necesarias que permitan la participación activa en la política de competencia de los consumidores y todos aquellos que tengan derechos económicos derivados de sus actividades económicas en el mercado, incluidos los trabajadores;
- fomentar que la información influya constantemente y la consulta pueda hacerse de forma ágil, con resultados visibles, y;

⁽⁶⁾ DO C 324 de 30.12.2006, p. 1.

⁽⁷⁾ DO C 162 de 25.6.2008, p. 1.

⁽⁸⁾ COM(2008) 165 final. DO C 309 de 16.12.2006, p. 1.

— establecer los instrumentos jurídicos o los cauces para la protección adecuada del principio de igualdad de los participantes en el mercado –sin olvidar a las pequeñas y medianas empresas que también se beneficiarían en gran medida de esta política comunitaria–, el derecho de propiedad, la protección de los consumidores y el acceso a los servicios de interés general.

3.2 En este sentido, se ha venido hablando de la necesidad de garantizar la «*democracia económica en el mercado interior*». Alcanzarla constituye una aspiración implícita en los objetivos de la Agenda de Lisboa al pretender convertir a la Unión en la economía más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social ⁽⁹⁾.

3.3 Para garantizar la existencia en el mercado interior de una democracia económica que mejore la calidad de vida de los ciudadanos de Europa son fundamentalmente y a grandes rasgos tres las líneas en las que hay que actuar y seguir avanzando.

3.3.1 En primer lugar, en el desarrollo y aplicación de los instrumentos tradicionales de la política de la competencia, es decir, las normas antimonopolio, sobre concentraciones y ayudas estatales, fijando la atención especialmente en sectores seleccionados, prioritariamente los sectores liberalizados.

3.3.1.1 Es decir, los servicios de interés económico general, en los que se ha pasado de la gestión de dichos servicios en régimen de monopolio a un régimen de reciente apertura de mercado con una empresa que tiene una posición de dominio en el mercado, con los consiguientes efectos limitativos para la competencia por la escasa penetración de nuevos operadores en los mercados.

3.3.1.2 En este ámbito, debería potenciarse la intervención de los consumidores que haga factible la aplicación de las normas antimonopolio, esto es, que lleguen a ser ellos los que, estando legitimados, pongan en marcha los procedimientos pertinentes en el momento en que detecten una posible infracción de las normas antitrust. Los principales medios para ello son la información, educación y concienciación del propio consumidor, así como sin duda facilitar la legitimación y el acceso de los mismos y de las organizaciones de consumidores tanto a las instituciones como a los procedimientos pertinentes.

3.3.2 En segundo lugar, ahondar en la política de la competencia que afecta a los consumidores y en general a aquellas personas que reciben rentas derivadas de sus actividades económicas en el mercado, incluidos los trabajadores.

3.3.2.1 Las prácticas que falsean la competencia, que llevan a cabo las empresas incumplidoras, ya sea en forma de concertación o en forma de abuso de posición dominante, suponen en último término una disminución de ingresos o un incremento de los costes de los perjudicados, lo que afecta al derecho de propiedad que tienen sobre dichos ingresos y los convierten en víctimas de una infracción legal.

3.3.2.2 Por tanto, los efectos de las infracciones de las normas sobre competencia pueden asimilarse a una apropiación indebida de la propiedad de las rentas de los consumidores, de todas aquellas personas que reciben rentas derivadas de sus actividades económicas y de las empresas que en su actuación en el mercado cumplen las normas sobre competencia. Esta nueva visión de la política de defensa de la competencia también supondría además un refuerzo de la posición de las pequeñas y medianas empresas, que, como es sabido, constituyen la columna vertebral de la economía europea.

3.3.3 En tercer lugar, consolidar y desarrollar la cooperación imprescindible entre los miembros de la Red Europea de Competencia y la Comisión, entre los tribunales nacionales y la Comisión, y entre las autoridades nacionales de consumo, las organizaciones nacionales de consumidores y la Comisión.

3.3.3.1 La asistencia recíproca permitirá decidir en menos tiempo quién debe realizar la instrucción de la reclamación en cuestión, así como una resolución más eficaz y óptima de los asuntos.

4. Observaciones sobre los temas que inciden en el concepto de democracia económica

4.1 Para la realización de una auténtica democracia económica, la UE debe adaptar su política de la competencia, así como las medidas de aproximación de las legislaciones nacionales, a las necesidades y expectativas de los consumidores europeos y de todas las partes implicadas en el mercado. Es básico, para ello, desarrollar acciones concretas en aquellos temas que garanticen y mejoren la confianza de todos los implicados en el mercado interior.

4.2 La armonización de las legislaciones

4.2.1 Sin legislaciones que sean equiparables, al menos en las cuestiones centrales tanto de derecho material como procesal, será muy difícil hablar de una verdadera democracia económica en el marco del mercado interior, tal y como se reconoce éste en los artículos 114 del TFUE y siguientes, especialmente en el artículo 116.

4.2.1.1 Sólo es posible hablar de un verdadero mercado interior cuando un consumidor tenga la suficiente seguridad y confianza para comprar en cualquier punto de la Unión Europea, seguro de que goza de una protección equivalente y efectiva ante posibles afectaciones de sus derechos económicos por parte de las empresas. El movimiento transfronterizo de bienes y servicios permitirá a los consumidores buscar ofertas favorables y productos y servicios innovadores permitiéndoles adoptar las decisiones más ventajosas. Es por tanto primordial conseguir minimizar las variaciones en las normas de protección de los consumidores en el conjunto de la UE.

⁽⁹⁾ Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Feira, 2000.

4.2.2 Aunque los Estados miembros han ido incorporando disposiciones nacionales equivalentes a los artículos 101 y 102 (ex art.81 y 82), existen aún diferencias importantes entre las distintas legislaciones de competencia nacionales. Diferencias que pueden apreciarse, tanto en las definiciones materiales de conceptos de dominio, abuso, dependencia económica, como en los derechos procesales de los consumidores, en el reconocimiento del papel de las organizaciones de consumidores, o en las relaciones entre éstas y las autoridades nacionales de defensa de la competencia.

4.2.2.1 El principio de «armonización mínima» utilizado como medio de armonización de las legislaciones nacionales es el más adecuado para unir los objetivos fijados para el mercado interior y para la protección de los consumidores. En cambio, este principio versus el de «país de origen» junto con otro tipo de «cláusulas del mercado interior» sobre reconocimiento recíproco de la normativa de protección de los consumidores, es incompatible con el «elevado nivel de protección de los consumidores».

4.2.2.2 Para lograr dicho elevado nivel de protección de los consumidores, y en consonancia también con las últimas Estrategias comunitarias en materia de política de los consumidores 2002/2006 y 2007/2013, tendría sentido encaminarse hacia la plena armonización en cuestiones puntuales que se consideren de vital importancia, como principios, definiciones y determinados aspectos procesales.

4.2.3 Las víctimas de una infracción de las normas de competencia deben alcanzar una reparación efectiva y completa, evitando el enriquecimiento injusto de los infractores. A tal efecto podrían adoptarse instrumentos como:

- Procedimientos de confiscación de beneficios indebidos, por parte de las autoridades públicas. Los fondos ilícitos recuperados deberían destinarse a fines de interés general previamente establecidos en las legislaciones nacionales, prioritariamente para financiar medidas públicas de apoyo a las víctimas. En caso de tratarse de medidas nacionales, deberían cumplir los principios de equivalencia y efectividad en los términos establecidos por el TJCE.
- Establecer medidas coercitivas –de carácter administrativo o penales– que sean eficaces, disuasorias y proporcionales, para las infracciones más graves que afecten al funcionamiento y el establecimiento del mercado interior. La definición de ilícito debería versar sobre materias de competencia exclusiva de la Unión, para garantizar la aplicación más eficaz posible del Derecho comunitario mediante la definición de unos criterios mínimos y comunes de delitos ⁽¹⁰⁾. El Tratado de Lisboa prevé la posibilidad de adoptar disposiciones mínimas en relación con la definición de delitos y sanciones penales mediante el procedimiento de codecisión, estableciendo normas mínimas para delitos de especial gravedad y que tengan una dimensión transfronteriza (art. 83.1 del TFUE).

⁽¹⁰⁾ Véase a tal efecto la propuesta de la Comisión sobre la protección penal del medio ambiente (COM(2007) 51 final) y la jurisprudencia del TJCE en los asuntos C-176/03 y C-440/05.

- La publicidad de las sanciones puede ser una medida efectiva, estableciendo medios accesibles al público, tales como base de datos de infractores, etc. Las sanciones por conductas anti-competitivas son un elemento disuasorio para infractores potenciales. En caso de decisiones sancionadoras su publicidad informa a las víctimas de la infracción de la importancia del asunto y ayuda a sensibilizar a los ciudadanos sobre las medidas de protección de la competencia.

- Éstas constituyen en todo caso medidas complementarias a las indemnizaciones de daños y perjuicios que, como ha sido indicado, no serán objeto del presente dictamen, al estar a la espera del correspondiente al Libro Blanco sobre «Acciones de daños y perjuicios por incumplimiento de las normas comunitarias de defensa de la competencia».

4.2.3.1 Para hacer más eficaz la compensación de daños cabría preguntarse si los tribunales nacionales estarían habilitados para decidir sobre el destino final de las multas administrativas e incorporarlas al proceso civil de evaluación de la compensación de las víctimas de la infracción.

4.2.4 Cómo combinar de forma adecuada la plena armonización de las legislaciones en algunos supuestos y evitar la disminución de protección de los consumidores en algunos Estados miembros, sería uno de los objetivos a tener en cuenta en las reformas legislativas que afecten a la regulación del mercado interior.

4.3 La afectación de derechos fundamentales

4.3.1 La infracción de las normas del mercado interior afecta a una serie de derechos fundamentales de la Unión, tales como el principio de igualdad (artículo 20 de la Carta de los Derechos Fundamentales), el derecho de propiedad (artículo 17 de la CDF), la protección de los consumidores (artículo 38 CDF) y el acceso a los servicios de interés general (artículo 36 CDF), cuya salvaguarda también corresponde a las instituciones y órganos de la Unión. Alguno de ellos –en particular, el principio de igualdad o prohibición de trato desigual– ha alcanzado asimismo plasmación legislativa en el ámbito de la competencia como principio rector de la conducta de todos los operadores del tráfico económico, tanto en relación con sus competidores como en relación con los consumidores ⁽¹¹⁾.

4.3.2 Esto suscita los interrogantes siguientes:

- ¿Merece una vía especial de protección la violación de estos derechos?
- ¿Cuál podría ser la procedente en Derecho comunitario?
- ¿Sería procedente positivizar, en virtud de los artículos 17, 20 y 38 de la Carta de los Derechos Fundamentales, esos derechos de los consumidores, las empresas y todas las personas que tengan derechos económicos derivados de sus actividades económicas en el mercado, incluidos los trabajadores, en reglas específicas de la normativa sobre libre competencia comunitaria?

⁽¹¹⁾ Véanse los artículos 101.1, d) y 102 c) del TFUE.

4.3.3 El establecimiento de un «elevado nivel de protección» podría ser considerado como una vía de aplicación y protección de los derechos fundamentales en el mercado, ya que establecer una vía especial o un procedimiento único supondría establecer una mayor carga administrativa. El CESE considera que sería más apropiado utilizar los instrumentos ya existentes, reforzando la legitimación de las organizaciones de los consumidores. Lo que sería deseable es fomentar, a través de las políticas y los cauces adecuados, la inclusión en las normativas específicas de la UE y de los Estados miembros, especialmente en determinados sectores –contratación de bienes y servicios esenciales, defensa de la competencia, prácticas desleales–, cláusulas expresas de reconocimiento de los derechos del consumidor o de cualquier otra persona con derechos económicos, incluidos los trabajadores, y de su legitimación. Ello ayudaría también a la información y concienciación del propio ciudadano que, como venimos repitiendo, consideramos esencial.

4.4 La participación de los diferentes agentes del mercado

4.4.1 El Tratado de Lisboa establece en el artículo 15 del TFUE que, a fin de fomentar una buena gobernanza y garantizar la participación de la sociedad civil, las instituciones, órganos y organismos de la Unión actuarán con el mayor respeto posible al principio de apertura. La transparencia es un requisito básico para que los ciudadanos acepten las políticas comunitarias.

4.4.2 La participación debe ser desarrollada mediante el establecimiento de mecanismos de comunicación fluidos y efectivos entre la Comisión y las autoridades de competencia y las organizaciones de consumidores, a fin de poder llegar a actuar con carácter preventivo ante las infracciones de carácter transfronterizo en sus inicios. Para ello sería necesario resolver las siguientes cuestiones:

- ¿Con qué medidas se podría mejorar la cooperación?
- ¿Cómo potenciar el aspecto preventivo?

El Parlamento Europeo propone ⁽¹²⁾ la creación de un «mediador europeo para los consumidores» y apoya la idea de nombrar Consejeros encargados de las relaciones con los consumidores en el seno de la Comisión Europea. A tal efecto, sería conveniente plantearse la creación de un órgano «ad hoc» como mediador europeo para los consumidores, o mejor ampliar las competencias del mediador europeo ya existente. Con el fin de introducir un criterio de razonabilidad en cuanto a los medios empleados para asegurar un alto nivel de protección de los consumidores en la política de la competencia y para optimizar los recursos existentes, entendemos que en principio bastaría con el nombramiento

⁽¹²⁾ Informe del diputado europeo Lasse Lehtinen (sobre el programa estratégico de consumidores 2007-2013).

de un Consejero encargado de las relaciones con los consumidores ⁽¹³⁾ en aquellos departamentos de la Comisión que tienen un interés especial en la política de los consumidores.

4.4.3 Posiblemente fuera necesaria una reforma del procedimiento administrativo ante la Comisión para comparecer en los expedientes sancionadores, con pleno equilibrio del principio de confidencialidad. Con los principios del artículo 41 de la Carta Europea de los Derechos Fundamentales, que garantiza el acceso al expediente, la audiencia, la motivación de las resoluciones y el derecho de recurso, podría resolverse el problema.

4.4.4 Se debería mejorar la información de retorno sobre las normas mínimas para la consulta, con la introducción de una obligación de que cada Dirección General realice una evaluación de impacto de la consulta respecto de todas las propuestas en las que esta se efectúe, y no solamente en las propuestas estratégicas, como ha recordado el CESE ⁽¹⁴⁾. Además, la Comisión debería examinar cuestiones de gran importancia para todos los ciudadanos europeos, tales como los idiomas en los que se realizan, la neutralidad de las preguntas y los plazos de respuesta.

4.4.5 El papel que pueden desempeñar las asociaciones de consumidores y otras entidades representativas es uno de los debates por resolver, una vez aceptada su legitimación activa en todo el proceso de reclamación, que habrá de resolverse con un instrumento legislativo adecuado, una vez terminado el proceso de debate del Libro Blanco sobre «Acciones de daños y perjuicios por incumplimiento de las normas comunitarias de defensa de la competencia» citado.

4.4.6 Un aspecto fundamental es la concienciación cívica de la importancia de la participación ciudadana en la política de la competencia. Las conductas prohibidas, tales como los cárteles, practicadas por determinadas empresas no pueden ser vistas por los ciudadanos como asuntos intocables o que solamente se pueden resolver en las altas esferas políticas o económicas, sino como actuaciones de gravedad social, que ponen en peligro y en ocasiones lesionan el derecho de propiedad de las víctimas. Por todo ello habría que debatir y resolver las medidas más aconsejables para la educación y concienciación del consumidor europeo para que éste conozca las consecuencias de este tipo de conductas ilícitas, lo que pasaría en primer lugar por seguir impulsando la actividad de la Red de Centros Europeos del Consumidor en todas sus facetas. Es esencial seguir invirtiendo en la apertura de centros en,

⁽¹³⁾ «El artículo 153.2 del Tratado de la Unión establece que “[a]l definirse y ejecutarse otras políticas y acciones comunitarias se tendrán en cuenta las exigencias de la protección de los consumidores”. Esta obligación incumbe a todos los funcionarios de las instituciones europeas. La función del Consejero encargado de las relaciones con los consumidores podría contribuir a alertar a los demás funcionarios y recordarles su compromiso con los ciudadanos en su trabajo diario.»

⁽¹⁴⁾ Véase: Libro Verde — Iniciativa europea en favor de la transparencia — DO C 324 de 30.12.2006.

al menos, todas y cada una de las principales ciudades de cada Estado miembro, así como en el desarrollo de campañas de publicidad, tanto generales como específicas para determinados sectores, que permitan poner, de forma rápida y sencilla, en conocimiento del ciudadano sus derechos como consumidor y los centros u organismos adonde debería dirigirse en caso de reclamación o de necesidad de asesoramiento.

4.5 *Los servicios de interés general*

4.5.1 Los servicios de interés general tienen una base jurídica para la intervención comunitaria en el artículo 14 del TFUE y el protocolo n° 26. Para salvaguardar la existencia de un alto nivel de calidad, seguridad y accesibilidad económica, la igualdad de trato y la promoción del acceso universal y de los derechos de los usuarios, cabría hacerse y resolver las siguientes preguntas:

- ¿Cómo deberían realizarse las evaluaciones periódicas a nivel comunitario?
- ¿Qué medidas deberían adoptarse ante la existencia de distorsiones de la competencia en los sectores recientemente liberalizados?
- ¿Cómo conseguir que de los procesos de apertura de mercados el beneficiario sea el consumidor?

4.5.2 En términos generales la falta de transparencia en la gestión de estos servicios, así como las injustificadas tarifas que soportan los clientes industriales y los consumidores, hace necesario que se resuelvan las cuestiones planteadas.

Bruselas, 3 de diciembre de 2008.

El Presidente del Comité Económico y Social Europeo
Mario SEPI

4.6 *El papel de la política de competencia en el mercado interior*

4.6.1 El establecimiento de las normas sobre competencia necesarias para el funcionamiento del mercado interior es una competencia exclusiva de la Unión.

4.6.2 La política de competencia debe asegurar que los consumidores tengan las mejores opciones en términos de precio, calidad y variedad, en particular en lo que se refiere a los bienes y servicios básicos, tales como alimentos, vivienda, educación, sanidad, energía, transporte y telecomunicaciones, ofreciéndoles precios más bajos a los consumidores.

4.6.3 No obstante, a la eficiencia del mercado debe añadirse la mejora de la calidad de vida y el bienestar de los consumidores como fin último. La consecución de esta premisa necesita la institucionalización normativa de la participación activa de los consumidores en vez de hacerlos sujetos pasivos del concepto de bienestar.

4.6.3.1 Para ello el actual marco normativo debe evolucionar hacia una reorientación interpretativa de las normas o hacia nuevos institutos jurídicos para la política de competencia. Por último, cabría considerar la adopción de nuevas medidas jurídicas que complementen o sustituyan a las actuales.

El Secretario General del Comité Económico y Social Europeo
Martin WESTLAKE

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «El planteamiento proactivo del Derecho: un paso más hacia una mejor legislación a nivel de la UE»

(2009/C 175/05)

El 17 de enero de 2008, de conformidad con el artículo 29(2) de su Reglamento Interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un dictamen de iniciativa sobre el tema

«El planteamiento proactivo del Derecho: un paso más hacia una mejor legislación a nivel de la UE».

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

En su 449º Pleno de los días 3 y 4 de diciembre (sesión del 3 de diciembre), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 155 votos a favor y 5 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones

1.1 El presente dictamen se basa en la premisa de que es el Derecho, y no tanto la legislación inventada por expertos jurídicos, lo que refleja la conducta que una sociedad determinada acepta y exige como requisito previo para el orden social; el Derecho no consiste en una serie de conceptos formales eternos e inmutables, sino en una serie de normas y principios –escritos y no escritos– que reflejan los legítimos intereses colectivos de cada ciudadano en un momento determinado de la historia.

1.2 En todo sistema jurídico, el cometido tradicional del legislador consiste en interpretar los intereses colectivos de la sociedad, así como definir, en la legislación, en caso necesario, qué se considera una conducta legal y sancionar las prácticas que la infringen. Hace mucho tiempo que se reconoce que las leyes promulgadas de esta manera no sólo deberían ser justas y equitativas, sino que también deberían ser comprensibles, accesibles, aceptables y aplicables. Sin embargo, en la sociedad actual, ya no basta con esto.

1.3 Desde hace demasiado tiempo, el acento, en el ámbito jurídico, ha recaído en el pasado. Los legisladores y la judicatura han reaccionado a lagunas, litigios, plazos no respetados e infracciones, intentando resolverlos y remediarlos. Los litigios, los procedimientos y los recursos para imponer el respeto de las normas cuestan demasiado, y ese coste no puede medirse solamente en términos monetarios.

1.4 El CESE propugna un cambio de paradigma. Ha llegado el momento de abandonar el secular enfoque reactivo del Derecho y adoptar un *planteamiento proactivo*. Es hora de considerar el Derecho de una forma diferente: mirar *hacia adelante* y no *hacia atrás*, centrarse en *cómo se utiliza* y *cómo actúa el Derecho* en la vida diaria y cómo es recibido en la comunidad que pretende regular. Si bien responder a los problemas y resolverlos sigue siendo importante, prevenir las causas de los problemas es vital, como lo es también satisfacer las necesidades de los ciudadanos y empresas y facilitar su interacción productiva.

1.5 El Derecho proactivo consiste en capacitar y facultar: se hace por, con y para los usuarios del Derecho, tanto individuos como empresas; se basa en la visión de una sociedad en la que las personas y empresas conocen sus derechos y responsabilidades, pueden aprovechar los beneficios que el Derecho les confiere, conocen sus obligaciones legales para evitar problemas en la medida de lo posible, y son capaces de resolver sin tardanza los litigios inevitables siguiendo los métodos más apropiados.

1.6 El planteamiento proactivo del Derecho busca una mezcla de métodos para alcanzar los objetivos deseados: no se centra tan sólo en las normas jurídicas y su aplicación formal. Establecer los objetivos deseados y asegurar la combinación más apropiada de medios para conseguirlos requiere lograr que las partes interesadas participen desde el principio, alinear los objetivos, crear una visión compartida y facilitar la ayuda y orientación necesaria para el éxito de su aplicación lo antes posible. El CESE está convencido de que la nueva forma de pensar representada por el planteamiento proactivo se puede aplicar de manera general al Derecho y a la elaboración de las leyes.

1.7 Por su propia naturaleza, el sistema jurídico comunitario es precisamente el tipo de ámbito en el que debería adoptarse el planteamiento proactivo a la hora de planificar, elaborar y aplicar las leyes; en ese contexto, el CESE sostiene que las normas y los reglamentos no son la única forma ni tampoco siempre la mejor manera de conseguir el objetivo; a veces, la mejor manera de apoyar un objetivo valioso es que el legislador se abstenga de regular y, en su caso, fomente la autorregulación y la corregulación. En esas condiciones, los principios fundamentales de subsidiariedad, proporcionalidad, precaución y sostenibilidad cobran nueva importancia y adquieren una nueva dimensión.

1.8 El CESE considera que el mercado único puede salir sumamente beneficiado cuando el Derecho comunitario y sus artífices –legisladores y administradores en el sentido más amplio del término– se centren menos en el interior, en el sistema jurídico, en las normas y en las instituciones, y más en el exterior, en los usuarios del Derecho: la sociedad, los ciudadanos y las empresas a los que el sistema jurídico debe servir.

1.9 Si bien la transposición y aplicación de las leyes son pasos importantes hacia una mejor legislación en el plano comunitario, el éxito de la reglamentación debería medirse por el grado de consecución de los objetivos a nivel de los usuarios del Derecho, los ciudadanos y empresas de la UE. Las leyes deberían comunicarse en formas que resulten comprensibles para la audiencia a la que van destinadas, no sólo para las instituciones y administradores competentes, sino en primer lugar y prioritariamente para aquellos cuyo comportamiento se ve afectado por ellas.

1.10 La aplicación del planteamiento proactivo del Derecho debería considerarse sistemáticamente en todo el proceso de elaboración y aplicación de las leyes en la UE. El CESE está firmemente convencido de que si este planteamiento no sólo se integra en la agenda para mejorar la legislación, sino que llega también a constituir una prioridad para los legisladores y administradores a nivel comunitario, nacional y regional, entonces sería posible sentar una sólida base jurídica para que puedan prosperar personas y empresas.

2. Recomendaciones

2.1 La seguridad jurídica es una de las condiciones previas básicas para el buen funcionamiento de una sociedad. Para que el Derecho funcione, es preciso que los usuarios del Derecho lo conozcan y lo comprendan. Es aquí donde el CESE hace hincapié en el *planteamiento proactivo del Derecho*. Es un planteamiento orientado al futuro, con el objetivo de promover lo que es deseable y aprovechar *ex ante* las oportunidades y reducir a un mínimo los problemas y riesgos.

2.2 Al aprobar el presente Dictamen de iniciativa, el CESE hace hincapié en que el objetivo de «legislar mejor» debería orientarse hacia una combinación óptima de medios reguladores que promuevan mejor los objetivos sociales y fomenten un entorno jurídico que funcione bien y que resulte atractivo para los ciudadanos y las empresas.

2.3 El propósito del presente Dictamen es mostrar cómo el planteamiento proactivo del Derecho puede favorecer una mejor legislación al proporcionar un nuevo modo de pensar que toma como punto de partida las necesidades y aspiraciones reales de las personas y empresas.

2.4 Al redactar las leyes, el legislador debería tener cuidado de elaborar normas operativamente eficientes que reflejen las necesidades de la vida real y que se apliquen de tal manera que se sigan los objetivos fundamentales de dichas normas.

2.5 El ciclo vital de un acto legislativo no empieza con la redacción de una propuesta ni termina con su adopción formal. El objetivo no es el acto legislativo en sí, sino su eficaz aplicación. Y aplicación tampoco significa únicamente su puesta en práctica por las instituciones, sino también adopción y aceptación por parte de los individuos y organismos interesados y, en caso necesario, un cambio de comportamiento en ellos.

2.6 Algunas de las consecuencias de este planteamiento que cabe anticipar, incluidas las de naturaleza práctica, son las siguientes:

- habría una participación activa y efectiva –en contraposición a una mera consulta– de las partes interesadas antes y durante la redacción de cualquier propuesta y a lo largo del proceso decisorio;
- los análisis de impacto tomarían en consideración no sólo los aspectos económicos, sino también los aspectos sociales y éticos; no sólo el entorno empresarial, sino también los consumidores; no sólo las opiniones de la sociedad civil organizada, sino también la voz del ciudadano anónimo;
- se anticiparían soluciones en lugar de problemas, y se utilizaría la legislación para conseguir y hacer respetar los objetivos y hacer que los derechos y libertades fuesen una realidad en un contexto cultural determinado;
- las leyes se redactarían de la manera más directa posible y lo más próximas que fuese posible a sus usuarios, asegurando que el lenguaje utilizado fuese fácilmente comprensible y directo;
- se eliminarían las leyes redundantes, incoherentes, anticuadas e inaplicables, y se armonizaría la comprensión de términos, definiciones, descripciones, limitaciones e interpretaciones en marcos de referencia comunes;
- se haría todo lo posible para introducir nuevos ámbitos de libertad contractual, autorregulación y corregulación, y otros ámbitos que pudieran ser cubiertos por normas o códigos de conducta a nivel nacional y europeo;
- el planteamiento legislativo se centraría en las «leyes tipo» (el «28° régimen») y no en una armonización total excesivamente detallada e innecesaria.

2.7 Para ello podría comenzarse con proyectos de investigación y diálogo con las partes interesadas sobre el cometido específico del planteamiento proactivo del Derecho a lo largo del ciclo vital y en todos los niveles de la reglamentación.

2.8 Por ello el CESE recomienda que la Comisión, el Consejo y el Parlamento Europeo adopten el planteamiento proactivo a la hora de planificar, elaborar, revisar y aplicar el Derecho comunitario y animen a los Estados miembros a hacer lo propio siempre que esté indicado.

3. Introducción: una pizca de teoría jurídica

3.1 En el campo de las normas o de «lo que debería ser», lo que caracteriza a las disposiciones «jurídicas» frente a las normas morales o estéticas es su carácter coactivo: la posibilidad de que su cumplimiento pueda ser exigido por los tribunales y que pueda sancionarse su infracción. Una característica típica del *ius cogens* o «norma imperativa» es la posibilidad de «hacerla respetar», en principio por medio de un mecanismo judicial, para asegurar la aplicación de la ley o, en caso de incumplimiento, la imposición de sanciones a los infractores.

3.2 Sin embargo, en el corazón mismo de «lo que debería ser» está el concepto de que el respeto de las leyes es, en términos generales, voluntario y que el recurso a procedimientos judiciales es la excepción: la *ultima ratio*. Sin el acuerdo voluntario y general de los ciudadanos de cumplir las obligaciones impuestas por las normas, su eficacia se vería irremediablemente comprometida.

3.3 De ahí la responsabilidad del legislador de promulgar leyes que, en términos generales, animen a la gente a observarlas voluntariamente y cumplirlas de manera espontánea. Esta actitud es, de hecho, condición indispensable para que los derechos de todos sean respetados y constituye una de las piedras angulares de la vida en sociedad. El afán de «legislar bien» y «legislar mejor»⁽¹⁾ adquiere en este contexto un significado particular y tiene importantes implicaciones para la interpretación, integración y aplicación de las leyes.

3.4 Esto significa que, además de ser equitativa o «justa»⁽²⁾, la ley también debe ser:

- comprensible,
- accesible,
- aceptable⁽³⁾ y
- aplicable.

Si no se satisfacen estos criterios, la legislación tiende a ser rechazada por aquellos a los que va destinada, no es aplicada por quienes tienen el deber de hacerla respetar y cae en desuso, de manera que la «fuerza» de la justicia no es capaz de aplicarla efectivamente.

3.5 Esta cuestión, que es importante para los sistemas jurídicos nacionales, asume una importancia aún mayor en un sistema jurídico como el de la Unión Europea, en el que las dos «mitades» del Estado de Derecho están normalmente separadas: la «obligación»

(1) La definición del concepto «legislar mejor» tal como lo emplean las instituciones comunitarias figura en el Dictamen del CESE sobre el tema «Legislar mejor», CESE, DO C 24 de 31.1.2006, p. 39, ponente: Sr. Retureau. El contenido «jurídico» de esta noción puede encontrarse en el Acuerdo Interinstitucional de 2003, DO C 321 de 31.12.2003.

(2) Cualquiera que sea el sentido que pueda darse a este término a la luz de los valores predominantes en una sociedad determinada y en un particular momento de la historia; numerosas tragedias griegas examinan este conflicto entre ley «escrita» y ley «justa».

(3) Las dos principales condiciones para que la legislación sea aceptable son que debe ser «apropiada y proporcionada» (véase el Dictamen del Comité de 29.11.2001 DO C 48, 21.2.2002, p. 130 sobre el tema «Simplificación», punto 1.6, ponente: Sr. Walker).

inherente a la actividad de legislar es una competencia comunitaria, mientras que su aplicación y las sanciones correspondientes dependen, en principio, del poder coactivo de los sistemas jurídicos nacionales.

3.6 Esto quizá explica por qué el afán de «legislar mejor» que se manifiesta en todos los Estados miembros, y que no es nuevo en absoluto, ha asumido recientemente una especial significación para las instituciones comunitarias.

3.7 La predictibilidad, la sostenibilidad y la previsibilidad son requisitos básicos de un entorno jurídico que funcione bien y que resulte atractivo para los ciudadanos y empresas. Las partes interesadas necesitan una cierta seguridad jurídica para establecer sus objetivos, llevar a cabo sus planes y conseguir resultados predecibles. Los legisladores, en el más amplio sentido del término, deberían preocuparse por garantizar tal seguridad y establecer una infraestructura jurídica estable, haciendo todo lo posible para que la legislación ejerza la función que le corresponde.

3.8 Éste es el contexto en el que se inscribe el presente Dictamen de iniciativa, con el que se pretende poner de relieve un enfoque innovador del Derecho que emana de la Escuela Nórdica del Derecho Proactivo (Nordic School or Proactive Law) y sus predecesoras⁽⁴⁾, así como ver hasta qué punto podría representar un paso más hacia una mejor legislación en la UE. Se han tenido debidamente en cuenta los numerosos dictámenes del Comité en la materia, que representan ya un importantísimo cuerpo de doctrina y cuyo contenido se recoge y se acoge favorablemente en el presente Dictamen.

4. Un vistazo a una mejor regulación, una mejor aplicación y un mejor cumplimiento de la legislación comunitaria

4.1 El concepto de legislar mejor, que se centra en el punto de vista de los usuarios de la legislación⁽⁵⁾, abarca una serie de principios que han ido ganando importancia a lo largo de los últimos años: consulta previa, combatir la inflación legislativa, suprimir

(4) Más información a este respecto puede encontrarse en Helena Haapio, «An Ounce of Prevention — Proactive Legal Care for Corporate Contracting Success», publicado en la revista jurídica finlandesa JFT, editada por la asociación de juristas de Finlandia, n° 1/2007, así como en Helena Haapio (ed.): «A proactive Approach to Contracting and Law», Turku 2008, y en Peter Wahlgren & Cecilia Magnusson Sjöberg (eds.): «A Proactive Approach», vol. 49 de *Scandinavian Studies in Law*, Estocolmo 2006; véase <http://www.cenneth.com/sisl/tom.php?choice=volumes&page=49.html>.

(5) Tal como se afirmó muy acertadamente en el Dictamen del CESE sobre el tema «Legislar mejor» (DO C 24, 31.1.2006, p. 39, punto 1.1.2, ponente: Sr. Retureau), «Legislar mejor consiste ante todo en situarse al nivel del usuario de la norma jurídica. De ahí la importancia de una gestión participativa, que organice la consulta previa y tenga en cuenta la representatividad de las organizaciones de la sociedad civil y de los interlocutores sociales ...».

propuestas o leyes obsoletas, reducir los costes y la carga administrativa, simplificar el acervo comunitario, redactar mejor las propuestas legislativas con inclusión de evaluaciones de impacto *ex ante* y *ex post*, reducir la legislación a sus elementos esenciales y concentrarse en los objetivos y la sostenibilidad de la legislación manteniendo su flexibilidad.

4.2 La Comisión Europea ⁽⁶⁾, el Parlamento Europeo ⁽⁷⁾ y el Comité Económico y Social Europeo ⁽⁸⁾ abogan

(6) Principales documentos de la Comisión en la materia:

- «Estrategia de la Unión Europea para un desarrollo sostenible», COM(2001) 264 final
- «Comunicación sobre la evaluación del impacto», COM(2002) 276 final
- Plan de Acción «Simplificar y mejorar el marco regulador», COM(2002) 278 final
- «Fortalecimiento de la base de conocimientos para mejorar las políticas», COM(2002) 713 final
- «Actualizar y simplificar el acervo comunitario», COM(2003) 71 final
- «Aplicación del programa comunitario sobre la estrategia de Lisboa: Una estrategia para la simplificación del marco regulador», COM(2005) 535 final
- Análisis estratégico del programa «Legislar mejor» en la Unión Europea, COM(2006) 689 final
- «Primer informe de evolución sobre la estrategia para la simplificación del marco regulador», COM(2006) 690 final
- «Segundo informe de evolución sobre la estrategia para la simplificación del marco regulador», COM(2008) 33 final
- Guía práctica conjunta para la redacción de la legislación comunitaria (para las personas que se dedican a la redacción de la legislación en las instituciones comunitarias).

(7) Principales documentos del PE:

- Informe sobre Legislar mejor 2004: aplicación del principio de subsidiariedad — 12º informe anual, A6-0082/2006
- Informe sobre los vigesimoprimeros y vigesimosegundos informes anuales de la Comisión sobre el control de la aplicación del Derecho comunitario (2003 y 2004), A6-0089/2006
- Informe sobre las repercusiones institucionales y jurídicas del uso de los instrumentos de Derecho indicativo, A6-0259/2007
- Informe sobre «Legislar mejor» en la Unión Europea, A6-0273/2007
- Informe sobre la minimización de los costes administrativos impuestos por la legislación, A6-0275/2007
- Informe sobre «Legislar mejor 2005»: aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad — XII informe, A6-0280/2007
- Informe sobre la Revisión del mercado único: supresión de los obstáculos y las ineficiencias por medio de una aplicación y un cumplimiento mejores, A6-0295/2007
- Informe sobre el vigésimo tercer informe anual de la Comisión sobre el control de la aplicación del Derecho comunitario (2005), A6-0462/2007.

(8) Principales documentos del CESE:

- Dictamen de iniciativa sobre el tema «La simplificación de la reglamentación en el mercado único», DO C 14, 16.1.2001, p. 1
- Dictamen de iniciativa sobre el tema «Simplificación», DO C 48, 21.2.2002, p. 130
- Dictamen exploratorio sobre la «Comunicación de la Comisión — Simplificar y mejorar el marco regulador», COM(2001) 726 final, DO C 125, 27.5.2002, p. 105
- Dictamen de iniciativa sobre el tema «Simplificación», DO C 133, 6.6.2003, p. 5
- Dictamen sobre el tema «Actualizar y simplificar el acervo comunitario», COM(2003) 71 final, DO C 112, 30.4.2004, p. 4
- Folleto What is the State of the Enlarged Single Market? — 25 Findings by the Single Market Observatory, EESC C-2004-07-EN (sólo en inglés y francés)

desde hace mucho tiempo por una *mejor regulación, simplificación y comunicación* como principales objetivos en el contexto de la realización del mercado único. Entre los primeros documentos a este respecto no deberíamos olvidar el importante Informe Molitor, de 1995, con sus 18 recomendaciones, que aún son de actualidad ⁽⁹⁾.

4.3 Legislar mejor implica también proporcionalidad y subsidiariedad, y puede entrañar la participación de las partes interesadas en la elaboración de la legislación (por medio de la autorregulación y la corregulación), bajo la mirada atenta del legislador, tal como se establece en el Acuerdo Interinstitucional «Legislar mejor» de 2003 ⁽¹⁰⁾, y tal como se desarrolla en los sucesivos informes anuales de la Comisión.

- Documento informativo sobre el tema «La situación actual de la corregulación y la autorregulación en el mercado único», CESE 1182/2004 fin
- Folleto «Improving the EU Regulatory Framework — upstream and downstream of the legislative process», EESC 2005-16-EN (sólo en inglés, francés y alemán)
- Dictamen exploratorio a petición de la Presidencia británica sobre el tema «Legislar mejor», DO C 24, 31.1.2006, p. 39,
- Dictamen de iniciativa sobre el tema «Mejorar la aplicación de la legislación comunitaria», DO C 24, 31.1.2006, p. 52,
- Dictamen sobre el tema «Aplicación del programa comunitaria sobre la estrategia de Lisboa: Una estrategia para la simplificación del marco regulador», COM(2005) 535 final, DO C 309, 16.12.2006, p. 18
- Dictamen exploratorio a petición de la Comisión Europea sobre el tema «Simplificación del marco regulador del sector de las máquinas», DO C 10, 15.1.2008, p. 8.

⁽⁹⁾ Informe del Grupo de Expertos Independientes sobre legislación y simplificación administrativa (COM(95) 0288 — C4-0255/95 — SEC(95) 1379). Asimismo, habría que hacer referencia al Informe Mandelkern (noviembre de 2001) y a sus recomendaciones, resumidas en el Dictamen del Comité DO C 125, 27.5.2002, p. 105, ponente: Sr. Walker.

⁽¹⁰⁾ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2003:321:0001:0005:ES:PDF>.

4.4 Legislar mejor no significa necesariamente menos regulación o desregulación ⁽¹¹⁾ y, por supuesto, la seguridad jurídica es uno de los requisitos esenciales para el buen funcionamiento del mercado único ⁽¹²⁾.

4.5 Desde el año 2000, el Observatorio del Mercado Único (OMU) del CESE se ha centrado en las iniciativas de las partes interesadas que, desde el punto de vista de la sociedad civil, anticipan las acciones dirigidas a legislar mejor. Siguiendo de cerca el programa de trabajo de la Comisión Europea como foro institucional de expresión de la sociedad civil organizada, el CESE ha venido asesorando a lo largo de los años a la Comisión con una serie de dictámenes sobre cuestiones relativas a la mejora de la reglamentación ⁽¹³⁾.

4.6 Junto con la Comisión Europea, el OMU ha desarrollado una base de datos dedicada a la autorregulación y corregulación europea ⁽¹⁴⁾. A partir de los datos que ha recabado sobre las iniciativas de autorregulación, el OMU tiene ahora la intención de trabajar sobre modelos (indicadores de eficiencia, directrices sobre supervisión y cumplimiento, etc.) y constituir un clúster con círculos académicos, grupos de reflexión, partes interesadas e instituciones sobre cuestiones relativas a la autorregulación y corregulación.

5. Una pizca de prevención: el planteamiento proactivo

5.1 Tradicionalmente, en el ámbito del Derecho el interés se ha centrado en el *pasado*. La investigación jurídica se ha interesado principalmente por los *fracasos*: defectos, retrasos e incumplimientos de la Ley.

5.2 El acento del planteamiento *proactivo* es diferente: recae en el *futuro*. Ser *proactivo* es lo contrario de ser *reactivo* o *pasivo*. El planteamiento específicamente llamado *Derecho proactivo* surgió en Finlandia en los años noventa. En respuesta a la necesidad de desarrollar en mayor medida los métodos prácticos y teorías jurídicas en este ámbito emergente, se creó en 2004 la Escuela Nórdica del Derecho Proactivo ⁽¹⁵⁾.

5.3 El término *proactivo* implica actuar por anticipado, tomar el control y tomar la iniciativa ⁽¹⁶⁾. Todos estos elementos son parte del planteamiento *proactivo del Derecho*, que distingue dos aspectos más de la *proactividad*: uno es la dimensión *promotora* (promover lo que es deseable; fomentar la buena conducta) y el otro es la dimensión *preventiva* (prevenir lo que no es deseable y evitar que se materialicen los riesgos jurídicos).

5.4 El planteamiento *proactivo del Derecho* se centra en el *éxito* y no en el fracaso. Se trata de tomar la iniciativa para promover y potenciar factores que conduzcan al éxito. El origen del *Derecho proactivo* se remonta a la *contratación proactiva* ⁽¹⁷⁾. En principio el objetivo era proporcionar un marco para integrar la previsión jurídica en la práctica tangible cotidiana de la empresa y fusionar las buenas prácticas en materia de contratos, asuntos jurídicos y gestión de proyectos, calidad y riesgos.

5.5 Si bien el *Derecho proactivo* se ha inspirado considerablemente en el *Derecho preventivo* ⁽¹⁸⁾, este último considera generalmente el asunto desde el punto de vista de un abogado, centrándose en la prevención de riesgos jurídicos y litigios. El *Derecho proactivo* se centra en *asegurar el éxito* y hacer posible la consecución de los objetivos deseados en la situación de que se trate. Por analogía con la asistencia sanitaria y la medicina preventiva, puede decirse que el *Derecho proactivo* combina aspectos de fomento de la salud con los de prevención de la enfermedad: el objetivo es ayudar a personas y empresas a mantenerse en buena «salud jurídica» y evitar la «enfermedad» de las incertidumbres jurídicas, los conflictos y los litigios.

⁽¹¹⁾ Ya en su Dictamen CES DO C 14, 16.1.2001, p. 1, ponente. Sr. Vever, el CESE reconocía que «no se trata de preconizar una desregulación brutal y simplista que iría en detrimento de la calidad de los productos, de los servicios y de los intereses colectivos de todos los usuarios, ya sean empresarios, asalariados o consumidores. La economía y la sociedad necesitan normas para funcionar adecuadamente» (punto 2.8). En su Dictamen sobre el tema «Legislar mejor» (DO C 24, 31.1.2006, p. 39), el CESE afirmaba que «Simplificar es reducir en la medida de lo posible la complejidad del Derecho, pero ello no significa que haya que reducir forzosamente de forma drástica la obra legislativa comunitaria o desregular, lo que iría en contra de las expectativas de seguridad emanadas de la sociedad civil y de las necesidades de seguridad jurídica y estabilidad formuladas por las empresas, especialmente las PYME»; y en su Dictamen sobre la Revisión del mercado único (DO C 93, 27.4.2007, p. 25, ponente: Sr. Cassidy), el CESE recordaba que «crear menos reglamentos no produce necesariamente un mejor marco regulador» (punto 1.1.7).

⁽¹²⁾ «Less (legislation) is more» [Menos (legislación) es mejor], http://bre.berr.gov.uk/regulation/news/2005/050720_bill.asp.

⁽¹³⁾ El Comité también ha aportado reiteradamente su contribución a las diversas Presidencias del Consejo de la UE por medio de dictámenes exploratorios DO C 175, 27.7.2007).

⁽¹⁴⁾ <http://eesc.europa.eu/self-and-coregulation/index.asp>.

⁽¹⁵⁾ Véase <http://www.proactivelaw.org>.

⁽¹⁶⁾ Las definiciones que ofrecen los diccionarios [de inglés] del término *proactive* subrayan dos elementos clave: un elemento *anticipatorio*, que supone actuar antes de que se produzca una situación futura, como «actuar por anticipado frente a futuros problemas, necesidades o cambios» (Merriam-Webster Online Dictionary), y un elemento de *tomar el control y provocar cambios* como, por ejemplo, «controlar una situación provocando que suceda algo en lugar de esperar a responder después de que suceda» (proactive. Dictionary.com. WordNet® 3.0. Princeton University). — Recientes investigaciones sobre la conducta proactiva se basan en definiciones similares. Parker et al. (2006) definen la *conducta proactiva* como acción anticipatoria autoiniciada con el objetivo de cambiar y mejorar la situación o uno mismo. Véase la Proactivity Research in Organisations Programme, <http://proactivity.group.shef.ac.uk/>. [N.de la T.: la palabra *proactivo* no está recogida en el DRAE]

⁽¹⁷⁾ El primer libro sobre *contratación proactiva* se publicó en finés en 2002: Soile Pohjonen (ed.): *Ennakoiva sopiminen*. Helsinki 2002.

⁽¹⁸⁾ Louis M. Brown fue el primero en introducir el planteamiento por este nombre en su tratado *Manual of Preventive Law*, Prentice-Hall, inc., Nueva York 1950.

6. Cómo el planteamiento proactivo puede contribuir a una mejor reglamentación, una mejor aplicación y un mejor cumplimiento de la legislación comunitaria

6.1 Uno de los objetivos fundamentales de la Unión Europea es ofrecer a sus ciudadanos un espacio de libertad, seguridad y justicia sin fronteras internas, un espacio basado en el principio de transparencia y control democrático. Pero la justicia no se materializa simplemente como resultado de brindar acceso a los tribunales o resolver los conflictos con posterioridad. Lo que se necesita es una sólida base jurídica para que los individuos y las empresas puedan prosperar.

6.2 Los individuos y las empresas esperan un grado razonable de seguridad, claridad y coherencia por parte del legislador para así poder definir sus objetivos, llevar a cabo sus planes y lograr resultados previsibles.

6.3 Al legislador le debería sin duda preocupar que los individuos o las empresas no estuvieran suficientemente informados como para saber en qué casos les es aplicable la ley, o para conocer mejor su situación jurídica si así lo desean, o para poder evitar litigios cuando sea posible o resolverlos con las técnicas más apropiadas⁽¹⁹⁾. La experiencia y la investigación nos dicen que, en la actualidad, los particulares y las empresas —y, en especial, los consumidores y las PYME— no están siempre suficientemente informados.

6.4 En el *Acuerdo Interinstitucional «Legislar Mejor»*, el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión definieron algunos compromisos y objetivos comunes para mejorar la calidad del trabajo legislativo y fomentar la simplicidad, claridad y coherencia a la hora de redactar normas y transparencia en el proceso legislativo.

6.5 Sin embargo, es evidente que la mejora de la legislación no pueden lograrla las tres instituciones signatarias por sí solas⁽²⁰⁾. Hay que desarrollar y reforzar los programas de simplificación y otras iniciativas a nivel nacional y regional. Se requiere un compromiso coordinado, así como la participación de las autoridades nacionales, regionales y locales responsables de aplicar la legislación comunitaria, junto con los usuarios de la legislación⁽²¹⁾.

⁽¹⁹⁾ Véase *civil.justice.2000 — A Vision of the Civil Justice System in the Information Age 2000*. <http://www.dca.gov.uk/consult/meta/cj2000fr.htm#section1>.

⁽²⁰⁾ En el Dictamen de iniciativa sobre el tema *«La simplificación de la reglamentación en el mercado único»* DO C 14, 16.1.2001, p. 1, el ponente, Sr. Vever, ya hacía hincapié en que *«casi todas las normas europeas han emanado exclusivamente del estrecho círculo de las instituciones europeas dotadas de poder de decisión o codecisión»* y que *«esta deficiencia de una cultura de colaboración, no sólo consultiva sino, llegado el caso, de codecisión con los medios socioprofesionales, en beneficio de un planteamiento de decisión esencialmente político y administrativo, va en detrimento de la participación y la asunción de responsabilidades por parte de los protagonistas de la sociedad civil en una política de simplificación.»* (punto 3.5).

⁽²¹⁾ Los vínculos entre la UE y la administración nacional y regional han sido subrayados en el Dictamen del Comité CESE DO C 325, 30.12.2006, p. 3, ponente: Sr. van Iersel.

6.6 La Unión Europea ya ha tomado varias medidas en la dirección del planteamiento proactivo. Recientemente, la Comisión dio un importante paso con el proyecto revisado de directrices de evaluación del impacto 2008. Dictamen INT/446, ponente: Sr. Retureau. A este respecto el CESE acoge favorablemente:

- la decisión de crear un mercado único y, más tarde, una moneda única;
- el hecho de que, con arreglo al Tratado, los interlocutores sociales pueden negociar la legislación en el ámbito social;
- la «Small Business Act» (SBA) para Europa — «Pensar primero a pequeña escala» (COM(2008) 394 final, 25.6.2008), con su anexo «Intercambio de buenas prácticas en materia de política de PYME»⁽²²⁾;
- los ejemplos de buenas prácticas de los Estados miembros que sirven de inspiración para la aplicación de la SBA⁽²³⁾, así como los ejemplos recogidos en la Carta Europea de la Pequeña Empresa, y
- los Premios Europeos de la Empresa, que reconocen la excelencia en el fomento de la actividad empresarial regional;
- la revisión de las directrices de la Comisión relativas al análisis del impacto;
- la red Solvit para la resolución de problemas en línea;
- el servicio de asistencia en materia de derechos de propiedad intelectual;
- el fomento por la Comisión del desarrollo de normas europeas;
- el sitio Internet y la base de datos del CESE sobre la autorregulación y corregulación.

6.7 Hasta ahora, estas medidas parecen algo dispares, y tampoco parece que se esté llevando a cabo mucha investigación ni que se esté obteniendo demasiado aprendizaje transectorial a partir de la experiencia adquirida. Sería conveniente estudiar los resultados de las medidas adoptadas y su pertinencia, repercusiones y valor si se aplican en otros ámbitos. El CESE sugiere que se haga un seguimiento riguroso de estas iniciativas y se utilicen para reconocer y compartir las mejores prácticas.

6.8 Por otra parte, algunos ejemplos recientes de dificultades y problemas innecesarios pueden ilustrar la necesidad de un planteamiento proactivo:

- La Directiva 2006/123/CE de 12 de diciembre de 2006 sobre servicios en el mercado interior (conocida como la Directiva «Bolkestein»)⁽²⁴⁾.

⁽²²⁾ Dictamen CESE DO C 27, 3.2.2009, p. 7, ponente: Sr. Cappellini, y Dictamen del CESE, ponente: Sr. Malosse (en curso de elaboración).

⁽²³⁾ Véase anexo 1 a la Comunicación citada supra.

⁽²⁴⁾ Dictamen del Comité CESE DO C 175, 27.7.2007, p. 14, ponente: Sra. Alleweldt.

- La Directiva 2005/29/CE de 11.5.2005 sobre las prácticas comerciales desleales ⁽²⁵⁾.
- La Directiva 2008/48/CE de 23 de abril de 2008 relativa a los contratos de crédito al consumo ⁽²⁶⁾, aunque generalmente ha sido contestada por casi todas las partes interesadas ⁽²⁷⁾.
- El conjunto del paquete sobre el «acervo» ⁽²⁸⁾ en materia de protección del consumidor, del que generalmente se reconoce que no ha sido correctamente redactado ni bien transpuesto ni debidamente aplicado ⁽²⁹⁾.
- El ejercicio del «marco de referencia común», con el sano propósito de simplificar la legislación en materia de Derecho contractual, pero que ha desembocado en un «monstruo» de unas 800 páginas, ¡sólo para la «parte general»! ⁽³⁰⁾.
- La reciente propuesta de Directiva sobre inmigración ⁽³¹⁾.
- El fracaso reconocido por lo que respecta a los servicios financieros al por menor y, en particular, al endeudamiento excesivo ⁽³²⁾.

⁽²⁵⁾ Dictamen del Comité CESE DO C 108, 30.4.2004, p. 81, ponente: Sr. Hernández Bataller.

⁽²⁶⁾ DO L 133 de 22.5.2008, p. 66.

⁽²⁷⁾ Dictamen del Comité CESE DO C 234, 30.9.2003, p. 1, ponente: Sr. Pegado Liz.

⁽²⁸⁾ Al menos las ocho directivas elegidas de las 22 conocidas como «lo esencial del acervo sobre protección del consumidor», sobre «la protección de los consumidores en el caso de contratos negociados fuera de los establecimientos comerciales» (Directiva 85/577/CEE de 20.12.1985), «los viajes combinados, las vacaciones combinadas y los circuitos combinados» (Directiva 90/314/CEE de 13.6.1990), «las cláusulas abusivas en los contratos celebrados con consumidores» (Directiva 93/13 de 5.4.1993), «tiempo compartido» (Directiva 94/47/CE de 26.10.1994), «contratos a distancia» (Directiva 97/7/CE de 20.5.1997), «indicación de los precios» (Directiva 98/6/CE de 16.2.1998), «acciones de cesación» (Directiva 98/27/CE de 19.5.1998) y «aspectos de la venta y garantía de los bienes de consumo» (Directiva 1999/44/CE de 25.5.1999).

⁽²⁹⁾ Dictamen del Comité CESE DO C 256, 27.10.2007, p. 27, ponente: Sr. Adams.

⁽³⁰⁾ Véase «EC Consumer Law Compendium — Comparative Analysis», Universidad de Bielefeld (12.12.2006), Profesores Hans Schulte-Nolke, Christian Twigg-Flesener y Dr. Martin Ebers.

⁽³¹⁾ Dictamen del Comité CESE DO C 44, 16.2.2008, p. 91, ponente: Sr. Pariza Castaños.

⁽³²⁾ Véase el informe de seguimiento del mercado único de servicios financieros 2006 de 21.2.2007 y los Dictámenes del CESE DO C 151, 17.6.2008, p. 1 acerca del «Libro Verde sobre los servicios financieros al por menor en el mercado único», ponentes: Sr. Iozia y Sra. Mader Saussaye; DO C 44, 16.2.2008, p. 74 sobre el tema «El crédito y la exclusión social en la sociedad de la abundancia», ponente: Sr. Pegado Liz; DO C 65, 17.3.2006, p. 113 sobre el «Libro Verde — El crédito hipotecario en la UE», ponente: Sr. Burani; y DO C 27, 3.2.2009, p. 18 acerca del «Libro Blanco sobre la integración de los mercados de crédito hipotecario de la UE», ponente: Sr. Grasso.

- El cada vez mayor déficit de transposición a la legislación de los Estados miembros, como incluso reconoce la propia Comisión ⁽³³⁾.

6.9 El propósito del presente Dictamen es mostrar cómo el planteamiento *proactivo del Derecho* puede favorecer una mejor legislación al proporcionar un nuevo modo de pensar, que toma como punto de partida las necesidades reales y las aspiraciones de las personas y empresas, en lugar de considerar los instrumentos jurídicos y cómo deberían utilizarse.

6.10 Esto significa que, al redactar las leyes, el legislador debería tener cuidado de elaborar normas operativamente eficientes que reflejen las necesidades de la vida real y que se apliquen de tal manera que se consigan los objetivos fundamentales de dichas normas. Éstas deberían ser comunicadas de tal forma que resulten inteligibles para aquellos a quienes van destinadas, de manera que sean comprendidas y puedan ser seguidas por aquellos a quienes afectan.

6.11 El ciclo vital de un acto legislativo no empieza con la redacción de una propuesta ni termina con su adopción formal. El objetivo no es el acto legislativo en sí, sino su eficaz aplicación. Y aplicación tampoco significa únicamente su puesta en práctica por las instituciones, sino también adopción y aceptación por parte de los individuos y organismos interesados y, en caso necesario, un cambio de comportamiento en ellos. En este contexto, diversos estudios muestran que, cuando los interlocutores sociales han participado en la negociación de acuerdos plasmados posteriormente en la legislación comunitaria, su aplicación es más eficaz.

6.12 Podemos anticipar algunas consecuencias —algunas de ellas, prácticas— de este planteamiento para el proceso decisorio relacionado con la elaboración, aplicación y cumplimiento de la legislación comunitaria.

6.12.1 En primer lugar, es necesaria la participación activa y efectiva —en contraposición a una mera consulta— de las partes interesadas antes y durante la redacción de cualquier propuesta y a lo largo del proceso decisorio, de manera que el punto de partida sean los problemas reales y su solución, al tiempo que el proceso decisorio sería un diálogo continuo y un proceso de aprendizaje mutuo basado en la consecución de ciertos objetivos ⁽³⁴⁾.

⁽³³⁾ Véase la Comunicación de la Comisión «Una Europa de resultados — La aplicación del Derecho comunitario» (COM(2007) 502 final), el Dictamen correspondiente del DO C 204, 9.8.2008, p. 9, ponente: Sr. Retureau, y el muy impresionante artículo del Dr. Michael Kaeding sobre la transposición activa de la legislación de la UE (EIPASCOPE 2007/03, p. 27).

⁽³⁴⁾ En su Dictamen sobre el tema «Simplificación», el CESE ya afirmaba que «el proceso formal de consulta no debería limitarse a los interlocutores que elija la propia Comisión. Es necesario que participen todas las partes interesadas en el proceso» (...) y recomendaba que «se amplíe el proceso de consulta solicitando contribuciones de todas las partes interesadas para que la consulta pueda ser efectivamente por opción de la parte consultada» (DO C 133, 6.6.2003, p. 5, puntos 4.1 y 4.1.1.1, ponente: Sr. Simpson).

6.12.2 En segundo lugar, los análisis de impacto tomarían en consideración no sólo los aspectos económicos, sino también los aspectos éticos y sociales; no sólo el entorno empresarial, sino también los consumidores como receptores últimos de las iniciativas y medidas jurídicas; no sólo las opiniones de la sociedad civil organizada, sino también la voz del ciudadano anónimo ⁽³⁵⁾.

6.12.3 En tercer lugar, hay que anticipar soluciones en lugar de problemas, y utilizar la legislación para conseguir y hacer respetar los objetivos y hacer que los derechos y libertades sean una realidad en un contexto cultural determinado, en vez de concentrarse en una lógica jurídica formalista ⁽³⁶⁾.

6.12.4 Asimismo, las leyes deben redactarse de la manera más directa posible y lo más próximas que sea posible a sus usuarios, asegurando que el lenguaje utilizado sea fácilmente comprensible y directo, y hay que comunicar su contenido de manera apropiada, acompañando y orientando su aplicación y cumplimiento en todas las fases de su ciclo vital.

6.12.5 Por otra parte, se impone eliminar las leyes redundantes, incoherentes, anticuadas e inaplicables, y armonizar la comprensión de términos, definiciones, descripciones, limitaciones e interpretaciones en marcos de referencia comunes ⁽³⁷⁾. También es muy importante dejar de crear nuevos términos de jerga comunitaria que son ambiguos y se usan a menudo sin que la mayoría de la gente conozca realmente su significado.

6.12.6 Habrá que hacer todo lo posible para introducir nuevos ámbitos de libertad contractual, autorregulación y corregulación, y otros ámbitos que puedan ser cubiertos por normas o códigos de conducta a nivel nacional y europeo ⁽³⁸⁾, así como identificar y eliminar los obstáculos legislativos.

6.12.7 Por último, el planteamiento legislativo debería centrarse en las «leyes tipo» (el «28° régimen») y no en una armonización total excesivamente detallada e innecesaria, y dejar un margen considerable y apropiado para la autorregulación y la corregulación en caso necesario.

6.13 Para ello podría comenzarse con proyectos de investigación y diálogo con las partes interesadas sobre el cometido específico del *planteamiento proactivo del Derecho* a lo largo del ciclo vital y en todos los niveles de la reglamentación. Los primeros pasos podrían incluir mesas redondas o seminarios con círculos académicos, grupos de reflexión, partes interesadas e instituciones, a fin de establecer un marco y un plan de acción para posteriores iniciativas, con el objetivo de considerar el planteamiento proactivo en todos los casos, del mismo modo que en la actualidad siempre se consideran los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. Dada su evidente competencia en las cuestiones relativas a una mejor legislación, el OMU podría ser la plataforma para proseguir el debate sobre el *planteamiento proactivo del Derecho*.

Bruselas, 3 de diciembre de 2008.

El Presidente del Comité Económico y Social Europeo
Mario SEPI

El Secretario General del Comité Económico y Social Europeo
Martin WESTLAKE

⁽³⁵⁾ Véase, en particular, el Dictamen del CESE sobre el tema «Legislar mejor» (DO C 24, 31.1.2006, p. 39) y el Dictamen sobre el tema «Normas de calidad que, desde el punto de vista de los interlocutores sociales y demás protagonistas de la sociedad civil, deben cumplirse en materia de contenidos, procedimientos y métodos de los estudios de impacto social» (DO C 175, 27.7.2007, p. 21), ambos del ponente Sr. Retureau.

⁽³⁶⁾ Tal como se afirmó en el Dictamen del CESE sobre el tema «Mejorar la aplicación de la legislación comunitaria» (DO C 24, 31.1.2006, p. 52, ponente: Sr. van Iersel), «para que una ley pueda cumplirse ha de ser suficientemente clara, y para ser eficaz ha de representar una respuesta apropiada a problemas concretos. Las leyes inadecuadas provocan la proliferación de más leyes y cantidades excesivas de normas que imponen una innecesaria carga de cumplimiento a las empresas y que confunden a los ciudadanos» (punto 1.6).

⁽³⁷⁾ Una primera aproximación a este método se definió en la Comunicación de la Comisión sobre el tema «Actualizar y simplificar el acervo comunitario» (COM(2003) 71 final), que fue objeto del Dictamen del Comité CESE DO C 112, 30.4.2004, p. 4, ponente: Sr. Retureau.

⁽³⁸⁾ Dictamen sobre el tema «Prioridades del mercado único para el período 2005-2010» ODJ C 255, 14.10.2005, p. 22, ponente: Sr. Cassidy.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Abordar los desafíos de la gestión de RAEE en la UE»

(2009/C 175/06)

El 17 de enero de 2008, de conformidad con el apartado 2 del artículo 29 de su Reglamento Interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un dictamen de iniciativa sobre el tema:

«Abordar los desafíos de la gestión de RAEE en la UE».

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 30 de octubre de 2008 (ponente: Sra. Gauci).

En su 449º Pleno de los días 3 y 4 de diciembre de 2008 (sesión del 4 de diciembre), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 119 votos a favor y 1 abstención el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 La Directiva RAEE persigue una simplificación encaminada a reducir la carga administrativa que grava las fuerzas del mercado.

1.2 Con esta revisión, y actuando de manera conjunta con las autoridades nacionales, la Unión Europea debe garantizar que la directiva establece unas condiciones equitativas en todos los países de la UE. Esta circunstancia beneficiará al medio ambiente, a las empresas y a los ciudadanos europeos.

1.3 Como quiera que el valor de los materiales es ahora más elevado que hace cinco o diez años, muchos de los RAEE escapan a las rutas establecidas para su recogida, con lo que algunos de ellos no se someten al tratamiento más idóneo. Los componentes peligrosos y sin valor de las neveras abandonadas, como los condensadores, se extraen sin tratamiento. En la actualidad, se considera que los productores son responsables de la gestión de RAEE sobre los que tienen escaso o ningún control. Es necesario que todas las partes integrantes de la cadena –incluidos los desguaces y los comerciantes– asuman las mismas responsabilidades.

1.4 Los centros escolares tienen una importante función que desempeñar a la hora de educar a los ciudadanos más jóvenes para que contribuyan a la lucha contra los residuos. Así pues, hay que alertar a los jóvenes de los peligros que ocasionan los residuos eléctricos al final de su vida útil, en un intento por fomentar la prevención, la reutilización, la valorización y el reciclado. La educación es una responsabilidad que recae ante todo en los Estados miembros, pero las organizaciones de productores también pueden y deben desempeñar un papel fundamental a este respecto.

1.5 La revisión de la directiva debe permitir una mejor interacción entre, por un lado, las disposiciones relacionadas con la protección de la salud humana y el medio ambiente y, por el otro, la normativa que posibilita el funcionamiento sin problemas del mercado interior. Más concretamente, la definición de productor no debe suponer un incremento de los obstáculos al mercado interior. Además, todo ello se ajusta más al reciente caso del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en el que se exige que la protección medioambiental no vaya en contra de los principios del mercado interior.

1.6 En la actualidad, los sistemas colectivos basados en el mercado están demostrando que son válidos para gestionar adecuadamente los RAEE. La revisión de la Directiva no debe imponer ningún obstáculo a la práctica del reparto de costes en la gestión de RAEE, sobre la base de las actuales cuotas de mercado. El punto positivo del anexo II es que permite a las partes interesadas seguir desarrollando normas de tratamiento.

1.7 Por último, atajar de manera rentable los flujos de residuos eléctricos y electrónicos en la UE debería ayudar a erradicar el envío de este tipo de residuos a terceros países, donde las normas medioambientales son menos estrictas y las personas que manejan los residuos corren mayores riesgos. Por consiguiente, la directiva debe cumplir su cometido social de proteger el medio ambiente y reducir el impacto de los residuos en la salud humana. Asimismo, hay que fomentar la aplicación de normas de tratamiento en terceros países.

2. Introducción

2.1 La Directiva 2002/96/CE ⁽¹⁾ sobre residuos de aparatos eléctricos y electrónicos tiene por objeto atajar el flujo cada vez mayor de estos residuos (RAEE), a la vez que complementa las medidas de la Unión Europea en materia de vertederos e incineración de residuos.

2.2 Basándose en numerosas fuentes y diversas técnicas de cálculo, se estima que los nuevos AEE comercializados en la UE-27 se elevan a 10,3 millones de toneladas al año. Algunas previsiones señalan que el total de RAEE crecerá anualmente de aquí a 2020 entre 2,5 % y 2,7 %, hasta alcanzar aproximadamente los 12,3 millones de toneladas. En 2006 el total de residuos recogidos se situó en 2 millones de toneladas.

2.3 Por todo ello es importante evaluar en esta fase si la Directiva ha logrado los resultados esperados en términos de protección medioambiental. También sería procedente averiguar cuáles son las mejoras posibles y cuáles los medios adecuados para llevarlas a cabo.

(1) Dictamen del CESE sobre los RAEE, DO C 116 de 20.4.2001, pp. 38-43.

2.4 En particular, la Directiva RAEE ha establecido una serie de modelos de gestión de residuos al objeto de aumentar el reciclado de los aparatos eléctricos y electrónicos, y limitar así la cantidad total de residuos que terminan siendo eliminados.

2.5 Los productores cuentan con incentivos para diseñar aparatos eléctricos y electrónicos más eficaces desde el punto de vista medioambiental y tener plenamente en cuenta los aspectos relacionados con la gestión de residuos. Por este motivo, la Directiva sobre los RAEE incluye el concepto de principio de responsabilidad ampliada. Para cumplir con la legislación, los fabricantes de AEE deben considerar todo el ciclo de vida útil de este tipo de productos, con aspectos como la durabilidad del producto, su actualización, facilidad de reparación, desmontaje y uso de materiales fácilmente reciclables. Los productores son también responsables de recuperar y reciclar los aparatos eléctricos y electrónicos, siempre y cuando se inscriban en una de las diez categorías principales de productos (2). Por último, es necesario que faciliten información para demostrar que han cumplido la normativa.

2.6 La responsabilidad ampliada del productor se pone en marcha desde el momento en que un operador del mercado se identifica a través de los registros nacionales de productores, gestionados por las autoridades nacionales de cada Estado miembro. El término «productor» abarca diversos tipos de actividades e incluye precisamente a los fabricantes de productos de su propia marca, a los importadores y a los vendedores. El ámbito del término «productor» es lo suficientemente amplio para implicar el mayor número posible de actividades comerciales y lograr así un sistema de gestión de los RAEE eficiente desde el punto de vista de los costes. Sin embargo, el problema que suscita esta amplia cobertura es que un producto puede tener numerosos productores responsables de la gestión, algo que es inaceptable desde una perspectiva legal.

2.7 La Directiva RAEE tiene por objeto alentar la recogida selectiva mediante el establecimiento de objetivos cuantitativos. Los Estados miembros de la UE deberían haber registrado antes del 31 de diciembre de 2006 un nivel medio de recogida selectiva de RAEE procedente de hogares no inferior a 4 kg por habitante y año. Está previsto que se establezca un nuevo objetivo obligatorio de aquí a diciembre de 2008.

2.8 La Directiva sobre los RAEE también promueve la reutilización y el reciclado mediante el establecimiento de objetivos en materia de valorización, reutilización y reciclado.

2.9 El último pilar en el que se basa la Directiva sobre los RAEE es el papel que desempeñan los usuarios finales, es decir, los consumidores. Los consumidores pueden devolver sus aparatos sin cargo alguno. Para evitar la producción de residuos peligrosos

(2) La Directiva abarca diez categorías de AEE:

- Categoría 1 — Grandes electrodomésticos
- Categoría 2 — Pequeños electrodomésticos
- Categoría 3 — Equipos de informática y telecomunicaciones
- Categoría 4 — Aparatos electrónicos de consumo
- Categoría 5 — Aparatos de alumbrado
- Categoría 6 — Herramientas eléctricas y electrónicas
- Categoría 7 — Juguetes o equipos deportivos y de tiempo libre
- Categoría 8 — Aparatos médicos
- Categoría 9 — Instrumentos de vigilancia y control
- Categoría 10 — Máquinas expendedoras

procedentes de AEE se aplican prohibiciones y restricciones de sustancias sobre la base de la Directiva 2002/95/CE (3).

3. Observaciones generales — Problemas detectados

3.1 A raíz de todas estas acciones, se esperaba que los Estados miembros elaboraran sus planes nacionales de gestión de RAEE con vistas al cumplimiento de la Directiva. Una primera evaluación de la aplicación en el ámbito nacional de la legislación sobre los RAEE permite extraer las siguientes conclusiones:

- el ámbito de actuación de esta Directiva da pie a interpretaciones divergentes en toda la UE, por lo que no necesariamente cubre a un mismo producto en todos los Estados miembros y, por lo tanto, afecta a los productores si se tienen en cuenta los distintos niveles de cumplimiento registrados en Europa;
- si bien los países de la UE-15 no encuentran mayores problemas para cumplir los objetivos de recogida, este cometido sigue suponiendo un desafío para la mayor parte de los nuevos Estados miembros;
- se registra un menor rendimiento en la recogida de productos de categorías distintas a los de la categoría 1 (4);
- los artículos pequeños no suelen devolverse a los puntos de recogida, por lo que acaban al margen de los canales establecidos para los RAEE;
- no son pocos los países que deberían poner a disposición un mayor número de puntos de recogida de RAEE;
- escasean los informes (5) sobre la calidad del tratamiento de RAEE;
- las dos actividades que generan principalmente una carga administrativa son la inscripción en los registros nacionales de productores y la elaboración de informes, y
- la transposición nacional de la Directiva RAEE no tuvo lugar hasta el 13 de agosto de 2004, y en algunos países sigue estando incompleta a fecha de hoy. Por todo ello, es demasiado pronto para llevar a cabo un seguimiento y una evaluación social de carácter exhaustivo.

(3) La Directiva sobre restricciones a la utilización de determinadas sustancias peligrosas en aparatos eléctricos y electrónicos exige la sustitución de diversos metales pesados (plomo, mercurio, cadmio y cromo hexavalente) y de los retardadores de llama bromados (polibromobifenilos (PBB) o polibromodifeniléteres (PBDE)) en los nuevos equipos eléctricos y electrónicos comercializados a partir del 1 de julio de 2006.

(4) Véase la nota a pie de página nº 2.

(5) De conformidad con el artículo 12 –Información e informes– de la Directiva sobre los RAEE, los productores recabarán anualmente información, que incluya previsiones fundamentadas, sobre cantidades y categorías de aparatos eléctricos y electrónicos puestos en su mercado, recogidos por las diversas vías y reutilizados, reciclados y valorizados en los Estados miembros, así como sobre los residuos recogidos exportados, en peso y, si no fuera posible, en número de aparatos.

4. Observaciones específicas: ¿qué camino seguir?

4.1 La revisión de la directiva debe ir encaminada a optimizar sus resultados medioambientales (mayor recogida) y a incrementar la proporción eficiencia-coste del tratamiento de los RAEE (mejor tratamiento).

4.2 Responder a los desafíos que plantea la gestión de los RAEE en la UE también implica reducir las cargas administrativas que sufren las empresas para permitir que éstas sigan siendo económicamente competitivas y puedan invertir sus recursos en la mejora del rendimiento medioambiental de sus actividades, ya sea en el diseño de los productos, los sistemas de depósito y recogida, o la transmisión de información al público.

4.3 Las administraciones nacionales y las iniciativas privadas pueden financiar en los centros escolares, ya desde fases tempranas, programas educativos destinados a los niños con el fin de familiarizarlos con las buenas prácticas en materia de eliminación y reciclado de los aparatos eléctricos y electrónicos. Estos programas deben aplicarse a escala local, por lo que sus contenidos habrán de adaptarse a las condiciones y pautas de consumo locales.

4.4 La mejora manera de llevar a cabo las mejoras medioambientales y de optimizar la rentabilidad pasa por:

- reorganizar la orientación de los productos ⁽⁶⁾ encaminándola en mayor medida hacia su categoría de tratamiento;
- diferenciar el establecimiento de objetivos por volumen de recogida, porcentajes de reciclado y requisitos de tratamiento;
- ofrecer igualdad de condiciones a las distintas partes interesadas de la UE. En particular:
 - la definición de «productor» debe cubrir a los mismos operadores en todos los Estados miembros de la Unión Europea. Con esta finalidad, un operador que introduce un producto en el mercado comunitario debe ser considerado el productor en todos los mercados nacionales de la UE;
 - los registros nacionales de productores han de funcionar de una manera más armonizada: efectivamente, los diferentes requisitos administrativos de los diversos sistemas nacionales de registro y financiación ocasionan un

aumento de los costes a los productores que operan con carácter transfronterizo en el mercado interior; Los registros de productores difieren en su manera de recopilar información de los fabricantes y de aplicar sus principios operativos. Entre otros aspectos, en los registros de los demás Estados miembros se producen diferencias a la hora de definir los tipos de equipamiento, los criterios de peso, los datos en que se basan los informes y la consideración que se otorga a las ventas a terceras partes. También existen variaciones por lo que respecta a la frecuencia y periodicidad de los informes. Las instituciones europeas podrían ofrecer recomendaciones y asesoría para alcanzar este objetivo sometiéndolas adecuadamente a consulta de las partes interesadas;

- podría instituirse una red europea de registros nacionales con vistas al intercambio de información. Los productores podrían registrarse en un único Estado miembro de manera que las actividades de ese solicitante de registro estuvieran disponibles en toda la UE. Esta medida simplificaría la carga administrativa a los solicitantes y, al mismo tiempo, garantizaría de modo más eficaz la aplicación de la Directiva. Una mayor armonización y una menor burocracia harían más fácil aprovechar las mejoras medioambientales y alcanzar los objetivos;
- es necesario armonizar aún más los requisitos de etiquetado en relación con la comercialización de los aparatos eléctricos y electrónicos. Un fracaso en este sentido obstaculizará constantemente la libre circulación de mercancías en el mercado interior;
- esclarecer y aplicar consecuentemente y de manera homogénea un enfoque armonizado en todos los Estados miembros de la UE;
- reflexionar sobre cómo pueden los gobiernos nacionales alentar la investigación encaminada a mejorar la gestión medioambiental de los RAEE, y
- por último, analizar en mayor medida el papel de los consumidores a la hora de orientar la política en materia de RAEE, ya que, al final, son ellos quienes deben devolver sus residuos eléctricos y electrónicos y pagar la factura, independientemente de cómo se organice la financiación.

Bruselas, 4 de diciembre de 2008.

El Presidente del Comité Económico y Social Europeo
Mario SEPI

El Secretario General del Comité Económico y Social Europeo
Martin WESTLAKE

⁽⁶⁾ Véanse las categorías de productos que se describen en la nota a pie de página nº 2.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «La necesidad de adoptar medidas concertadas a nivel de la UE para fortalecer a la sociedad civil en las zonas rurales, con especial atención a los nuevos Estados miembros»

(2009/C 175/07)

El 17 de enero de 2008, de conformidad con el apartado 2 del artículo 29 del Reglamento Interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un dictamen de iniciativa sobre el tema:

«La necesidad de adoptar medidas concertadas a nivel de la UE para fortalecer a la sociedad civil en las zonas rurales, con especial atención a los nuevos Estados miembros»

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 30 de octubre de 2008 (ponente: Sr. Kamiemiecki).

En su 449º Pleno de los días 3 y 4 de diciembre de 2008 (sesión del 4 de diciembre de 2008), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 107 votos a favor, 6 en contra y 11 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 Durante mucho tiempo, la política rural se concentró exclusivamente en cuestiones directamente relacionadas con la producción agrícola. Hasta hace veinte años no se empezó a extender el convencimiento de que las zonas rurales son demasiado diferentes para poder aplicar instrumentos políticos uniformes elaborados a nivel comunitario o nacional, y que no se podrían realizar eficazmente los objetivos de desarrollo, de igualdad de oportunidades, etc., sin contar con el compromiso y la participación de los habitantes de zonas rurales.

1.2 El debate actual sobre el tema de la Política Agrícola Común y la política relativa a las zonas rurales es fundamental para el futuro de las poblaciones rurales europeas. En este debate, además de los expertos y políticos, se debería escuchar la opinión de las comunidades rurales.

1.3 La iniciativa Leader constituye un buen ejemplo en este ámbito, por lo que los nuevos Estados miembros la consideran como una oportunidad para estimular la actividad y utilizar de manera más eficaz los recursos destinados al desarrollo en las zonas rurales. Es fundamental que tanto los recursos comunitarios como los nacionales apoyen los diferentes tipos de iniciativas encaminadas a fortalecer a la sociedad civil en las zonas rurales.

1.4 El desarrollo de la sociedad civil en las zonas rurales de los respectivos países de Europa está influenciado por los cambios económicos (competencia creciente en los mercados), sociales (despoblación de las zonas rurales) y medioambientales (cambios climáticos), que se han intensificado en las últimas décadas. Los actuales procesos se superponen a factores históricos profundos del desarrollo económico. Las zonas rurales de los nuevos Estados miembros han experimentado cambios particularmente drásticos.

1.5 Una posibilidad de desarrollo de la sociedad civil es la adaptación de los instrumentos de desarrollo a las necesidades y capacidades de las distintas zonas rurales, lo que implica un uso más amplio de enfoques que emanan de la base (*bottom-up*). La educación también puede desempeñar un papel fundamental.

1.6 Las ONG empezaron a surgir en los países de Europa Central y Oriental a finales de los años ochenta. En comparación con las organizaciones activas en la UE-15, esas ONG afrontan más obstáculos relacionados con disparidades en los niveles de desarrollo económico, acceso más difícil a las nuevas tecnologías y diferentes fuentes de financiación, incluidas las privadas, así como con obstáculos asociados al marco jurídico y a la actitud de las autoridades públicas.

1.7 También conviene prestar más atención a garantizar que las organizaciones rurales tengan acceso a los recursos financieros. Esta financiación debería ser estable y flexible, así como facilitar que se cubran los costes operativos de las organizaciones (subvenciones institucionales).

1.8 Se precisan soluciones institucionales especiales que impulsen el potencial de las organizaciones rurales, incluidas las de los países que se preparan para la adhesión a la UE. Es igualmente indispensable establecer diversos tipos de instrumentos para facilitar el acceso de las sociedades rurales a la información.

1.9 Los habitantes de zonas rurales, que por lo general han recibido una educación inferior y tienen un acceso más limitado a la información, tienen verdadera dificultad para adaptarse a una realidad que cambia rápidamente.

1.10 En toda la UE, el desarrollo de la sociedad civil en zonas rurales afronta los siguientes obstáculos:

- las barreras para obtener conocimientos e información;
- la ausencia de aptitudes empresariales;
- los problemas demográficos y desigualdades entre los derechos de hombres y mujeres ⁽¹⁾;
- un menor nivel de infraestructuras sociales que en las ciudades.

⁽¹⁾ El CESE ha abordado la cuestión de las mujeres en las zonas rurales en su dictamen DO C 204 de 18.7.2000, p. 29.

1.11 A nivel de la política nacional se precisa mayor coordinación entre las decisiones en materia de asistencia sanitaria, educación y ayudas sociales que afectan a las zonas rurales, y la política agrícola o política rural en su sentido estricto. Se precisan igualmente medidas para reforzar los vínculos entre las zonas rurales y urbanas.

1.12 Siguen faltando instrumentos que permitan a los habitantes de las zonas rurales encontrar alternativas a las fuentes de ingresos agrícolas. La función del Estado también es crear condiciones de diálogo entre sus instituciones y la sociedad.

1.13 En este contexto, los entes locales tienen que jugar un papel fundamental. Deberían desempeñar una función catalizadora del desarrollo de las sociedades rurales y animarlas a que adopten medidas conjuntas.

1.14 En los nuevos Estados miembros el problema de la falta de confianza entre los representantes de la sociedad civil y los entes locales es particularmente acusado. Las organizaciones de la sociedad civil perciben a los entes locales como obstáculos para la realización de iniciativas comunitarias, mientras que los entes locales temen la competencia de los líderes de la sociedad local.

1.15 Conviene examinar la posibilidad de introducir un mecanismo a mayor escala que verifique la influencia que tienen las soluciones jurídicas y políticas (por ejemplo, para el sistema educativo o para los contratos públicos) en la situación de las zonas rurales (es decir, el «*rural proofing*»).

2. Antecedentes

2.1 Los cambios que se están produciendo en las zonas rurales de la UE obligan a analizar las tendencias de desarrollo de las comunidades rurales, la medida en que esas comunidades están en condiciones de decidir por sí mismas sobre su futuro y si las políticas, la legislación y las instituciones públicas apoyan las relaciones humanas y las necesidades emergentes de cooperación.

2.2 La sociedad civil desempeña muchos papeles, lo que puede inducir a afirmar que facilita la vida y reduce la distancia entre las personas y familias y el Estado.

2.3 La integración europea influye en la dinámica de la transformación que se está produciendo en las zonas rurales, por lo que la observación de ese proceso desde el punto de vista del establecimiento de las bases de la sociedad civil es una tarea importante del CESE.

2.4 El desarrollo de la sociedad civil en las zonas rurales de los respectivos países de Europa está influenciado por los cambios económicos (competencia creciente en los mercados), sociales (despoblación de las zonas rurales) y medioambientales (cambios climáticos), que se han intensificado en las últimas décadas. Los actuales procesos se superponen a circunstancias históricas muy antiguas del desarrollo económico.

2.5 Las zonas rurales de los nuevos Estados miembros han experimentado cambios particularmente drásticos. Afectan a todas las esferas vitales simultáneamente, es decir, no sólo al ámbito económico (incluido, por ejemplo, el sector bancario), sino también social (reformas de la asistencia sanitaria, del sistema de protección social) y jurídico (cambio en las funciones de los entes locales, legislación en materia de ONG, regulación financiera y fiscal, etc.).

2.6 Los antiguos trabajadores de grandes explotaciones agrícolas, en las que se distorsionaron las características tradicionales de la sociedad rural, son un legado del periodo anterior.

2.7 Los habitantes de zonas rurales, que por lo general han recibido una educación inferior y tienen un acceso más limitado a la información, experimentan auténticas dificultades para adaptarse a una realidad que cambia rápidamente.

2.8 En la UE-15, algunos de esos cambios ya se habían producido antes, aunque su realización se extendió durante largos periodos de tiempo. A pesar de todo, en esos países tampoco se pudieron evitar las consecuencias negativas asociadas, por ejemplo, a la concentración de la producción agrícola.

2.9 Además, en la UE-15, claramente se aprecian más los valores que tienen las zonas rurales que en los nuevos Estados miembros. En los nuevos Estados miembros, la opinión pública y los medios de comunicación en general concentran su atención en cuestiones relacionadas con la agricultura.

2.10 Las primeras ONG oficiales encaminadas a respaldar el desarrollo rural en los países de Europa Central y Oriental ya empezaron a crearse a finales de los años 80. Esas ONG, en comparación con las organizaciones activas en la UE-15, siguen afrontando más obstáculos, incluidos los asociados a las disparidades en el desarrollo económico, a un acceso más difícil a las nuevas tecnologías y a diversas fuentes de financiación, incluidas las privadas, por no mencionar los marcos jurídicos y la actitud de las autoridades públicas, que tienen poca experiencia y poca fe en la colaboración con el sector social.

2.10.1 Los datos oficiales, por ejemplo, sobre el porcentaje de ONG existentes por número de habitantes muestran un menor nivel de actividad social en las zonas rurales. Sin embargo, si tenemos en cuenta los grupos no formales, como las redes de vecinos, y el nivel de participación de las poblaciones rurales en cuestiones relacionadas con las zonas en las que residen, o las iniciativas emprendidas por los entes locales, resulta que este tipo de capital social es, frecuentemente, superior en las zonas rurales que en las grandes ciudades.

2.11 Desde principios del siglo XXI, se puede observar una clara aceleración en el desarrollo de las organizaciones rurales en los países de la CEE. Además, estas organizaciones han empezado a colaborar entre sí y a crear estructuras regionales y nacionales. En algunos países se basaron en el modelo escandinavo, con organizaciones locales en cada zona rural. En otros países, las ONG rurales han establecido acuerdos nacionales o «foros» para respaldar la cooperación, el intercambio de experiencias y la representación de la sociedad rural en los

contactos con las autoridades. Las organizaciones de este tipo en los nuevos Estados miembros, que cuentan con el apoyo de las organizaciones escandinavas, establecieron PREPARE — *Asociación para la Europa Rural*, que les ayuda a respaldarse recíprocamente y a mejorar su funcionamiento.

3. La Unión Europea y la sociedad civil en las zonas rurales

3.1 Durante mucho tiempo, la política rural se concentró exclusivamente en cuestiones directamente relacionadas con la producción agrícola, siendo uniforme en toda la Unión Europea. A su vez, la política en materia de inversión en infraestructuras en zonas rurales, por ejemplo, se elaboraba por lo general a escala nacional. Hasta finales de los años 80 no se empezó a extender el convencimiento de que las zonas rurales son demasiado diferentes para poder aplicar instrumentos políticos uniformes elaborados a nivel comunitario o nacional, y que no se podrían realizar eficazmente los objetivos de desarrollo, de igualdad de oportunidades, etc., sin contar con el compromiso y la participación de los habitantes de zonas rurales.

3.2 Los programas de desarrollo rural recientemente elaborados incluyen instrumentos y soluciones que en cierta medida responden a las necesidades de la sociedad civil en las zonas rurales. Uno de estos instrumentos en particular es el programa Leader, además del importante papel que desempeñan las ONG en grupos de acción locales (en el nuevo periodo de programación, el enfoque Leader será aplicado en el 40 % de las zonas rurales de la UE).

3.3 Las ONG también pueden beneficiarse de otras medidas de los programas de desarrollo de las zonas rurales relacionadas, entre otras, con los servicios a esas zonas; no obstante, lo que es importante es encontrar soluciones para cada país que permitan a las organizaciones prestar servicios y crear asociaciones público-sociales o público-privadas abiertas a las ONG. También se prevé que las ONG reciban apoyo en el marco de las redes nacionales de zonas rurales.

3.4 El enfoque propuesto por la iniciativa Leader es susceptible de modificarse en función de las condiciones y necesidades de los distintos Estados miembros. En muchos países se ha aplicado mucho más este enfoque que la iniciativa Leader, con la utilización de recursos nacionales y regionales para respaldar eficazmente las iniciativas locales (como ocurre, por ejemplo, en Alemania, España e Irlanda).

3.5 Los nuevos Estados miembros esperan que la iniciativa Leader les permita estimular las actividades y utilizar más eficazmente los recursos destinados al desarrollo en las zonas rurales. Es fundamental garantizar ayudas, tanto con recursos comunitarios como nacionales, para respaldar los diferentes tipos de iniciativas encaminadas a fortalecer a la sociedad civil en las zonas rurales.

3.5.1 El apoyo a las actividades sociales encaminadas a satisfacer las necesidades locales comunes de los habitantes de las zonas rurales es una tendencia muy positiva de la política de la UE. La creación de una sociedad civil preferentemente conforme con el modelo de «abajo arriba» afronta muchos problemas, entre los que cabe citar los derivados de la necesidad de superar los obstáculos administrativos.

4. Las políticas nacionales y la sociedad civil en las zonas rurales

4.1 Actualmente se está desarrollando un debate sobre el tema de la política agrícola común y la política relativa a las zonas rurales. Los resultados de ese debate influenciarán tanto los posibles

cambios relativos a los recursos previstos para zonas rurales durante el actual periodo presupuestario, como la configuración de la futura política para el periodo 2013-2020 y el periodo posterior. Es extremadamente importante que en ese debate, además de escucharse la opinión de los expertos y políticos, también se escuche a las comunidades rurales.

4.2 Los nuevos Estados miembros tienen poca tradición de cooperación, no solamente entre el gobierno y la sociedad civil, sino también entre los distintos ministerios y los departamentos del mismo gobierno. Por lo tanto, prácticamente no existe coordinación entre las decisiones que afectan a las zonas rurales en materia de asistencia sanitaria, educación y ayudas sociales, y la política agrícola o política rural en su sentido estricto.

4.3 Para los nuevos Estados miembros, la programación del gasto de los recursos comunitarios para el periodo presupuestario 2007-2013 sólo es el segundo «ejercicio» de este tipo, lo que, combinado con la escasa experiencia de los funcionarios y los frecuentes cambios de gobierno, se traduce en que no se aprovechen plenamente algunas oportunidades de desarrollo rural ofrecidas por la política comunitaria.

4.4 No puede olvidarse que una de las principales condiciones para garantizar la cohesión económica y social en la UE ampliada es que se refuercen los vínculos entre las zonas rurales y urbanas. La creación de separaciones formales, frecuentemente artificiales, asociadas, por ejemplo, a la exigencia de mantener «líneas de demarcación» entre los recursos procedentes de diferentes fondos de la UE (como, por ejemplo, FEDER y FEADER) en un momento en el que a menudo se producen cambios en las condiciones de acceso y en el que existe desconexión entre los procesos decisivos sobre esos fondos, podría dificultar las medidas complementarias y agrandar el abismo entre las zonas rurales y urbanas.

4.5 Las zonas rurales son los principales receptores de medidas asociadas a la producción agrícola convencional o de instrumentos típicamente sociales (prestaciones de desempleo y apoyo a explotaciones de semisubsistencia). Son realmente necesarios (en particular en países en los que la pobreza se concentra básicamente en las zonas rurales, como por ejemplo, en Rumanía y Polonia), pero igualmente mantienen la situación actual y no preparan el terreno para que se produzcan cambios. Siguen existiendo muy pocos instrumentos que permitan a los habitantes de las zonas rurales encontrar alternativas a las fuentes de ingresos agrícolas. La creación de puestos de trabajo en zonas rurales sigue estando promovida por instituciones relacionadas con el desarrollo agrícola que proponen programas que no fomentan suficientemente las profesiones no agrícolas.

4.6 La Estrategia de Lisboa podría desempeñar un importante papel, puesto que la innovación y la competitividad, en sentido amplio, también son posibles en las zonas rurales. Desafortunadamente, a menudo se asocian estos conceptos a las nuevas tecnologías y los centros de investigación en grandes ciudades. De esta manera, se desaprovecha una gran parte de la innovación basada en la comunidad y de la innovación asociada al patrimonio, a los valores medioambientales y las tradiciones locales.

4.7 En muchos Estados miembros, sobre todo en los nuevos, las políticas nacionales se limitan a aplicar un enfoque restringido de la innovación y la competitividad (como ejemplos cabe citar, entre otros, las condiciones para el apoyo comunitario a empresas, con umbrales excepcionalmente elevados que ascienden a varios millones de euros para las empresas que solicitan ayudas, lo cual excluye, en la práctica, a beneficiarios procedentes de zonas rurales o pequeñas ciudades).

4.8 Las actitudes conservadoras y oportunistas de los políticos nacionales hacia las comunidades rurales se traducen en que las autoridades no se deciden a crear condiciones propicias a su desarrollo, en que no se elaboran políticas a largo plazo para las zonas rurales y en que se teme que la sociedad civil adquiera un papel que pueda menoscabar la importancia de los partidos políticos. Puesto que las autoridades nacionales aplican ese tipo de políticas, muchas comunidades rurales esperan que el impulso para que se produzcan los cambios proceda de la Unión Europea.

4.9 Sin embargo, el papel de las autoridades nacionales es crear condiciones de diálogo entre sus instituciones y la sociedad, así como establecer una cultura de apertura y transparencia. Se trata de algo particularmente importante, puesto que la sociedad rural se caracteriza por estar relativamente poco convencida (por ejemplo, en Polonia un 17 %) sobre la importancia que tiene la democracia para la vida colectiva.

5. Las autoridades locales y la sociedad civil en las zonas rurales

5.1 Las autoridades locales desempeñan un papel fundamental en las zonas rurales en materia de apoyo de las iniciativas de la sociedad civil y de cooperación con sus representantes. Los entes locales deberían desempeñar una función catalizadora del desarrollo de las sociedades rurales y estimularlas para que adopten medidas comunitarias.

5.2 La cooperación entre las organizaciones activas en el ámbito rural y los entes locales no siempre funciona debidamente. El problema de la escasez de relaciones recíprocas entre entes locales y organizaciones sociales, así como sus líderes, en las zonas rurales es común a todos los Estados miembros, aunque en diferente medida. En muchos sitios se pueden constatar buenos ejemplos que estimulan actitudes positivas y reflejan los cambios y oportunidades que se están produciendo.

5.3 En los nuevos Estados miembros, el problema de la falta de confianza entre los representantes de la sociedad civil y los entes locales es particularmente acusado. Los entes locales suelen ser percibidos como obstáculos a las iniciativas sociales, mientras que las instituciones de los entes locales ven con temor las crecientes actividades de los líderes sociales en su territorio como una forma de competencia y una posible amenaza a los puestos que ocupan. Las organizaciones sociales que esperan recibir apoyo o formar una asociación con los entes locales para realizar sus iniciativas son acogidas con recelo y como clientes molestos.

5.4 La barrera de la falta de confianza puede ser superada gracias a la realización de proyectos y la constatación de las ventajas que obtienen los municipios (comunidades) en los que la cooperación entre los entes locales y los líderes de las organizaciones sociales funciona debidamente.

5.5 Las zonas rurales están realizando esfuerzos para entablar relaciones positivas y vías de comunicación entre los entes locales y las organizaciones sociales, por ejemplo en el ámbito de la formación, aunque para resolver el problema de manera permanente se precisarán otras medidas educativas.

6. Barreras al desarrollo de la sociedad civil en las zonas rurales

6.1 Además de los problemas que caracterizan sobre todo a los países de Europa Central y Oriental, existen muchas cuestiones que afectan a las zonas rurales en toda la UE. A saber,

- las barreras a los conocimientos y la necesidad de garantizar a las sociedades rurales diversos tipos de educación;
- peor acceso a la información y menos habilidades para utilizarla;
- ausencia de aptitudes empresariales, dificultades para abandonar las actividades empresariales agrícolas e iniciar actividades empresariales rurales;
- desigualdades entre los derechos de hombres y mujeres ⁽¹⁾;
- problemas demográficos regionales que se reflejan en que cada vez hay menos mujeres y hombres emparejados que forman hogares rurales; en algunas regiones, se está produciendo una despoblación rural;
- menor nivel de infraestructuras sociales que en las ciudades;
- restricciones burocráticas y falta de apoyo por parte de la administración pública.

7. Oportunidades de desarrollo de la sociedad civil en las zonas rurales

7.1 El aumento de la participación de la sociedad civil rural puede lograrse a través de una optimización de los métodos de toma de decisiones en un sentido amplio (*gobernanza*), tanto a nivel nacional (con la participación de las organizaciones de la sociedad civil en la elaboración conjunta de las políticas rurales, y no sólo a través de su consulta sobre soluciones prefabricadas elaboradas por funcionarios) como a nivel regional y local (con la participación de la sociedad en la toma de decisiones sobre la asignación de los recursos de desarrollo a los proyectos).

7.2 La adaptación de los instrumentos de desarrollo a las necesidades y posibilidades de zonas rurales concretas requiere una mayor utilización de enfoques que emanan de la base (*bottom-up*). Esto significa que no sólo se tiene que utilizar este enfoque para las medidas específicas de los programas de desarrollo de las zonas rurales, sino que también debe ser utilizado para las medidas en el marco de los Fondos Estructurales y de la política nacional.

7.3 Es posible solucionar los principales problemas de las zonas rurales gracias a la asociación entre el sector público, privado (empresas) y las ONG. La posibilidad de que las comunidades que forman una asociación local decidan o, por lo menos, participen en la toma de decisión conjunta sobre la utilización de los recursos para crear puestos de trabajo, movilizar a los desempleados y evitar la exclusión puede traducirse en que los habitantes se sientan más responsables de la situación en sus regiones y estén dispuestos a comprometerse en asuntos que afectan a la sociedad local.

7.4 También se debería prestar más atención a la creación de vínculos entre el sector científico y las organizaciones rurales. Asimismo, conviene identificar y difundir las buenas prácticas que muchos países han desarrollado en esta materia.

7.5 La educación influye muchísimo en el desarrollo de la sociedad civil en las zonas rurales. La transformación de los sistemas educativos en las zonas rurales debería prever medidas para facilitar las iniciativas acometidas por los habitantes rurales que decidan organizar escuelas locales como expresión del interés que tienen en la formación de las futuras generaciones y como forma particular de acción comunitaria que requiere la cooperación de las autoridades. También conviene difundir las buenas prácticas en materia de educación de los adultos (del tipo de «universidades populares») aplicadas en algunos Estados miembros de la UE.

7.6 Es precisamente el compromiso con asuntos que afectan a la sociedad lo que refuerza a la comunidad. Las experiencias de los últimos años muestran que las sociedades que consiguieron, gracias a la movilización social, superar la impotencia y romper la inercia, están dispuestas a compartir sus experiencias con otras sociedades menos combativas ⁽²⁾.

7.7 Asimismo, conviene prestar más atención a garantizar que las organizaciones rurales tengan acceso a los recursos financieros. Teóricamente, tanto los fondos comunitarios como los nacionales e internacionales ofrecen esas oportunidades. Sin embargo, las investigaciones más recientes demuestran que las ONG pequeñas (que son, sobre todo, las que funcionan en zonas rurales) apenas se benefician de los recursos financieros actualmente disponibles.

7.8 Por lo tanto, se deberían crear condiciones que faciliten y garanticen una financiación estable y flexible de las ONG, que incluya los fondos necesarios para financiar su funcionamiento (subvenciones institucionales, en contraposición a la financiación «basada en proyectos») y la búsqueda de mecanismos que faciliten el acceso de las organizaciones rurales a estos fondos, como por ejemplo a través de la creación de mecanismos de «resubvención» por parte de las organizaciones intermediarias (como ocurre en el enfoque Leader, pero a mayor escala).

7.9 Este tipo de soluciones también permiten acortar el proceso de toma de decisiones en materia de asignación de los recursos, que es una cuestión fundamental cuando se trata de pequeños proyectos de alcance local.

7.10 El aumento de las actividades de la sociedad civil en las zonas rurales puede traducirse en una mejor coordinación de los distintos tipos de políticas «sectoriales» (educativa, sanitaria, social, medioambiental, etc.), aunque sólo sea porque las ONG tienen más experiencia y tradición en la creación de redes de colaboración que los organismos del sector público.

7.11 No obstante, conviene considerar la posibilidad de introducir a mayor escala un mecanismo de compatibilidad con los intereses de las zonas rurales (*rural proofing*), utilizado en algunos Estados miembros. Este mecanismo consistiría en verificar la manera en que ciertas soluciones jurídicas (que no estén directamente relacionadas con las zonas rurales pero que afecten, por ejemplo, a la educación o la contratación pública) repercuten en la situación de las zonas rurales. Es fundamental que las organizaciones de la sociedad civil participen en la realización de este tipo de evaluaciones.

⁽²⁾ Esto no sólo puede verse en los distintos países (como en Polonia, donde en el marco de la red nacional de agrupaciones en asociación (Krajowej Sieci Grup Partnerskich) las agrupaciones más desarrolladas prestan asistencia y apoyo a las agrupaciones menos experimentadas), sino también entre países (como, por ejemplo, en la actividad de las organizaciones rurales polacas en Ucrania, de las eslovacas en Serbia y de las húngaras en Albania). Este tipo de actividades requieren, no obstante, un apoyo institucional y una mayor difusión como buenas prácticas.

7.12 Conviene considerar soluciones institucionales especiales que podrían ayudar a reforzar el potencial de las organizaciones rurales. Con toda seguridad este tipo de soluciones (apoyo institucional, ayudas para la creación de competencias organizativas, «*capacity building*» y promoción del concepto de asociación público-social) serían útiles en los países que se están preparando para la adhesión.

7.13 Es importante establecer diversos instrumentos que faciliten a las sociedades rurales el acceso a la información (estos instrumentos deberían adaptarse a la situación específica de cada país, por ejemplo, con la inclusión de medios de comunicación, administraciones locales, creación de puntos de información) y tengan en cuenta el grado de acceso a Internet. Además de las ONG, las escuelas y las organizaciones agrícolas y sindicales podrían desempeñar un importante papel en este proceso de información.

7.14 Simultáneamente, convendría facilitar el intercambio de experiencias entre nuevos Estados miembros y países candidatos.

7.15 Asimismo sería útil buscar mecanismos para estimular una colaboración más estrecha entre organizaciones urbanas y rurales (incluso a través de la correspondiente elaboración de normas para la utilización de los recursos comunitarios). No obstante, para ello sería necesario superar el enfoque «sectorial» y restringir la tendencia a establecer límites estrictos entre los fondos.

7.16 El debate actual sobre el futuro de las zonas rurales brinda una oportunidad para concienciar sobre los problemas de las zonas rurales, incluso entre los habitantes de las ciudades. Durante los últimos años se han realizado en este ámbito algunos proyectos interesantes de tipo experimental (por ejemplo, en el marco de la iniciativa «Panel de Ciudadanos»⁽³⁾), que incluyeron en el debate sobre las zonas rurales a amplios grupos de personas que antes no se habían interesado por este problema. Las organizaciones «rurales» y «urbanas» podrían participar conjuntamente en las medidas encaminadas a aumentar la concienciación.

Bruselas, 4 de diciembre de 2008.

El Presidente del Comité Económico y Social Europeo
Mario SEPI

El Secretario General del Comité Económico y Social Europeo
Martin WESTLAKE

(3) www.citizenspanel.eu.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Las consecuencias sociales de la evolución del binomio transportes-energía»

(2009/C 175/08)

El 17 de enero de 2008, de conformidad con el apartado 2 del artículo 29 de su Reglamento Interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un dictamen de iniciativa sobre el tema:

«Las consecuencias sociales de la evolución del binomio transportes-energía».

La Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos del Comité sobre este asunto, aprobó su dictamen el 10 de noviembre de 2008 (ponente: Sra. BATUT).

En su 449º Pleno de los días 3 y 4 de diciembre de 2008 (sesión del 4 de diciembre), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 107 votos a favor, 29 en contra y 15 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 Conclusiones

1.1.1 **Los transportes y la energía, binomio indisoluble y vital** para la competitividad, el desarrollo, el bienestar y la cohesión, sufren presiones procedentes de tres polos –económico, social y medioambiental–, en un contexto de escasez de la oferta energética europea e inestabilidad de la oferta exterior que provocan fluctuaciones de precios y pueden mantenerlos al alza durante años.

El CESE considera útil promover una reflexión transversal y prospectiva sobre la necesidad ineludible de dicho binomio para los ciudadanos europeos y sobre la manera en que éste influye en su modo de vida, especialmente en circunstancias adversas, así como sobre las pistas de actuación que la Unión Europea podría explorar en cualquier momento para tener más en cuenta el bienestar de sus ciudadanos.

1.1.2 **El mantenimiento** del modelo social europeo depende en parte de este binomio transportes-energía, cuyo encarecimiento a largo plazo repercute en la vida de las personas, en las empresas, los trabajadores, la movilidad y el empleo en general. **El binomio se ha convertido en el cuarto factor de exclusión**, después de la vivienda, el empleo y el salario. Algunos ciudadanos también quedan excluidos de la «e-sociedad» por la imposibilidad de acceder a los transportes y la energía. El éxito de la Estrategia de Lisboa está en entredicho en los tres capítulos: social, económico y medioambiental.

1.1.3 El mercado y los precios: los precios al consumidor incorporan factores como la liberalización, la cotización del euro, la situación del mercado financiero, la fiscalidad, el coste de las energías renovables, la lucha contra el cambio climático o elementos externos. El mercado no puede regular todo por sí solo. Se debería trabajar en varios instrumentos con miras a una mayor inclusión de los ciudadanos y un reparto más justo de los costes y los precios.

1.2 Recomendaciones

1.2.1 El CESE considera que, en períodos alcistas y para determinadas categorías de destinatarios, sería **socialmente conveniente distinguir, por iniciativa europea y en el ámbito del consumo de transporte y energía, entre la parte «vital», susceptible de recibir ayuda, y la parte «elegida»,** a definir a través del diálogo.

1.2.2 Cabría confiar a los **Fondos Estructurales** un papel en materia de solidaridad energética y preservación de la movilidad de los ciudadanos.

1.2.3 **El reparto de los fondos públicos** entre las acciones de I + D debería **equilibrarse** a escala de la UE para optimizar la protección del clima y la independencia energética de la Unión.

El CESE desea que se lleve a cabo una acción continuada a favor de un nivel de investigación que permita avances significativos y rápidos hacia nuevas fuentes de energía y su uso, mediante un compromiso constante en el que después no se dé marcha atrás como sucedió durante la primera crisis del petróleo en cuanto empiezan a bajar los precios.

1.2.4 **El régimen jurídico relativo a las ayudas estatales** debería reservar sistemáticamente a los fondos de ayudas nacionales una exención de las normas de competencia referentes a la investigación, a fin de garantizar a los inversores una seguridad que favorezca la explotación de nuevas tecnologías y la creación y el mantenimiento de puestos de trabajo.

1.2.5 La ampliación del MFRC ⁽¹⁾ a las PYME innovadoras permitiría desarrollar su competitividad favoreciendo al mismo tiempo nuevas mejoras concretas del binomio transportes-energía.

⁽¹⁾ Mecanismo de Financiación de Riesgo Compartido, acuerdo de cooperación puesto en marcha por el BEI el 5.6.2007 para la investigación y el desarrollo e innovación en Europa, con una dotación de diez millardos de euros.

1.2.6 **La ampliación del FEAG** ⁽²⁾ y de sus criterios de acceso contribuiría a limitar las consecuencias negativas que para los trabajadores pueden tener las medidas de lucha contra el cambio climático.

1.2.7 Para mantener **la competitividad** de la economía europea **al mismo tiempo que la cohesión social**, el Comité aboga a favor de:

- **un plan director para una política industrial común**, orientado al desarrollo sostenible y al logro de la comodidad ⁽³⁾ de los transportes;
- **una política de la energía**, basada en la solidaridad entre Estados miembros y asociada a la protección del clima;
- **efectuar estudios sobre la oportunidad y viabilidad de un SIG europeo de la energía** al servicio de los ciudadanos, con un enfoque común en materia de precios, de fiscalidad sobre los combustibles, de normas financieras de seguridad, de desarrollo económico y preservación del clima; con ello mejoraría **el papel de los servicios públicos prestados en los Estados miembros en materia de energía y transportes** ⁽⁴⁾, en la encrucijada entre las normativas, los territorios, el respeto de los derechos fundamentales del ciudadano y el empleo;
- **objetivos cifrados y herramientas de medida**, tanto cuantitativas como cualitativas, sobre la eficiencia de separar las actividades de redes de las de distribución, así como su repercusión sobre los precios;
- **encuestas a los consumidores** sobre la armonización de los sistemas fiscales europeos sobre el combustible, con amplia difusión de los resultados, así como elaboración de indicadores útiles sobre el efecto de los transportes obligatorios en el medio ambiente;
- **la apertura de un auténtico diálogo** sobre los futuros planes climáticos, a fin de evitar distorsiones de la competencia y **dumping social**.

⁽²⁾ FEAG: Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización.

⁽³⁾ Definición de «comodidad»: «La comodidad, es decir, el uso eficiente de los diferentes modos, tanto individualmente como en combinaciones, [...]» — Revisión intermedia realizada en junio de 2006 del Libro Blanco de la Comisión Europea «La política europea de transportes de cara al 2010».

⁽⁴⁾ Artículo 73 del Tratado CE: «Serán compatibles con el presente Tratado las ayudas que respondan a las necesidades de coordinación de los transportes o que correspondan al reembolso de determinadas obligaciones inherentes a la noción de servicio público». Véase también el Reglamento (CEE) n° 1107/70 del Consejo, de 4 de junio de 1970, relativo a las ayudas concedidas en el sector de los transportes por ferrocarril, por carretera y por vía navegable, DO L 130 de 15.6.1970, p. 1-3, y Reglamento (CE) n° 1370/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2007, sobre los servicios públicos de transporte de viajeros por ferrocarril y carretera y por el que se derogan los Reglamentos (CEE) n° 1191/69 y (CEE) n° 1107/70 del Consejo.

1.2.8 Además, **a escala de las empresas**, el CESE considera necesario que en las empresas y servicios de la Unión Europea:

- se favorezca la apertura del **diálogo social y de negociaciones sobre los gastos de transporte y energía irreducibles**, como elemento del salario mínimo;
- **se preconice la negociación de un plan de movilidad sostenible** para la empresa o el servicio;
- **se establezcan, asimismo, certificaciones de empresa**, del tipo EMAS;
- **se lleve a cabo a continuación la evaluación de los beneficios resultantes de la reducción certificada del consumo de energía y transportes** en la empresa o el servicio, con arreglo a criterios por definir también mediante el diálogo, **con vistas a su reparto** en función de modalidades negociadas entre la empresa y los trabajadores;
- **se realicen estudios cualitativos sobre el estado de salud de los trabajadores** habida cuenta del uso de los transportes y las fuentes de energía a que están expuestos **con vistas a la adopción de medidas de precaución**.

1.2.9 **A escala comunitaria, el CESE considera necesario abrir el diálogo civil:**

- sobre la **dimensión cultural y el desafío humano** que hay que superar en el territorio de la Unión para que unos transportes y una energía accesibles a todos y a precios asequibles contribuyan al bienestar de los ciudadanos y la comprensión de toda la diversidad de la Unión;
- sobre el fomento de una **educación ciudadana** en la buena gestión de los transportes y la energía **desde el primer ciclo de primaria**;
- sobre la **salud de los ciudadanos en general, a través de encuestas amplias sobre el uso de los transportes y las fuentes de energía** a que están expuestos, **con vistas a la adopción de medidas de precaución**;
- el CESE estima que la Unión podría elaborar **un sistema de etiquetado normalizado**, comparable al del IVA (no una marca), **con el objetivo de sensibilizar a todos los ciudadanos acerca de los retos del transporte/energía/medio ambiente**, a fin de que, para cada bien de consumo, aparezca **en las etiquetas una línea denominada «APCO₂ — Added Production of CO₂»**;
- **el CESE considera que** esta normalización elaborada por los europeos podría utilizarse después **en la negociación mundial sobre el comercio**, y que los resultados podrían incluirse en los documentos comerciales existentes, siguiendo el modelo de Edifact ⁽⁵⁾ y bajo el control anual de la sociedad civil, como hace la Comisión Económica para Europa (UNECE) en el sistema de la ONU al presentar cada año al

⁽⁵⁾ Edifact: acrónimo de *Electronic Data Interchange For Administration, Commerce and Transport* — Intercambio Electrónico de Datos para la Administración, el Comercio y el Transporte, norma de las Naciones Unidas que define tanto una sintaxis como un contenido, adaptada por los organismos de normalización nacionales y sectoriales para que se tengan en cuenta las necesidades de cada actividad.

Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas un estado de la situación de Edifact ⁽⁶⁾, de lo que la Unión podría sacar partido a escala mundial.

2. Posibles polos de acción para la Unión

2.1 La diplomacia

2.1.1 La independencia energética de la Unión, el desarrollo de la economía, el mantenimiento del nivel de vida de los europeos y la sostenibilidad social y medioambiental dependen de la capacidad de abastecimiento de los Estados miembros.

2.2 Los mercados

2.2.1 La demanda de transportes y energía y la producción de gases de efecto invernadero (GES) se aceleran. Por lo que respecta a la **energía** y las industrias de red, los **mercados europeos** siguen estando fragmentados, aunque se observa una tendencia a la integración («acoplamiento») de los mercados de Francia, Bélgica y los Países Bajos en 2006, que probablemente se ampliará a Alemania en 2009, constitución de un «mercado *spot*» ⁽⁷⁾ europeo, búsqueda de fusiones). Sin embargo, la opción escogida de liberalización con separación de las redes (gas, electricidad) puede presentar peligros, como la compra por fondos extranjeros de fuera de la Unión (fondos soberanos), crisis sin capacidad de reserva gestionada en común o políticas de precios no controladas y catastróficas para los consumidores. La energía nuclear se ha convertido en una cuestión ineludible para la Unión: sería irresponsable no abordarla a escala comunitaria.

2.2.2 La posibilidad de desplazarse facilita el trabajo, el turismo y el conocimiento de los demás europeos y de Europa, pero se ve limitada cuando los precios de la energía son demasiado elevados y afectan gravemente a la vida de las personas, las empresas, el empleo y la actividad económica.

2.2.3 Hay que construir una combinación energética y solidaridades intraeuropeas para evitar nuevas fragmentaciones del mercado. Una sociedad móvil e inclusiva al mismo tiempo necesita una normativa coherente y organismos reguladores que aseguren su cumplimiento. La sociedad civil puede señalar el camino.

2.3 La formación de los precios

2.3.1 Factores que intervienen en la formación de los precios al consumidor:

— **la liberalización:** los consumidores no han visto materializarse en su totalidad los descensos de costes anunciados;

⁽⁶⁾ La Comisión Económica para Europa, compuesta por 56 miembros, es una de las cinco comisiones regionales de la UNECE, el CES de las Naciones Unidas. Además de los países de Europa, integra a los Estados Unidos, Canadá, Israel y las repúblicas de Asia central.

⁽⁷⁾ Un «mercado *spot*» puede tener por objeto divisas, tipos o materias primas, con entrega ultrarrápida al día siguiente o en un plazo inferior a la jornada.

— **la interacción de los precios** que repercuten los unos sobre los otros, los de la energía sobre los de los transportes y los del petróleo en los del gas; juntos forman la política de precios; hay que señalar también las prácticas de los productores y distribuidores que fomentan el alza y son los que más se benefician de esta situación, dividiendo a continuación el precio por la mitad cuando falta liquidez;

— **el tipo de cambio:** el valor del euro frente al dólar debería ser un factor de amortiguación del alza, pero antes de la crisis la fortísima demanda y los precios repercutieron en los países del Eurogrupo, tanto más cuanto más alto era el nivel de los impuestos nacionales sobre la gasolina ⁽⁸⁾; y durante la crisis, la bajada del euro frente al dólar reduce el efecto del descenso del precio de producción;

— **la situación de los mercados financieros:** la falta de liquidez causada por la crisis de finales de 2008 ha acarreado la caída de los precios del crudo: los vendedores se adaptan a las posibilidades de los compradores para no perder demasiado; pero el precio de la gasolina apenas ha bajado desde el comienzo de la crisis, mientras que las repercusiones económicas y sociales de la crisis empezaban a sentirse;

— **la fiscalidad,** que es muy fuerte en el sector de la energía y distinta según los Estados miembros, debería revisarse y armonizarse realmente entre los países europeos;

— **el sector de las energías renovables:** se han beneficiado de la subida global de los precios de la energía, que contrarrestaba su coste inicial; pero la ganancia para el consumidor medio sigue siendo poco visible; por el contrario, la reducción de los costes puede debilitar su posición;

— hay **elementos externos** que desempeñan un papel (como el coste del principio de quien contamina paga) o que podrían desempeñarlo (como la apertura a una auténtica competencia de los suministradores de productos petrolíferos o la armonización del precio del diésel europeo).

2.3.2 El CESE estima que **el papel de la Unión debe ser el de favorecer las solidaridades** y propiciar un plan director para una política industrial común basada en la búsqueda del desarrollo sostenible y la consecución de la comodalidad de los transportes, así como valorizar la estabilidad política europea mediante reglamentaciones. Para la elaboración de estas políticas sería útil un estudio serio sobre la influencia en los precios de la separación de las actividades de red y de distribución.

⁽⁸⁾ DESTATIS, Oficina federal alemana de estadísticas: los precios de la energía arrastran al alza los precios a la producción en un 3,8 % anual. En el mismo período de un año, los precios aumentaron un 7 %, los derivados del petróleo un 19 % y la electricidad cerca de un 10 %. Sin la energía, los precios sólo habrían aumentado un 2,7 % en un año (en: *Les ECHOS*, Francia, 21/22 de marzo de 2008).

2.4 La financiación

2.4.1 Desde el punto de vista público

Aquí interesa únicamente subrayar algunos aspectos en el plano de las consecuencias sociales ⁽⁹⁾. En materia de utilización de los fondos públicos, el reparto entre las acciones que aportan resultados a corto plazo y los esfuerzos de investigación debería ser juiciosamente equilibrado a escala de la UE entre protección del clima, independencia energética de la Unión y bienestar de los ciudadanos. Los saldos de presupuestos comunitarios concedidos y no utilizados deberían reservarse sistemáticamente a un fondo de ayuda a la investigación y la innovación. El régimen jurídico de las ayudas estatales podría garantizar a los fondos de ayuda nacionales una exención de las normas de la competencia que garantice a los inversores una seguridad jurídica y favorezca la explotación de nuevas tecnologías y la creación y el mantenimiento de puestos de trabajo. Las PYME deberían recibir el apoyo necesario para alcanzar el nivel de crecimiento útil definido en Lisboa en 2000, mantener y desarrollar el empleo y preservar su capacidad de innovación.

2.4.2 A escala del consumidor

La Unión posee herramientas potentes (Fondos Estructurales, política regional). Antes de la crisis, los expertos mundiales consideraban duradera la tendencia al alza de las materias primas energéticas. La Comisión Europea podría llevar a cabo un proceso de reflexión sobre la solidaridad comunitaria, a movilizar en el caso de una nueva subida de los precios, con el fin de limitar la exclusión debida a la pobreza energética y evitar así que resulte afectado el PIB de la UE y, en caso de depresión (bajada de los precios acompañada de una reducción del consumo por disminución del poder adquisitivo, entre otros motivos), para respaldar la demanda.

Una de las consecuencias sociales de la evolución del binomio transportes-energía es que convierte a cada cual en prisionero del alza de precios cuando ésta se produce, en un momento en que las presiones externas procedentes de la globalización y de la «financierización» de la economía, que han conducido a la crisis, repercuten en los salarios y en el poder adquisitivo de las familias y en que la UE se encuentra en situación de subempleo. Además, los precios dependen en gran parte de una fiscalidad indirecta, sin carácter progresivo.

El CESE estima que sería socialmente útil establecer, bajo el impulso europeo, una diferenciación del precio entre la parte «vital» y la parte «elegida» para los primeros kilómetros recorridos o los primeros litros de gasolina o kilovatios consumidos, partiendo de una estimación de uso y de categorías de destinatarios, que conviene definir a través del diálogo. De ese modo podrían establecerse sistemas de ayuda a los más desfavorecidos para la parte vital irreducible.

El CESE considera que se deberían emprender estudios sobre la viabilidad de un SIG europeo de la energía que cabría poner al servicio de la política común de la energía. Un enfoque común de los precios haría de este parámetro una herramienta de lucha para el

⁽⁹⁾ Dictámenes del CESE, en especial: Alleweldt, «Las infraestructuras de transporte del futuro», CESE 93/2004, 28.1.2004; Krzaklewski, «Redes transeuropeas: hacia un enfoque integrado», DO C 204 de 9.8.2008, p. 25 28.3.2008.

mantenimiento del desarrollo económico, al mismo tiempo que de preservación del clima y de los intereses de los consumidores, gracias a un reparto más justo de los costes.

2.5 La fiscalidad

2.5.1 La fiscalidad interviene en la formación de los precios (la viñeta ecológica constituye su elemento más reciente). Los Estados miembros se han reservado un cierto margen de maniobra. Una política de mercado más integrada conduciría a la UE a revisar la situación en materia de fiscalidad y aumentaría la transparencia para el ciudadano consumidor.

2.5.2 El impuesto interior sobre los productos petrolíferos (IIPP), establecido por la Unión, se basa en el volumen y el IVA en el valor; el IVA es, como cualquier impuesto indirecto, injusto, pues se recauda sin establecer distinciones en función de la capacidad contributiva, por lo que las categorías socioeconómicas más desfavorecidas son las más penalizadas. No obstante, los ciudadanos de los Estados miembros se hallan en situación de desigualdad ante la fiscalidad sobre la gasolina, que debería ser objeto de estudios y encuestas a los consumidores, hechos públicos con vistas a identificar el mejor sistema posible desde la perspectiva de la convergencia. Un diésel «europeo» tendría un efecto de transparencia inmediato ⁽¹⁰⁾.

2.6 La investigación

2.6.1 El relanzamiento de las inversiones productivas debe ser de un nivel tal que genere avances significativos y rápidos, sin los cuales no podrían preservarse ni la independencia energética ni el mantenimiento del liderazgo de la Unión en materia de lucha contra el cambio climático, ni el nivel de vida de los europeos ni el futuro de Europa. Un procedimiento gratuito de obtención de una patente europea en materia de energías renovables y transportes limpios y baratos reduciría los períodos de latencia entre descubrimiento y comercialización. Esta política no entraría en contradicción con la letra c) del apartado 1 del artículo 194 del Tratado de Lisboa. Es indispensable asumir riesgos razonables. El BEI exige ahora, para invertir, un tipo del 20 % de aumento de la eficacia energética. Este dispositivo podría contemplar las innovaciones ⁽¹¹⁾ y ofrecerse a muchas empresas.

⁽¹⁰⁾ «La fiscalidad sobre los combustibles completa la tarificación por el uso de las infraestructuras de transporte para integrar los costes externos en los precios que abonan los usuarios. Permite en particular incorporar el componente de los costes externos relacionado con las emisiones de gases de efecto invernadero. Con la apertura total a la competencia del transporte por carretera, la falta de una imposición armonizada de los combustibles se considera cada vez más un obstáculo al buen funcionamiento del mercado interior» Libro Blanco — «La política europea de transportes de cara al 2010», Comisión Europea, 2001.

⁽¹¹⁾ Véase el Dictamen del CESE «Los posibles efectos positivos o negativos del aumento de las exigencias políticas medioambientales y energéticas en la competitividad de la industria europea» (ponente Sr. Wolff), DO C 162 de 25.6.2008, p. 72 20.2.2008.

La posibilidad de que las PYME se beneficien del MFRC (véase punto 1.2.5) podría aumentar las innovaciones en todo el tejido territorial. Por ejemplo, existen iniciativas de utilización compartida de vehículos (*car-sharing*), pero, como ocurre en el caso de los municipios de Saint-Brieuc o de Rennes ⁽¹²⁾, siguen dependiendo del eventual nivel de subvenciones locales, a pesar de que ser iniciativas que aportan movilidad, reducción de CO₂, ganancia de tiempo y proyectos sociales por el acceso a los menos favorecidos en razón del módico coste que supone su utilización.

2.7 Los territorios

2.7.1 El transporte y la energía constituyen el riesgo de las regiones y una oportunidad de desarrollo local (véase la repercusión de la apertura de líneas de trenes de alta velocidad para las regiones en Francia). No obstante, los desplazamientos, tradicional motor de la economía y la ordenación territorial, se convierten en un freno cuando los costes de la energía son altos.

2.7.2 La Unión se dota de una política de la energía y el clima con objetivos cifrados, por lo que necesitará herramientas de medida. Sería interesante medir los aspectos cualitativos de manera armonizada en la Unión y, para **evaluar la expresión de las necesidades**, parece que la dimensión territorial de la energía y los transportes es la más adecuada. A escala local, el conocimiento en profundidad de las tendencias permite una mejor gestión de los recursos.

2.7.3 A través de la política regional de la Unión, **los territorios reciben ayudas**. El desglose de dichas ayudas puede ser un indicador de la búsqueda del mayor bienestar de los ciudadanos en materia de transportes y energía. La evolución del binomio transportes-energía puede afectar a sectores enteros de la economía y tener serias repercusiones sociales cuando la conjunción de sus efectos negativos golpee de lleno a un sector como la pesca, cuyos beneficios ya se han visto fuertemente reducidos por el aumento de los precios del transporte y la energía.

2.7.4 El reparto de las actividades económicas y la gestión de **la movilidad residencial en las ciudades** ⁽¹³⁾ condicionan las migraciones que se producen dos veces al día. Una cláusula vinculante de contratación local se podría respaldar con Fondos Estructurales adecuados (porcentaje de puestos de trabajo reservados a habitantes de la zona y concesión de exenciones fiscales a las empresas que se comprometan en este sentido). El empleo, la vivienda, la igualdad de oportunidades —y por consiguiente el salario— y el cuarto factor, el transporte, pueden jugar o no a favor de la inclusión social.

La fijación de nuevas prioridades y la coordinación de las políticas urbanas públicas en materia de vivienda, empleo y movilidad pueden aportar soluciones que eviten un ajuste de los costes colectivos con efectos negativos en lo social.

⁽¹²⁾ Municipios de Bretaña (22), Francia; la ciudad de Saint-Brieuc ha sido objeto de una audiencia por el Grupo de estudio que trabaja en el presente Dictamen.

⁽¹³⁾ Dictamen del CESE «Transporte en las áreas urbanas y metropolitanas» (ponente Sr. Ribbe), CESE DO C 168 de 20.7.2007, p. 77.

Un marco nacional y europeo jurídicamente seguro podría garantizar un eficaz reparto de las acciones entre los entes regionales y locales, las empresas y los hogares.

2.8 Los servicios públicos

2.8.1 Por lo que respecta a la energía, la situación es más «oligopolista» que plenamente competitiva. Las consecuencias sobre el acceso a la red y las políticas de precios tienen repercusiones negativas para el ciudadano (por ejemplo: supresión de estaciones pequeñas y de redes de autobuses declaradas no rentables, subida de los precios al consumo, coste de la energía, etc.). La función de los servicios públicos nacionales se encuentra en la encrucijada de las normativas, la acción de los territorios, el respeto de los derechos fundamentales del ciudadano y el empleo.

La colectividad tiene por objeto suavizar el impacto, para el ciudadano, de los cambios y de las incertidumbres que éstos comportan. Los entes locales deberían poder presentarse como agentes dinamizadores de su territorio a fin de amortiguar estas crisis económicas y financieras. Directamente enfrentados con la evolución del binomio transportes-energía, están a la búsqueda de soluciones.

Se necesitan nuevos instrumentos de gobernanza para los diferentes niveles de intervención, local, regional, nacional, comunitario. Los programas comunitarios podrían divulgarse mejor y ser más receptivos a la experimentación.

2.8.2 La distribución de los puestos de trabajo en las cuencas de empleo mejoraría si se vinculara a la organización del transporte urbano. El papel que desempeñan los servicios públicos locales de empleo es muy importante; deberían tener en cuenta las nuevas exigencias que gravitan sobre la energía y los transportes.

2.8.3 El entramado de los territorios es el resultado de las elecciones políticas y de las inversiones. Actuar sobre la formación de los precios es permitir un acceso y un coste asequibles, y la inclusión de los menos favorecidos. El transporte, por su necesidad, por su elevado precio y a veces por su escasez, se ha convertido en el cuarto factor de exclusión, después de la vivienda, el empleo y el salario. Además, se impone cierta vigilancia social en lo que concierne a las obligaciones sociales a las que tendrán que hacer frente los transportes (paquete energía-clima). La eficacia económica cabe buscarla en un enfoque sistémico de las políticas de desplazamientos, de las hiperconexiones intermodales, de la rentabilización competitiva de todos los segmentos geográficos y temporales ⁽¹⁴⁾ y de la investigación técnica y social, a fin de optimizar el recurso reduciendo los costes. Esto depende de la voluntad política y de la movilización de los actores.

⁽¹⁴⁾ Municipio de Saint-Brieuc, Bretaña (22) Francia, audiencia del 6 de octubre: creación de líneas «virtuales» de transporte local que se activan a petición de los interesados y presentan itinerarios concretos gracias a una central de movilidad informatizada de gestión integrada de los medios de transporte por parte de los usuarios locales y a la información sobre otras redes (sistemas de transporte «inteligentes»).

2.9 La salud

Las consecuencias de la evolución del binomio transportes-energía también se dejan sentir en la salud de los ciudadanos. Y ello justifica la adopción de medidas que reequilibren las elecciones anteriores dentro del respeto del «paquete energía-clima», que ya estaban en fase de gestación en el Libro Blanco de la Comisión sobre los transportes.

2.9.1 Las causas de **alteración de la salud por la utilización diaria y reiterada de los transportes** en trayectos largos entre el domicilio y el trabajo tienen incidencia en los sistemas sociales: dificultad de mantenimiento del empleo, estrés, astenia, debidos al gran número de enfermedades observadas en los adultos, como alergias y trastornos musculoesqueléticos (TME), y en los más jóvenes, como alergias, bronquiolitis, etc.

La utilización de energías no sostenibles provoca la alteración del aire, de las aguas dulces y saladas, de los suelos y los alimentos que se extraen de ellos, etc. Además, hay que reconsiderar el retorno de la energía nuclear y sus peligros potenciales, así como la educación de la población en materia nuclear, pues esta última se ha convertido en una necesidad ante el aumento de la demanda de este tipo de energía en los países miembros productores y el envejecimiento de su parque.

2.10 El empleo

2.10.1 Crecimiento, empleo (Estrategia de **Lisboa**) y desarrollo sostenible **se enfrentan con la carestía de la energía y el transporte, así como con los efectos de la crisis financiera**. Hay que tener en cuenta los aspectos sociales y los relacionados con el empleo, relacionados con el capítulo social de la Estrategia de Lisboa. La liberalización ha tenido ya importantes consecuencias para los trabajadores de los sectores del gas y de la electricidad, etc.

2.10.2 La creciente comunitarización de la política de la Unión en materia de clima conlleva, a escala macroeconómica, **la apertura de un auténtico diálogo social** tendente a la negociación de los futuros planes «climáticos» de Europa, a fin de evitar distorsiones de la competencia y *dumping* social. La Comisión Europea podría ayudar a los interlocutores sociales a través de un mecanismo que les permita *«anticipar, prevenir y acompañar, en su caso»* las transformaciones económicas y sociales resultantes de la adopción de las nuevas políticas climáticas, que repercuten sobre el binomio transportes-energía.

2.10.3 El CESE considera que los medios consagrados a la investigación aplicada deben registrar un aumento real para que el desarrollo de tecnologías innovadoras permita aumentar el número de puestos de trabajo, en particular en las PYME y las TPYME.

2.10.4 El CESE **es favorable a una ampliación del FEAG** (el Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización) para limitar las consecuencias negativas de las medidas de lucha contra el cambio climático sobre los trabajadores. El CESE considera que deberían estar cubiertas todas las poblaciones en dificultad, con riesgo de pobreza o excluidas, y que deberían revisarse los mecanismos de funcionamiento de dicho Fondo, comenzando por la ampliación de los criterios de acceso al FEAG.

2.10.5 En opinión del CESE, los gastos obligatorios gravan cada vez más a los menos favorecidos y ponen en peligro su **e-integración**, factor adicional de expulsión del empleo y exclusión social. La Unión debe ser capaz de garantizar a sus ciudadanos una evolución de precios soportable y, al mismo tiempo, reforzar su seguridad energética.

2.11 El diálogo social en la empresa

2.11.1 La evolución del binomio transporte/energía tiene consecuencias sobre las empresas a **escala microeconómica**, y el diálogo social debe abordarlas.

- El diálogo social podría interesarse por la **formación del personal y los directivos** en comportamientos sostenibles y ahorradores de energía y en transportes no contaminantes.
 - La negociación podría integrar la **obligación de negociar un plan de movilidad sostenible** para la empresa o el servicio.
 - El empleador podría llegar a considerar que, según escalas establecidas a través del diálogo social, los **gastos de transporte de los trabajadores podrían reconocerse** como un elemento del salario mínimo.
 - El establecimiento de **certificaciones de la empresa** podría definirse a través del diálogo social ⁽¹⁵⁾.
 - Habría que negociar luego el reparto de las ganancias obtenidas mediante la reducción del consumo de energía y transportes en la actividad profesional, evaluadas con arreglo a criterios que también deberían definirse mediante el diálogo.
- Hay aquí un vasto campo que explorar para el diálogo social en la empresa.

2.12 La cultura y la educación

2.12.1 Los transportes y la energía han adquirido desde hace mucho tiempo una **dimensión cultural** que su democratización ha puesto al alcance de gran número de ciudadanos. Esta dimensión, que hoy es consustancial a la construcción europea, debe ser preservada y constituye un **reto humano que hay que superar** para la comprensión y la práctica de la diversidad europea.

⁽¹⁵⁾ Certificaciones como las del «sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales» (EMAS), Reglamento de 1995, revisado en 2002 y 2004, Reglamento 761/2001 relativo a la participación voluntaria de organizaciones.

2.12.2 El CESE estima que la evolución en curso puede brindar la ocasión de promover **desde la escuela la educación ciudadana** por un conocimiento mejor de los demás europeos y un empleo bien gestionado de los dos flujos. Dicha educación debería perseguir asimismo la enseñanza de los actos ciudadanos de la vida cotidiana, teniendo en cuenta a las poblaciones más desfavorecidas, por la discapacidad, la vejez o la exclusión. Y podría ir emparejada con la educación en materia de salud, que potenciaría ⁽¹⁶⁾.

2.13 La acción de la sociedad civil organizada

2.13.1 Individual

Todos los ciudadanos tienen la obligación de informarse y el derecho a esperar **transparencia** en las decisiones procedentes de las instituciones o de estructuras como las agencias de regulación. El CESE considera que en este terreno es necesario llevar a cabo una vasta acción de divulgación.

El CESE reitera su apoyo a la propuesta de la Comisión de 5 de julio de 2007 ⁽¹⁷⁾ a favor de una **Carta Europea de los Derechos de los Consumidores de Energía**, que garantice sus derechos, cuya «*observancia no puede dejarse sólo a los mecanismos del mercado*» (Carta, puntos 1.2 y 1.8).

2.13.2 Global

Responder a los retos de la política energética requiere una **movilización social** que exige la adhesión **de los ciudadanos y una acción voluntarista por su parte**.

A tal fin, el CESE presenta una propuesta capaz de **fomentar la concienciación de los ciudadanos y los consumidores, es decir, el etiquetado de la producción añadida de CO₂ en todos los productos de consumo**.

Cuando los ciudadanos tienen la posibilidad de hacer elecciones responsables, no disponen de visibilidad. Dos niveles de acción

complementarios permitirían a la Unión actuar y mantener al mismo tiempo la competitividad de las empresas:

- el nivel **macroeconómico**, tal y como demuestra el Dictamen del CESE de 20 de febrero de 2008 ⁽¹⁸⁾;
- el nivel **microeconómico**, en el que sería posible la elección de los consumidores si las empresas, a partir de una certificación de tipo EMAS normalizada, reflejaran, **en cada fase de la cadena de valor**, en la etiqueta de todo producto, bien o servicio, **la cantidad de carbono añadida**; ya se están llevando a cabo experiencias parciales en este sentido en el Reino Unido, y fuera de la UE, en Vancouver, Canadá, por ejemplo.

Este **sistema de etiquetado**, comparable al del IVA, propiciaría la sensibilización de todos los ciudadanos en el momento del consumo de cada bien o servicio: «**APC Added Production of CO₂**» aparecería en todo documento contable, en el ticket de compra del supermercado o en la nómina, para cada producto o servicio, y permitiría a toda persona de la Unión hacer suyo el reto sobre unas bases objetivas.

No iría vinculado a ello el pago de los costes de la producción de CO₂. Lo urgente es la **toma de conciencia** por parte de todos y por **un medio simple**, en todos los sectores.

El CESE considera que la negociación mundial sobre el comercio podría hacer suya esta práctica europea. Los resultados podrían incluirse en los documentos comerciales ya normalizados, siguiendo el modelo de *Edifact* y bajo el control anual de la sociedad civil: así, la *Comisión Económica para Europa* comunica cada año al Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (UNECE) un estado de la situación de *Edifact*.

La UE lleva un gran adelanto en la toma de conciencia de la obligación de tratar juntos los tres capítulos de transportes, energía y medio ambiente, como aspectos de una misma política. Y podría sacar partido de ello a escala mundial.

Bruselas, 4 de diciembre de 2008.

El Presidente del Comité Económico y Social Europeo
Mario SEPI

El Secretario General del Comité Económico y Social Europeo
Martin WESTLAKE

⁽¹⁶⁾ Dictamen del CESE «La obesidad en Europa: papel y responsabilidad de los interlocutores de la sociedad civil» (ponente: Sharma), CESE DO C 24 de 31.1.2006, p. 63.

⁽¹⁷⁾ Dictamen del CESE «Hacia una Carta Europea de los Derechos de los Consumidores de Energía» (ponente: Sr. Iozia), DO C 151 de 17.6.2008, p. 27 16.1.2008.

⁽¹⁸⁾ Dictamen del CESE (ponente: Sr. Wolff), citado anteriormente.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «La aeronáutica europea: situación y perspectivas»

(2009/C 175/09)

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 de iniciativa sobre el tema

«La aeronáutica europea: situación y perspectivas».

La Comisión Consultiva de las Transformaciones Industriales, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 18 de noviembre de 2008 (ponente: Sr. OPRAN; coponente: Sr. BAUDOUIN).

En su 449º Pleno de los días 3 y 4 de diciembre de 2008 (sesión del 3 de diciembre de 2008), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 110 votos a favor, 9 en contra y 5 abstenciones el presente Dictamen.

PREFACIO

El presente dictamen trata del sector de la industria aeronáutica civil europea de aeronaves de ala fija dirigido al mercado del transporte de pasajeros y carga. Todos los demás sectores (aeronáutica militar, helicópteros, mantenimiento, etc.) quedan explícitamente excluidos del dictamen.

Primera Parte — Conclusiones y recomendaciones

Objetivo: Mantener la posición de liderazgo mundial de la industria aeronáutica civil europea en el sector de las aeronaves de ala fija: identificar las amenazas, definir las prioridades y las propuestas para una estrategia de éxito en 2008-2012.

1. El informe «STAR 21» pone de relieve el papel crucial que ha desempeñado la industria a la hora de desarrollar asociaciones con el mundo de la investigación (universidades, centros de enseñanza superior, laboratorios públicos, etc.). El sector aeronáutico es un crisol de competencias y tecnologías fundamentales, y constituye una palanca esencial para la innovación. Esta industria opera en los sectores civil y de la defensa, ambos interdependientes y basados en la aplicación de tecnología punta.

1.1 La industria aeronáutica, tanto civil como militar, constituye un elemento determinante de una base industrial sólida, así como del desarrollo tecnológico y el crecimiento económico. También es determinante para tener peso en la escena mundial e influir en las decisiones económicas o políticas.

1.2 Contribuye también a crear empleo cualificado en Europa y a proporcionar salarios relativamente más elevados en relación con otros sectores.

1.3 En resumidas cuentas, hoy en día son más actuales que nunca la Estrategia de Lisboa (2000) y las conclusiones del Consejo Europeo de Barcelona (2002) ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ «Para acortar las distancias entre la UE y sus principales competidores, se debe mejorar de modo significativo el esfuerzo general en I + D e innovación en la Unión, haciendo especial hincapié en las tecnologías de vanguardia.»

2. El Comité considera que hay cinco factores esenciales que representan una verdadera amenaza para la industria aeronáutica europea si los responsables de la toma de decisiones políticas e industriales no se anticipan a ellos:

2.1 El crecimiento exponencial de los costes de desarrollo de los aviones, unido a la imposibilidad de que los fabricantes financien ellos mismos el desarrollo total de nuevos modelos en sus estrategias industriales a escala europea, ocasiona que la financiación del riesgo se transfiera a los fabricantes de equipos y subcontratistas, que los plazos para rentabilizar las inversiones sean cada vez más largos y que se incremente el endeudamiento y la inseguridad de los fabricantes de equipos y subcontratistas.

2.2 La debilidad del dólar, que se manifestó desde 2005 hasta el comienzo de la crisis mundial actual y se ha convertido actualmente en una fluctuación errática de esta divisa que se caracteriza, frente al euro, por una tendencia general al alza sin justificación económica de ningún tipo, tiene como efecto

- pérdida de competitividad de la industria europea ⁽²⁾;
- intento constante de minimizar los costes fijos (salariales);
- incentivo de las deslocalizaciones hacia la zona del dólar;
- reducción del número de subcontratistas en Europa; y
- fomento del desarrollo de asociaciones en otras zonas fuera de Europa.

⁽²⁾ Entre 2000 y 2007 el euro se apreció un 48 % (un 66 % si se tiene en cuenta la media de los tipos de cambio de los ocho primeros meses de 2008) con relación al dólar americano; si este fenómeno, actualmente interrumpido, llegase a reproducirse o incluso intensificarse, podría obligar a la sociedad Airbus a cancelar el plan de reestructuración denominado «Power 8» (establecido sobre una paridad máxima €/€ de 1,37) y a introducir otras medidas de ahorro, lo que tendría consecuencias sociales y políticas desastrosas.

2.3 El efecto llamado en francés «*papy boom*», que llegará a su cúspide en 2015 ⁽³⁾, causará la pérdida de numerosos empleos altamente cualificados (la mitad del personal empleado en el sector del transporte aéreo europeo se jubilará de aquí al año 2015), lo que puede entrañar la pérdida definitiva de competencias estratégicas.

2.4 El aumento de la competencia, con la aparición de nuevos agentes muy agresivos en el sector de los aviones regionales (de India y Brasil), incita a los industriales a reducir costes para aumentar su competitividad y su rentabilidad y a establecer asociaciones con países emergentes como China, a pesar de los riesgos que entraña la transferencia de tecnología y la implantación local para captar esos nuevos mercados. Esta competencia provoca también que los fabricantes vuelvan a centrarse en la actividad principal de los contratistas.

2.5 El nivel ventajoso actual del precio del petróleo no puede ocultar la incertidumbre persistente sobre su evolución a corto y medio plazo en el contexto de una crisis económica mundial cuya magnitud y duración todavía no se pueden determinar. Estos factores influyen en la demanda, fragilizan a las compañías aéreas y obligan a los constructores aeronáuticos a reflexionar sobre los medios necesarios para reducir los costes de utilización de los aviones, especialmente recurriendo a carburantes alternativos y a las tecnologías correspondientes.

3. El Comité considera que las bazas fundamentales de este sector radican en mantener la competitividad, en su utilidad para los ciudadanos y en su proyección en la escena internacional.

4. En este contexto, propone varias **recomendaciones** y pide a la Comisión y a los Estados miembros que destaquen el papel primordial desempeñado por la industria aeronáutica en la Unión Europea, así como la importancia que reviste para los ciudadanos debido a su impacto en muchas otras industrias de todo el territorio europeo.

4.1 En el ámbito del desarrollo tecnológico, el crecimiento y la cooperación, sería necesario prever la creación de un nuevo marco que permita y anime a las empresas de los diferentes países de la UE a trabajar juntas con mayor eficacia para fijar y llevar a cabo sus prioridades industriales. Eso reforzará la competitividad y mejorará la respuesta a las fluctuaciones del mercado. Es urgente elaborar nuevas normas de calidad y eficacia, maximizando la eficiencia de la financiación de la I+D.

⁽³⁾ El efecto «*papy boom*» hace referencia al gran número de jubilaciones que se producirán entre los años 2000 y 2020 en los países desarrollados. Este fenómeno es una consecuencia lógica y previsible del «*baby boom*» de la posguerra y de la disminución de la tasa de natalidad que entraña un envejecimiento demográfico. Este proceso tendrá una influencia decisiva en la economía y provocará un aumento de los gastos en sanidad y del coste de las jubilaciones, así como una disminución de la población activa.

4.1.1 Debe reforzarse la coordinación entre la Comisión Europea y la Agencia Europea de Defensa (AED) para promover el desarrollo de nuevas tecnologías híbridas que sirvan, a la vez, en los sectores militar y civil de la industria aeronáutica. Al mismo tiempo, es preciso garantizar que la Comisión Europea y la Agencia Europea de Defensa controlen toda difusión posterior de las tecnologías que pudieran ser explotadas tanto por el sector militar como por el sector civil de la industria aeronáutica.

4.1.2 Debe prestarse apoyo a los industriales –teniendo especialmente en cuenta el desarrollo de las PYME del sector de fabricantes de equipos en la cadena de suministro– para la aplicación rápida y completa de la iniciativa tecnológica conjunta «Cielo limpio» (*Clean Sky*), con el fin, por una parte, de cumplir los objetivos medioambientales que Europa se ha fijado y, por otra, para permitir que la industria desempeñe un papel importante en la instauración de un **sistema de nueva generación para la gestión del tránsito aéreo** (SESAR-GTA) con el fin de apoyar el programa «Cielo único europeo» (CUE) ⁽⁴⁾.

4.2 El Comité propone que se promueva la participación activa directa de los países de la UE que tienen una tradición reconocida en el sector de la aeronáutica para crear una red europea de subcontratistas capaces de respaldar con eficacia a los fabricantes de aeronaves como Airbus, Saab, Alenia, ATR, etc. Es importante mantener y aumentar sus competencias, centrándose, en particular, en las nuevas tecnologías.

4.3 El sector aeronáutico regional de la UE está experimentando una renovación significativa, impulsada por los aviones de ATR ⁽⁵⁾ y el ahorro de combustible que ofrecen. El mercado aeronáutico evoluciona también hacia aviones de tipo RJ (*Regional Jets*, reactores regionales) ⁽⁶⁾. El Comité destaca la importancia del tipo «*Open Innovation*», cuyo *SuperJet International* probablemente es el mejor ejemplo en la actualidad.

4.4 El Comité estima esencial que los Estados miembros favorezcan la reducción de la dependencia de los subcontratistas frente a los actuales contratistas principales (con ayudas a la diversificación de los mercados y a la internacionalización) y que contratistas principales y subcontratistas redacten una Carta de compromisos mutuos a largo plazo.

⁽⁴⁾ Iniciativa comunitaria cuyo fin es estructurar el espacio aéreo y los servicios de navegación aérea a nivel paneuropeo con el fin de administrar mejor el tráfico aéreo y garantizar un nivel de seguridad elevado y homogéneo en los cielos europeos.

⁽⁵⁾ ATR, que había registrado doce pedidos en 2004, registró 113 pedidos firmes en 2007 (fuente: ATR).

⁽⁶⁾ *Regional Jet* (reactor regional): aeronave de transporte civil de pasajeros de menos de 100 plazas (que, a largo plazo, invadirá el segmento de los aviones de un pasillo (líneas de corto recorrido o «*courts courriers*»).

4.5 El Comité está convencido de que es urgente prestar apoyo a los subcontratistas para que desarrollen estrategias de innovación que les permitan ofrecer de manera sostenible nuevos productos y servicios de mayor valor añadido, facilitándoles al mismo tiempo las posibilidades de alcanzar una masa crítica.

4.6 A pesar del contencioso entre la UE y los Estados Unidos ante la OMC, el Comité sugiere a la Comisión y a los Estados miembros que reflexionen sobre un procedimiento de financiación que pueda garantizar la continuidad del proceso de fabricación. Este procedimiento podría adoptar la forma de una «mutualización» de los subcontratistas del sector. Podría también tomar la forma de, o bien una garantía sobre los préstamos, basada en anticipos reembolsables, o bien préstamos a tipos preferenciales del BEI (Banco Europeo de Inversiones). También sería conveniente prever mecanismos de cobertura de los riesgos financieros como los que se derivan de las fluctuaciones monetarias.

4.7 Además del aspecto industrial, el Comité considera que es necesario anticipar la evolución y las transformaciones de los puestos de trabajo instaurando una «gestión de previsión de los empleos y competencias» en los distintos niveles que constituyen el sector profesional, las instancias europeas, nacionales, regionales y locales. La creación de observatorios de las profesiones del sector de la aeronáutica permitiría definir las profesiones del futuro y las necesidades de formación, en colaboración con las autoridades académicas.

4.8 El Comité destaca la importancia de crear herramientas de supervisión económica con el fin de seguir la evolución de los resultados de las empresas y detectar cuanto antes los riesgos. Estas herramientas, por una parte, deben ser innovadoras en materia de formación y, por otra, deben estrechar los vínculos entre la investigación-universidad-industria para preparar mejor a los jóvenes, al igual que a los trabajadores, tanto a las profesiones del futuro como a los cambios tecnológicos que se avecinan.

4.9 El desarrollo de los intercambios entre los distintos polos de competitividad con el fin de cumplir los objetivos medioambientales y tecnológicos fijados por la UE debe permitir una conexión en red que suponga una mejor distribución de las funciones y los fondos europeos, lo que evitaría la competencia entre las regiones europeas aumentando al mismo tiempo la sinergia entre ellas.

4.10 La participación financiera de la UE debe inscribirse en el marco de los polos de competitividad, creados con el fin de que la UE permanezca a la cabeza de las tecnologías punta y posea una industria competitiva, innovadora y que responda a las normas de alta calidad medioambiental (*Haute Qualité Environnementale*, HEQ). Por ejemplo, la utilización de materiales compuestos (*composite*) debido a su resistencia y ligereza no debe hacer que pasemos por alto si son susceptibles o no de reciclarse o destruirse.

4.11 El Comité destaca la importancia de adoptar rápidamente un conjunto de medidas destinadas a:

- hacer más ecológico el transporte aéreo;
- garantizar la satisfacción y seguridad de los pasajeros;

- reducir las emisiones de CO₂ del sector del transporte aéreo (conforme a la política europea de reducción general de las emisiones de CO₂ en Europa), la contaminación acústica y el consumo de carburantes;
- desarrollar ideas que faciliten el desmantelamiento de materiales viejos (utilización de materiales reciclables, etc.).

4.12 El Comité considera que la Comisión y los Estados miembros deben responder con rapidez a la necesidad de adoptar una política estratégica en el sector aeronáutico. Tal política incluiría la aplicación de medidas concretas en Europa y en los territorios de tradición aeronáutica para anticipar mejor los cambios futuros y minimizar su impacto social. Sería conveniente que la Comisión y los Estados miembros favorecieran la creación de un Comité de diálogo social en el sector aeronáutico europeo, tal como recomiendan los interlocutores sociales.

Segunda parte — Exposición de motivos

5. Contexto y antecedentes

5.1 Los analistas preveían en 2007 que el tráfico aéreo llegaría a ser más del doble en los próximos veinte años, con un crecimiento medio anual del orden de un 6 % (5000 millones de pasajeros previstos para 2025 comparados con los cerca de 2 000 millones en 2006). Para responder a este incremento estimado de tráfico, las previsiones de pedidos de nuevos aviones (de más de 90 plazas) en los próximos veinte años son optimistas y oscilan entre 22 600 (fuente: Airbus) y 23 600 (fuente: Boeing).

5.2 La liberalización creciente del transporte aéreo, la explosión de la demanda en los países emergentes (Asia-Pacífico y Oriente Medio) y la buena situación financiera de las compañías aéreas en 2007 debían, en principio, sostener el proceso.

5.3 El 27 de septiembre de 2007, la Asamblea del CESE autorizó la elaboración, a cargo de la Comisión Consultiva de las Transformaciones Industriales (CCMI), de un dictamen de iniciativa sobre el futuro de la industria aeronáutica en Europa (excluyendo los sectores de la aeronáutica militar, helicópteros, mantenimiento, etc.).

5.3.1 El Comité decidió elaborar este documento dada la gran importancia que tiene este sector para toda la industria europea por su relevancia en términos de producción, exportaciones, empleo e inversión en I+D. Además, funciona como motor de una serie de industrias (subcontratistas y sectores al final de la cadena, como el del mantenimiento de las aeronaves) y como elemento dinamizador de regiones enteras. Igualmente importante, se trata de un estandarte del valor añadido europeo y constituye la prueba de que la unión de fuerzas permitirá a Europa posicionarse frente a otros competidores mundiales como, en particular, Estados Unidos.

5.3.2 La experiencia adquirida por la CCMI con la elaboración de su Dictamen «El desarrollo de la cadena de valor y abastecimiento en los contextos europeo y mundial» (7) puede ser de utilidad para proceder a un análisis de la industria aeronáutica, sector sumamente complejo a este respecto.

5.4 Por otra parte, hay una nueva serie de **riesgos** que amenazan el crecimiento y pueden generar nuevos problemas:

5.4.1 La fuerte dependencia de los fabricantes respecto de los mercados emergentes puede conducir a que un freno inesperado del crecimiento asiático (y no solamente de China y la India) tenga un impacto inmediato y muy perjudicial en todo el sector.

5.4.2 La modificación profunda de las relaciones entre los contratistas principales y los fabricantes de equipos, así como las reestructuraciones permanentes realizadas por los contratistas, han desestabilizado el equilibrio del sector. Hoy en día es difícil calibrar las consecuencias del aumento de los riesgos financieros asumidos por los fabricantes de equipos de primer nivel (*tier 1*), que están sometidos a las presiones de los contratistas principales a través de acuerdos de reparto de los riesgos.

5.4.3 No hay suficiente financiación, tanto a nivel nacional como europeo, para el desarrollo de nuevas tecnologías. Sería útil asignar fondos también a la investigación fundamental en las estrategias empresariales y en las estrategias de innovación.

5.4.4 La orientación hacia los materiales compuestos impone una reorganización completa de la cadena (venta de instalaciones de Airbus, etc.) incluso antes de que esta tecnología haya podido ser validada; véase, por ejemplo, la utilización masiva de materiales compuestos en el B787, para el que hay más de 800 pedidos, aunque el avión aún no está certificado.

5.4.5 Entre 2000 y 2007 el euro se apreció un 48 % (un 66 % si se tiene en cuenta la media de los tipos de cambio de los ocho primeros meses de 2008) con relación al dólar; si el fenómeno, actualmente interrumpido, llegase a reproducirse o incluso intensificarse, podría obligar a Airbus a lanzar un nuevo plan de ahorro (10 centavos de depreciación del dólar cuestan 1 000 millones de euros al constructor aeronáutico, como ha señalado en diversas ocasiones el presidente de Airbus), lo que tendría consecuencias graves para los subcontratistas, muchos de los cuales no tienen los medios de costearse una cobertura, produciendo más deslocalizaciones con un impacto social y político desastroso.

5.4.6 Los problemas técnicos del A380 y el A400M, así como del B787, y sus consecuencias inmediatas demuestran claramente la dificultad de los fabricantes para controlar la complejidad creciente de los nuevos aviones.

5.4.7 Es difícil por el momento prever los efectos de la crisis internacional actual. La reducción del precio del petróleo puede ser beneficiosa para las compañías aéreas, en todo caso a corto plazo. En cambio, esta crisis puede tener una incidencia negativa en el turismo internacional y, por consiguiente, en la demanda de viajes.

5.5 Cualesquiera que sean las posibles evoluciones del transporte aéreo y a pesar de su crecimiento actual, el impacto económico y social de la reorganización actual y futura de este sector en Europa es real y hay un grave riesgo de que aumente la desindustrialización del sector del transporte aéreo europeo.

5.6 Esta desindustrialización puede implicar riesgos graves como la desaparición de competencias clave, la pérdida del liderazgo de Europa en la escena mundial debido a su incapacidad de realizar las inversiones necesarias para el desarrollo de nuevas tecnologías clave, la desaparición en la cadena de suministro de un gran número de subcontratistas europeos y la pérdida masiva de empleos.

6. Principales objetivos y retos de la industria aeronáutica de la UE

6.1 El Comité considera que las principales cuestiones inherentes al sector pasan por el mantenimiento de la competitividad y la mejora de la percepción que el público tiene de este sector.

6.2 Es difícil que surjan nuevos agentes que pasen a formar parte del sector industrial aeronáutico, y acceder a la primera línea resulta imposible. A escala mundial sólo subsisten dos fabricantes de aviones de más de 100 plazas: Airbus y Boeing. Las tecnologías, las competencias o las infraestructuras que se erosionan constantemente o desaparecen por completo son extremadamente difíciles de reconstruir.

6.3 Así pues, Europa debe velar por que los países de tradición aeronáutica reconocida:

6.3.1 mantengan y amplíen sus competencias, en particular centrándose en la alta tecnología, y participen en la construcción de una red europea de subcontratistas que pueda respaldar con eficacia a los grandes contratistas como Airbus, Saab, ATR, etc.;

6.3.2 desempeñen un papel más importante en el desarrollo de asociaciones con el mundo de la investigación (universidades, centros de enseñanza superior, laboratorios públicos, etc.) en el ámbito de la investigación fundamental.

6.4 Europa no puede ignorar los estrechos vínculos que existen en los Estados Unidos entre la investigación militar y civil. Aunque el programa B787 acusa cierto retraso, Boeing recibió ayudas financieras de la NASA y la DARPA para dar el salto tecnológico que supone pasar a las estructuras de materiales compuestos. Por esta razón, el Comité considera que es necesario reforzar la coordinación entre la Comisión Europea y la Agencia Europea de Defensa (AED) con el fin de promover el desarrollo de nuevas tecnologías de doble uso (civil y militar) en la industria aeronáutica.

(7) Dictamen CESE, DO C 168 de 20.7.2007, p. 1.

6.5 La industria aeronáutica no puede pasar por alto el Reglamento sobre el programa Reach, (CE) n° 1907/2006, que fue aprobado por el Parlamento Europeo y el Consejo el 18 de diciembre de 2006 y entró en vigor el 1 de junio de 2007. En principio estaba previsto que se llevase a cabo la evaluación, la autorización y, eventualmente, la restricción de cerca de 30 000 sustancias presentes en el mercado europeo en cantidades sustanciales. No obstante, en las últimas semanas se ha notificado el preregistro de las 100 000 «sustancias existentes». Esto incrementará el riesgo de que se produzcan alteraciones en el suministro, en particular cuando se evalúen las sustancias utilizadas en materiales complejos o compuestos. Es, pues, imprescindible que la UE preste apoyo a las empresas situadas en los polos de competitividad que desarrollen una intensa actividad en materiales compuestos cuando evalúen los riesgos de las sustancias componentes individuales. En este sentido, la Comisión y los Estados miembros pueden ayudar a la industria europea del transporte aéreo a cumplir los objetivos medioambientales.

6.6 La UE ha asumido el compromiso de reducir las emisiones de CO₂, la contaminación acústica y el consumo de combustible (así como el fomento de los biocarburantes). Conviene, pues, que la Comisión proporcione a la industria, incluidas las PYME, el marco necesario para una aplicación rápida y sin trabas de la iniciativa tecnológica conjunta «Cielo limpio» (*Clean Sky*).

6.7 En el ámbito de las aeronaves de corto recorrido («*courts courriers*»), Europa debe prever la oportuna elaboración de un programa de I+D centrado en los aviones de este tipo, para facilitar la sustitución del A320 por el NSR⁽⁸⁾, ayudando a la industria europea a no repetir los errores del A350. Esta medida se impone urgentemente, ya que se avecina una transformación fundamental del paisaje industrial en el segmento de los aviones de un pasillo de más de 100 plazas.

6.7.1 En efecto, en los diez próximos años quizá asistamos al final del duopolio Boeing-Airbus en este segmento estratégico, que en principio representa el 65 % de los 29 400 nuevos aviones que deben construirse de aquí a 2027 (aproximadamente 19 160 aviones)⁽⁹⁾, pero solamente el 40 % en valor, señal de que hay una competencia creciente y una fuerte presión sobre el nivel de precios de este tipo de aeronaves.

6.7.2 Habrá nuevas empresas, que probablemente serán operativas en 2015-2020, como Avic 1+2 (de reciente fusión) en China, Sukhoi en Rusia, así como Bombardier en Canadá o Embraer en Brasil. Europa no tiene garantías de ganar la guerra de precios en este segmento, pero puede salir bien librada y mantener su ventaja tecnológica gracias a la innovación.

6.8 El tráfico aéreo regional aumenta a un ritmo anual del 8 %; los pedidos alcanzaron un pico en 2007, tanto de reactores regionales (RJ) como de turbopropulsores (cuyos pedidos se duplicaron). Habida cuenta del contexto (subida del fuel y crisis financiera), es posible que el éxito de los turbopropulsores se mantenga y se produzca una transferencia probable del mercado de los reactores regionales hacia el de los turbopropulsores. A pesar de todo, el mercado de los reactores regionales probablemente continuará creciendo, ya que hay una gran demanda en esta categoría, y es previsible que invada el ámbito de los dos constructores aeronáuticos Boeing y Airbus, con la aparición de nuevas gamas de aviones como la «serie C» de Bombardier y nuevas empresas como Sukhoi o Avic.

6.8.1 El sector europeo de la aeronáutica regional está experimentando una renovación significativa, impulsada por los aviones de ATR y el ahorro de combustible que permiten. El mercado aeronáutico evoluciona también hacia aviones de tipo RJ, segmento que, contrariamente a la competencia limitada en el sector de las grandes aeronaves civiles (duopolio Airbus-Boeing), experimenta una fuerte competencia entre los grandes contratistas Bombardier (Canadá) y Embraer (Brasil), seguidos de lejos por ATR y otros países (por ejemplo, Japón, Rusia y China).

6.8.2 En el sector de los reactores regionales, el predominio europeo, que ha desaparecido casi por completo, podría volver de nuevo con la aparición de SuperJet International. La sociedad mixta, propiedad en un 51/49 % de Alenia Aeronautica (Italia) y Sukhoi Aircraft (Rusia), que desarrolla un programa industrial de reactores regionales con una capacidad de 75 a 100 plazas, es un ejemplo concreto de buenas prácticas para relanzar la producción europea de reactores regionales, bien adaptada a un contexto económico de fluctuaciones del precio del petróleo.

6.8.3 Este programa se basa en los mejores conocimientos especializados a nivel europeo y mundial, en particular gracias a asociaciones con los grandes proveedores franceses (Thales y Safran proporcionan más del 30 % del valor de la aeronave) y también con otros proveedores europeos como Liebherr (Alemania) e Intertechnique (Francia), proveedores extranjeros como Honeywell (Estados Unidos) y centros de excelencia internacionales como los situados en la India.

6.9 La industria aeronáutica es un motivo de fricción entre Europa y Estados Unidos. Sin embargo, la financiación de las actividades de la industria aeronáutica civil americana mediante contratos militares puede considerarse como una subvención pública encubierta que, en realidad, supone una distorsión de la competencia. Hasta hace algunos meses esta situación se veía aún más amplificada por la debilidad del dólar. Las ayudas de las instituciones europeas y nacionales en forma de anticipos reembolsables, u otras similares, no solamente se ajustan al pacto entre la Unión Europea y los Estados Unidos en materia de grandes aeronaves civiles (*Large Civil Aircraft*, LCA), sino que, además, constituyen un instrumento transparente –y compatible con las normas del mercado– para financiar el desarrollo de los nuevos programas.

⁽⁸⁾ *New Short Range*.

⁽⁹⁾ Fuente: *Boeing Forecast 2008-2027*.

6.10 Ante la situación de las fluctuaciones euro/dólar, resulta anómalo que los grandes contratistas (Airbus) repercutan en sus subcontratistas el riesgo inherente al tipo de cambio al pagarles en dólares, cuando EADS, casa matriz de Airbus, posee una capacidad de cobertura que no es comparable con la cobertura a la que pueden acceder sus subcontratistas. Estos mismos contratistas intentan hacer asumir los riesgos financieros y tecnológicos de los nuevos programas a los subcontratistas de primer y segundo nivel.

6.10.1 En este contexto, ¿se puede considerar la posibilidad de crear asociaciones activas entre contratistas y subcontratistas? Éstas podrían adoptar formas distintas y variadas. Para ello hay que considerar la distribución de riesgos («Risk Sharing») y de tareas («Work Package»). La asociación debería también incluir el ámbito de la I+D. El contratista debería garantizar la totalidad del coste de la investigación aplicada al más alto nivel, mientras que las PYME subcontratistas contribuirían a la investigación en el «proceso» industrial.

6.10.2 Otra forma de participación activa puede referirse al suministro de materias primas a las empresas. Sabemos que Airbus compra el titanio y lo revende a precio de coste a sus subcontratistas. Sin duda sería conveniente que los contratistas principales participasen en la «mutualización» de la adquisición de materias primas. ¿Es impensable acaso que las PYME subcontratistas y los contratistas principales establezcan un dispositivo que permita poner en común los suministros de materias primas, cuya consecuencia sería reducir los costes de suministro?

6.11 Hoy en día se constata que las PYME son muy dependientes de un único gran contratista aeronáutico (Airbus, por ejemplo). En muchos casos, esta dependencia se sitúa en torno a un 70 % en los sectores de mecánica general, metalurgia y componentes electrónicos, y se aproxima a un 67 % en el sector de los servicios⁽¹⁰⁾.

6.11.1 Así pues, es muy importante, en particular para paliar los efectos cíclicos del sector aeronáutico, que las PYME subcontratistas diversifiquen sus actividades hacia otros sectores, basándose en los puntos fuertes que caracterizan a Europa. No obstante, estas empresas necesitan una gran capacidad de adaptación para introducirse en ámbitos de actividad que en principio no son los suyos. También deberán ser capaces de gestionar varios tipos de actividades proporcionando los medios financieros y humanos. Eso implica, por una parte, que las PYME tengan acceso a la financiación regional, nacional o europea para desarrollar, gestionar e industrializar una actividad diversificada; e implica, por otra, que el contratista participe en los intentos de diversificación y aporte las competencias necesarias en los distintos ámbitos.

6.11.2 Esto, por supuesto, plantea el problema de las empresas derivadas (*spin-out*) de una forma u otra. Un ejemplo lo constituye la región de Aquitania, donde una empresa de la antigua Aérospatiale desarrolló una tecnología de linterna de plasma que comercializa la sociedad Europlasma.

6.12 Todas las transformaciones industriales requieren una importante dotación financiera. Ésta es la razón por la que las empresas necesitan apoyo de las autoridades públicas, sean nacionales o europeas. En este espíritu, y respetando al mismo tiempo las normas fijadas por la OMC, la UE debe tomar en consideración el fenómeno de las fluctuaciones del dólar. ¿Cómo puede contribuir la UE a reducir el riesgo financiero que corre el sector aeronáutico en conexión con el tipo de cambio euro/dólar? Repercutir en los subcontratistas el riesgo inherente al tipo de cambio no puede considerarse, en general, una solución satisfactoria, ya que la paridad euro/dólar seguirá siendo una desventaja, en particular frente a la competencia de Estados Unidos.

6.12.1 Una experiencia interesante es la de la región de Mediodía-Pirineos. En efecto, desde el año 2000, y con motivo del lanzamiento del A380, la región aplicó el plan ADER como apoyo para las PYME subcontratadas por las empresas aeronáuticas. Esta experiencia produjo resultados interesantes y debe continuarse para ayudar a las PYME a adaptarse al plan «Power8» establecido por Airbus.

6.12.2 El nuevo dispositivo, denominado ADER II, se destina a apoyar, caso por caso, las reagrupaciones de empresas, a aumentar las capacidades tecnológicas, a respaldar a las empresas en los nuevos mercados, a poner en común los recursos para la adquisición de materias primas, etc.

6.13 La globalización de la actividad aeronáutica tiene un impacto sumamente fuerte en los trabajadores y el empleo. Para hacerle frente, las medidas de investigación y formación deben recibir refuerzo y apoyo, a fin de liberar todo su potencial de creación de empleo. Una de las posibilidades puede ser la «gestión de previsión de empleos y competencias» (GPEC).

6.13.1 La GPEC debe anticiparse a los cambios futuros. Debe permitir a los trabajadores controlar mejor las incertidumbres ante el futuro, desarrollar proyectos a largo plazo, dar sentido a su trabajo y permitir que desarrollen su carrera y su dedicación a la empresa teniendo en cuenta a la vez sus necesidades y sus deseos. Debe permitir a la empresa adaptarse a los cambios y a la competencia.

6.13.2 La GPEC debe formar parte de una verdadera prospección de profesiones y cualificaciones con objetivos a muy largo plazo (30 años). Hay que aspirar a definir las necesidades de formación y desarrollo de competencias que sería deseable aplicar a medio plazo en la oferta de formación inicial y continua desde el punto de vista de la industria, al igual que de los formadores y de los representantes de los trabajadores. Puede inscribirse en una reflexión en torno al mercado del empleo.

⁽¹⁰⁾ Fuente: INSEE, expediente n° 138, marzo de 2007.

6.14 Mantener un sector aeronáutico de alto nivel de tecnología y conocimientos implica que esta industria pueda contratar personal que tenga una formación inicial de elevado nivel en sectores en fase de desarrollo, como los materiales compuestos o el medio ambiente. Del mismo modo, deben desarrollarse otros sectores, como los que controlan los riesgos industriales, los nuevos materiales, los combustibles limpios, etc.

6.14.1 Los sistemas de formación no deben dirigirse solamente a los trabajadores «de cuello blanco», sino también crear o reforzar los sectores de trabajadores «de cuello azul», que durante mucho tiempo han sufrido la mala imagen y la falta de consideración en la mayoría de los sistemas educativos europeos. Sin embargo, los trabajadores «de cuello azul» desempeñan un papel importante en la competitividad de la industria aeronáutica europea.

6.14.2 La formación inicial debe también basarse en el aprendizaje, estableciendo convenios entre las escuelas, los centros de formación profesional y las empresas. En cuanto a la formación profesional continua, debe permitir las reconversiones difíciles y las de las poblaciones muy poco cualificadas. Pero ante todo es una herramienta esencial y concreta, en el marco de la aplicación de un plan estratégico, para reducir las divergencias que puedan existir entre los recursos actuales y las necesidades futuras. Más en general, cada trabajador europeo debe poder beneficiarse de un nivel mínimo de formación durante toda la vida.

6.15 Todas las medidas, cualesquiera que sean, requieren la concertación más amplia posible entre las direcciones de las empresas y los representantes de los trabajadores. Esta concertación existe a menudo a nivel nacional, pero debe ampliarse al nivel europeo. Se ha dado un primer paso con la aplicación de la Directiva 94/45/CE, que regula los comités de empresa europeos. Al

establecer la dirección de una empresa su estrategia a nivel europeo, los comités de empresa europeos son el único foro adecuado para recabar la información económica en el nivel pertinente y realizar un análisis de la situación previo a toda negociación. Es necesario que la Comisión y los Estados miembros favorezcan la creación de un Comité de diálogo social en el sector aeronáutico europeo.

7. *Propuestas para futuros dictámenes*

7.1 El sector aeronáutico se caracteriza por tal grado de complejidad que es imposible examinar todos sus aspectos en este dictamen. Por consiguiente, la CCMI debería examinar lo antes posible la posibilidad de continuar sus trabajos sobre este tema en futuros dictámenes.

7.2 Los futuros dictámenes podrían referirse a los siguientes temas:

- sector aeronáutico militar;
- helicópteros militares y civiles;
- mantenimiento aeronáutico;
- aviónica militar y civil, incluidos los sistemas de armamento avanzados;
- procedimientos, normas y equipamientos nuevos, con tecnologías punta, para el aterrizaje de aeronaves en situación de emergencia.

Bruselas, 3 de diciembre de 2008.

El Presidente del Comité Económico y Social Europeo
Mario SEPI

El Secretario General del Comité Económico y Social Europeo
Martin WESTLAKE

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «La evolución de la gran distribución y su impacto en proveedores y consumidores»

(2009/C 175/10)

El 27 de septiembre de 2007, de conformidad con el artículo 29, apartado 2, de su Reglamento Interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un dictamen de iniciativa sobre el tema

«La evolución de la gran distribución y su impacto en proveedores y consumidores».

La Comisión Consultiva de las Transformaciones Industriales, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 18 de noviembre de 2008 (ponente: Sra. SHARMA).

En su 449º Pleno de los días 3 y 4 de diciembre de 2008 (sesión del 3 de diciembre de 2008), el Comité Económico y Social Europeo aprobó el siguiente dictamen por 136 votos a favor, 21 en contra y 20 abstenciones.

1. Conclusiones, recomendaciones y propuestas

1.1 La gran distribución minorista (GD) desempeña en Europa un papel destacado en lo referente a su contribución a la economía, a la creación de empleo y a la diversificación de la oferta a los consumidores. Recientemente han aparecido datos concretos e hipótesis sobre los efectos de este fenómeno. En el contexto de la Estrategia de Lisboa, orientada a la competitividad, al crecimiento y a la creación de más y mejores puestos de trabajo, el presente dictamen ha identificado ámbitos específicos en los que se debería mejorar la transparencia y la diligencia dentro del sector, protegiendo al mismo tiempo a los minoristas, proveedores, empleados y consumidores.

1.2 La Comisión Europea, y en particular las DG de Mercado Interior y Empresa, están llevando a cabo actualmente trabajos de investigación sobre la evolución del sector minorista, especialmente en lo relativo a márgenes, longitud de la cadena de suministro y elementos que la integran, así como sobre el sector minorista en su conjunto. La DG de Empleo examinará las necesidades que presentará el sector minorista en materia de cualificación de aquí al 2020. El Comité brinda su apoyo a la Comisión para colaborar en todo lo posible.

1.3 El Comité presenta a continuación sus recomendaciones, proponiendo medidas encaminadas a mantener el crecimiento y lograr una sana competencia para minoristas y proveedores, proteger a los empleados y ofrecer además beneficios a largo plazo para los consumidores, todo ello sin detrimento de la sostenibilidad.

1.4 El CESE seguirá observando la evolución de la gran distribución, analizando, en particular, la evolución de los grandes minoristas en los países europeos de menor dimensión y en sectores no incluidos en el presente estudio, como, por ejemplo, el sector de los electrodomésticos.

1.5 De acuerdo con estudios encargados por el CESE ⁽¹⁾, resulta evidente que en Europa Occidental se está produciendo un fenómeno de concentración de la gran distribución en el sector de la alimentación y la confección, así como en otros como el bricolaje, el deporte, el ocio y la cultura. Sin embargo, ello no es

(1) La evolución de la gran distribución minorista durante los últimos cinco años, CCMi del CESE; elaborado por *London Economics*. http://www.eesc.europa.eu/sections/ccmi/externalstudies/documents/HVR_Final_Report_revised_with_annex.doc.

consecuencia, por lo general, de fusiones, absorciones o adquisiciones dentro del sector. A pesar de que en los últimos años han aparecido grandes empresas internacionales de distribución, el sector sigue teniendo un carácter preponderantemente nacional.

1.6 El crecimiento y la prosperidad del sector minorista es un factor positivo para la economía europea. Muchos minoristas, que en sus orígenes fueron PYME, se abrieron paso a base de ser más eficientes, competitivos y productivos y estar más atentos a las necesidades del consumidor. Tanto los modelos de empresa de propiedad privada como las cooperativas y modelos de economía social han conocido un fuerte crecimiento. Muchas empresas europeas se han convertido en prósperos grupos multinacionales, presentes en China, los Estados Unidos, el Extremo Oriente y Rusia. Su solidez en el mercado nacional ha permitido a las empresas de más éxito exportar su modelo comercial a algunos de los mercados minoristas más exigentes del mundo. Y esto ha reportado grandes beneficios a los empleados, a los accionistas y también a los consumidores europeos, que disfrutan de una mayor oferta de productos y de precios competitivos.

1.7 La distribución minorista es un sector dinámico, innovador y competitivo, tal como ha quedado probado en repetidos estudios llevados a cabo por las autoridades nacionales en materia de competencia ⁽²⁾. Es importante no penalizar el éxito comercial, salvo cuando se trate de prácticas incompatibles con la realización del mercado interior, como la existencia de pruebas evidentes de abuso de posición dominante en el mercado o de perjuicios para el consumidor, contraviniendo el artículo 81 del Tratado de la UE. Un mercado competitivo es una manera eficaz de proteger al consumidor, y la eficiencia operativa puede suponer beneficios adicionales. En un mercado libre y equitativo, los minoristas compiten en servicio, calidad de los productos y relación calidad-precio.

(2) Comisión de la Competencia del Reino Unido sobre el mercado de alimentación:

<http://www.competition-commission.org.uk/inquiries/ref2006/grocery/index.htm>. Está prevista la publicación de la versión definitiva durante el segundo semestre de 2008.

[2] Investigación de la Autoridad Federal de la Competencia austríaca sobre el poder de compra de los supermercados: http://www.bwb.gv.at/BWB/English/groceries_sector_inquiry.htm.

1.8 Aunque existen diferencias y disparidades que resultan comprensibles dentro de una agrupación económica de 27 Estados, el Comité considera necesario proceder a una concertación, e incluso una coordinación, a escala europea para que el comercio pueda desempeñar su función de servicio universal. Este proceso podría plasmarse en la creación de un dispositivo europeo más armonizado de medición y trazabilidad de la actividad comercial, a fin de favorecer su desarrollo.

1.9 Con el fin de garantizar la transparencia de los procedimientos que regulan las operaciones entre los proveedores y el sector de la GD, el CESE recomienda proseguir el debate sobre el valor añadido y la legitimidad –con arreglo al Derecho comunitario en materia de competencia– de un código de conducta voluntario destinado a regular las relaciones entre los minoristas y los proveedores a nivel de Estado miembro, así como la realización de un análisis detallado de la cadena de suministro, en la que, además del proveedor original y del sector de la GD, intervienen muchos otros actores.

1.10 Se podría plantear la creación, en el ámbito nacional y a través de la autorregulación, de un código de conducta voluntario que, basado en contratos por escrito entre los minoristas y los proveedores, abarcara las transacciones en toda la cadena de suministro, «de la granja a la mesa».

1.11 Este código de conducta brindaría también a un mayor número de empresas de producción y servicios medianas o incluso pequeñas y artesanales la posibilidad de acceder a la gran distribución con un mínimo de garantías.

1.12 Dicho código permitiría mantener la actual flexibilidad de las relaciones y negociaciones comerciales y tener en cuenta los cambios imprevistos en las condiciones económicas (p.ej. la inflación o el precio del petróleo), en beneficio tanto del proveedor como de la empresa minorista, lo que impediría al mismo tiempo que la GD y/o los grandes proveedores ejercieran una presión excesiva o empleasen prácticas abusivas.

1.13 Este código podría incluir lo siguiente:

- Cláusulas contractuales normalizadas para las relaciones entre minoristas y proveedores, con un plazo de preaviso definido para la modificación de las mismas, incluida la rescisión de los contratos.
 - Prohibición de reducir retroactivamente los precios convenidos sirviéndose de presiones.
 - Ausencia de obligación, a través de presiones, de contribuir a los costes de comercialización o de distribución, fuera de lo acordado en el contrato original.
 - Prohibición de pagos compensatorios de los proveedores por la pérdida de beneficios de los minoristas, salvo que estén definidos y pactados de antemano en el caso de que el proveedor no haya suministrado las cantidades requeridas.
 - No devolución de bienes no vendidos, excepto por motivos especificados y acordados en las condiciones del contrato.
 - Prohibición de pagos por mermas, negligencia o incumplimiento distintos de los estipulados en el contrato original, siempre que dichas estipulaciones estén exentas de ambigüedad.
 - Prohibición de los pagos a tanto alzado para conseguir pedidos o emplazamientos determinados. En relación con las promociones, todos los pagos deben ser transparentes.
 - Todas las promociones deberán ser pactadas por ambas partes por adelantado con un plazo de preaviso claro y con cláusulas escritas que definan claramente las condiciones de la promoción.
 - Los errores en las previsiones del minorista no podrán repercutirse en el proveedor, incluidos los períodos de promoción. Cuando la previsión se lleve a cabo junto con el proveedor, deberán documentarse las condiciones de la misma.
 - Los productores y distribuidores han de precisar las características y condiciones de producción de los productos comercializados –en particular, de los importados— en respuesta a las expectativas de los consumidores.
 - Se facilitará al proveedor un procedimiento escrito para las reclamaciones de los clientes, como parte de las cláusulas contractuales.
- 1.14 Este código debe ponerse en conocimiento de todo el personal de compras y de administración de los minoristas. Además, debería exigirse a las empresas minoristas el nombramiento de un responsable interno del cumplimiento del código, quien llevará el registro de los contratos con los proveedores y notificará inmediatamente a éstos las modificaciones en las condiciones contractuales.
- 1.15 Por otra parte, el CESE recomienda, a nivel nacional, el nombramiento de un mediador para arbitrar en los conflictos, evaluar y supervisar la aplicación del código, con facultades para recabar información de todas las partes implicadas y para investigar de forma preventiva las infracciones del código. Esta propuesta está en sintonía con la recomendación del CESE en relación con la «Small Business Act» (SBA).
- 1.16 La legislación europea en materia de comercio tiene que ser aplicada eficazmente. Sin embargo, convendría modificar en particular la definición de los plazos de pago con el fin de incluir un plazo máximo de pago. Aunque existe legislación al respecto, su transposición a nivel nacional refleja una armonización mínima o con cláusulas de exclusión (*opt out*).
- 1.17 Por lo que respecta a la planificación de solicitudes para grandes empresas minoristas, los servicios competentes de la administración pública deberían diseñar un «test de competencia» –como el test de «necesidades» o la política de «town centre first» («primero el centro urbano»)– que permitiera a los entes locales evaluar la competencia real entre los distintos tipos de distribución a escala local, los acuerdos vigentes de gestión del suelo, las infraestructuras y las prestaciones comunitarias. El objetivo es garantizar que se tiene en cuenta la preocupación que existe en torno a la diversidad actual y futura de la oferta comercial, así como la indispensable cohabitación en las aglomeraciones entre comercio de proximidad, comercio de gran distribución y centros comerciales.

1.18 La actividad minorista se desarrolla principalmente en el ámbito nacional y, por lo tanto, para garantizar una aplicación eficaz del código, debería existir un ente público –las autoridades nacionales responsables de la competencia– encargado de revisar periódicamente los informes del defensor del pueblo sobre prácticas problemáticas, con la posibilidad de solicitar información directamente a los minoristas y proveedores y disponer de análisis básicos e informes evolutivos sobre el sector. En caso de acusaciones de carácter reiterado, se podría desarrollar el marco legislativo para permitir abordar el problema en cuestión. Asimismo, se debería alentar a las autoridades públicas a que den a conocer el uso y los beneficios de este código de conducta entre todos los componentes de la cadena y a que velen por su cumplimiento.

1.19 Finalmente, los Estados miembros deberían velar por que el mercado ofrezca la posibilidad de unos niveles de competencia elevados entre los minoristas, sin perjuicio de mantener los necesarios equilibrios intersectoriales y la salvaguarda de la ordenación urbana, en beneficio del consumidor a través de precios más bajos y mayor capacidad de elección.

2. Exposición de motivos

2.1 El CCMI promueve la coordinación y la coherencia de las acciones comunitarias en relación con las principales transformaciones que se producen en los distintos sectores en el contexto de la ampliación de Europa, haciendo compatible la necesidad de cambios socialmente asumibles con el mantenimiento de la ventaja competitiva en la economía de la UE.

2.2 Últimamente se están multiplicando los indicios del crecimiento del sector de la GD y de sus efectos sociales. En el contexto de la Estrategia de Lisboa, orientada a la competitividad, al crecimiento y a la creación de más y mejores puestos de trabajo, el presente dictamen pretende identificar puntos específicos a lo largo de la cadena de suministro, hasta llegar al consumidor, que pueden requerir intervenciones o mecanismos comunitarios.

2.3 Para los fines del presente dictamen, el CESE encargó un estudio dirigido a adoptar una definición del sector de la GD (véase el anexo 1, estudio de London Economics). Sin embargo, como se indica en el propio estudio, el conjunto de parámetros aplicados a cada una de las definiciones ensayadas dio lugar a resultados diferentes. Debido al elevado número de minoristas que superan la definición de PYME y a la falta de estadísticas sobre todo en los nuevos Estados miembros, para los fines del presente dictamen se ha adoptado una definición de carácter acumulativo. El sector de la gran distribución minorista (GD) lo forman aquellas empresas que poseen más del 5 % de cuota de mercado o un volumen de ventas superior a los 200 millones de euros y una plantilla igual o superior a los 250 empleados. Por otro lado, resulta útil analizar las cinco primeras empresas de cada mercado, así como la forma de propiedad, privada o social, de los correspondientes modelos comerciales.

2.4 El estudio se centró en ocho países europeos: Reino Unido, Francia, Alemania, España, Italia, Rumanía, Polonia y la República Checa, tanto en el sector de la alimentación como de la confección. Aun cuando la concentración también es evidente en otros sectores como el bricolaje, el electromenaje, el ocio y la cultura, el informe no los incluye. El análisis realizado en el presente dictamen se basa en datos estadísticos ⁽³⁾. Son muchos los estudios efectuados por distintos sectores dentro de la cadena de suministro, incluidos los empleados y consumidores, y el presente estudio hace referencia a ellos para poner de relieve las dificultades que entraña el acopio de datos y la magnitud del volumen de investigaciones realizadas hasta la fecha ⁽⁴⁾.

2.5 Debido a la fuerza de su oferta, la gran distribución en toda la UE atrae a un número cada vez mayor de consumidores. Las cifras correspondientes a 2005 demuestran que Carrefour (Francia), Grupo Metro (Alemania), Tesco (Reino Unido) y Rewe (Alemania) poseen las mayores cuotas de mercado en Europa Occidental, Central y Oriental. En Alemania, Francia, Irlanda y Suecia, las cinco mayores empresas de distribución minorista acapaban en 2005 el 70 % del mercado de alimentación.

2.6 Muchas grandes empresas de distribución, entre ellas algunas cooperativas y empresas de economía social, comenzaron como PYME, y de su crecimiento espectacular cabe extraer muchas lecciones. Todas ellas han contribuido de forma significativa a la agenda de Lisboa en términos de competitividad, crecimiento y creación de empleo. La GD se apoya en un sector industrial y mayorista fuerte y en ocasiones altamente concentrado. La presión de los proveedores dominantes incide sobre los márgenes de los minoristas y sobre la competitividad de los proveedores de las PYME. Es de esperar que los resultados de los estudios encargados por la Comisión Europea sobre el mercado minorista (y que a lo largo de los próximos años publicarán las DG de Mercado Interior y de Empresa) se centren en la longitud y número de actores que participan en la cadena de suministro, así como en la distribución de los márgenes en el conjunto del sector minorista.

2.7 El crecimiento y los cambios operados dentro del sector minorista –y la llegada de tiendas especializadas en el sector de la confección– tienen importantes consecuencias para todas las empresas, incluidas las PYME y las independientes, así como para los empleados, proveedores y consumidores. El presente informe del CCMI pasa revista a datos objetivos sobre la evolución del sector de la gran distribución minorista a lo largo de los cinco últimos años, centrándose en la GD europea, especialmente en los sectores de alimentación y confección.

⁽³⁾ Véase el anexo 1.

⁽⁴⁾ I) *Impact of Textiles and Clothing Sectors Liberalisation on Prices* (Efectos de la liberalización del sector textil y de la confección sobre los precios), The Kiel Institute For The World Economy, Kiel, Alemania. Comisión Europea, DG Comercio. Informe final de 18.4.2007, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2007/june/tradoc_134778.pdf. II) *Business relations in the EU Clothing Chain: from industry to retail and distribution* (Relaciones comerciales en la cadena de la confección en la UE: desde la industria hasta el minorista y la distribución). Universidad Bocconi, Escuela de negocios ESSEC, Baker McKenzie. Informe final, octubre de 2007 http://ec.europa.eu/enterprise/textile/documents/clothing_study_oct_2007.pdf.

2.8 Panorámica de la actual situación en los sectores de la alimentación y la confección:

- Las ventas minoristas de productos de alimentación ascendieron a 754 000 millones de euros en 2006 ⁽⁵⁾, lo que supone un incremento en términos reales del 3,4 % frente a 2003. Se observa que Francia, el Reino Unido y Alemania representan más del 65 % de las ventas totales, mientras que Italia, España y Polonia absorben otro 30 %. En el conjunto de Rumanía, Hungría y la República Checa se registró menos del 5 % del gasto total.
- Los datos correspondientes a las ventas minoristas en el sector de la confección son más difíciles de obtener. Las ventas minoristas ascendieron a 120 000 millones de euros en 2006, con un crecimiento en términos reales del 2,5 % en comparación con 2003. Casi todas las ventas minoristas corresponden al Reino Unido, Alemania, Francia e Italia, aunque lo anterior puede ser debido a la escasez de datos sobre los nuevos Estados miembros.
- Los distribuidores minoristas con el mayor volumen de ventas a nivel nacional operan en el sector de la alimentación. La primera empresa del sector, Tesco, saca bastante ventaja a sus rivales: en 2006 vendió 10 000 millones de euros más que Carrefour, empresa que ocupa el segundo puesto.
- Al comparar las ventas de los distribuidores minoristas de alimentación y confección, la mayor empresa de confección (Marks and Spencer) aparece tan sólo en el puesto 25.
- Muchas grandes empresas minoristas incluidas en el sector de la alimentación también venden confección, textiles y aparatos eléctricos, por lo que su facturación no puede imputarse únicamente a las ventas de productos alimenticios.
- En Italia y España se ha producido desde 2003 un incremento superior al 25 % en las ventas del sector de la GD de alimentación. Dicho sector experimentó igualmente un crecimiento significativo en la República Checa y Rumanía (aunque esta última partía de un nivel extraordinariamente bajo).
- En el sector de la confección, la GD sólo está presente en tres de los nueve mercados estudiados. Tanto en Alemania como en el Reino Unido, la GD registró un aumento constante de las ventas (5 % y 3 % respectivamente). Por el contrario, la única empresa GD italiana (el grupo Benetton) sufrió una caída de las ventas en términos reales entre 2003 y 2006 ⁽⁶⁾.

⁽⁵⁾ El total de la cifra de ventas del comercio minorista incluye las ventas por Internet, que no han sido tratadas separadamente en este documento desde el momento que los datos demuestran que a pesar de que dichas ventas están en aumento, en el Reino Unido suponen únicamente el 1-2 % de las ventas de productos de alimentación.

⁽⁶⁾ Informe preliminar de London Economics: Evolución del sector de la gran distribución minorista en Europa durante los últimos 5 años. Febrero de 2008.

2.9 El sector de alimentación y bebidas está experimentando actualmente el incremento más rápido de su nivel de costes (materias primas) en muchos años. A causa de la mayor prosperidad mundial, de las malas cosechas y de los objetivos de producción de biocombustibles establecidos por los gobiernos, que afectan a la oferta, los precios de los cereales (que repercuten en los alimentos básicos y en los piensos) harán que los precios se disparen, con los consiguientes efectos sobre el consumidor.

2.10 Hoy en día, la típica cesta de la compra es bastante más cara que hace algunos años, mostrando grandes diferencias entre los distintos Estados miembros. Los recientes aumentos en los precios de las materias primas pueden erosionar los beneficios de los proveedores. Las empresas minoristas, que trabajan con márgenes cada vez menores, trasladan dichos incrementos a los precios de venta, lo que repercute en la tasa de inflación oficial, influyendo rápidamente en las negociaciones salariales de los trabajadores. La inflación derivada de los precios de venta de los productos, unida a las actuales subidas del petróleo, afecta a toda la cadena de suministro, al igual que a los consumidores, y da origen en estos momentos a un panorama preocupante.

2.11 Gracias a la gran competencia existente, los consumidores tienen libertad para cambiar de minorista. Los minoristas hacen todo lo posible por mejorar el nivel de eficiencia y lograr economías de escala. Muchos proveedores han crecido junto con el minorista, y de sus estrategias cabe extraer valiosas lecciones.

La cadena de suministro puede ser en algunos casos larga. Cada eslabón (distribuidores, envasadores, fabricantes auxiliares, empresas de transformación y mayoristas) va añadiendo su margen a la cadena, tanto en el sector de la alimentación como en el de la confección.

2.12 El sector europeo de la confección presenta una relativa estabilidad de precios, como consecuencia sobre todo del lento crecimiento de la economía de la UE resultante de los cambios de las pautas de consumo, la liberalización del comercio internacional y la consolidación de China como primer productor de prendas de vestir, junto con la continua revalorización de las divisas europeas. Por otra parte, la dinámica del mercado está cambiando a medida que los supermercados de alimentación tradicionales amplían sus líneas a productos no alimentarios, especialmente confección, y las pequeñas tiendas independientes son sustituidas por cadenas como Zara y H&M ⁽⁷⁾.

⁽⁷⁾ Universidad Bocón, *Business Relations in the EU clothing chain* (Relaciones comerciales en la cadena europea de la confección); informe final de octubre de 2007 http://ec.europa.eu/enterprise/textile/documents/clothing_study_oct_2007.pdf.

2.13 La evolución de las diferencias entre los índices de precios no refleja necesariamente la evolución de las horquillas de precios, es decir, las diferencias entre los niveles de precios ⁽⁸⁾. Por otra parte, es preciso ser cauteloso respecto al tipo de conclusiones que se deben extraer de este análisis. Las diferencias en la evolución de los precios no reflejan necesariamente los cambios en los márgenes de beneficio de productores y minoristas. Ello se debe a que los precios se ven afectados por otras muchas variables; por ejemplo, los cambios en el impuesto sobre el valor añadido ⁽⁹⁾, los salarios, los precios de importación y las mejoras técnicas podrían explicar una caída o aumento de los precios al consumidor que podría no guardar relación con los precios recibidos por el productor.

2.14 Los grandes distribuidores minoristas europeos comparten la opinión de que el consumo y la producción sostenibles constituyen uno de los desafíos clave del futuro. Los minoristas son testigos a diario de las demandas cambiantes de sus clientes, de la mayor necesidad de información adecuada y exacta, de la rápida introducción de los productos ecológicos y de la necesidad de que las cadenas de suministro adopten procesos cada vez más «verdes». En este contexto, los grandes distribuidores minoristas europeos han propuesto de forma voluntaria un plan de acción para el consumo sostenible y un programa de acción medioambiental del comercio minorista (REAP), al tiempo que colaboran estrechamente con la Comisión Europea, apoyando la consecución de los objetivos de la UE para 2020 relacionados con el cambio climático.

3. Áreas de seguimiento:

3.1 A fin de mitigar las preocupaciones de la sociedad civil que se describen más adelante, el futuro debate sobre los mecanismos que podrían utilizarse deberá basarse en procedimientos transparentes de notificación de malas prácticas, aportando en todos los casos pruebas que confirmen las quejas, lo cual es de aplicación a todas las partes interesadas.

3.2 Los Estados miembros deben garantizar niveles de competencia que permitan un desarrollo adecuado de todas las formas de comercio, con vistas a reportar efectos beneficiosos al consumidor en la forma de precios más bajos y variedad de la oferta.

3.3 Las reglamentaciones que promueven prácticas comerciales equitativas a nivel nacional pueden tener en cuenta las preferencias sociales locales, como son los horarios de apertura o cuestiones laborales. La recomendación del CESE en relación con un código voluntario de buena conducta debe elaborarse y aplicarse por tanto a nivel de los Estados miembros, sobre todo porque la distribución es un mercado preponderantemente local.

⁽⁸⁾ Por ejemplo, si el precio del productor es 100 y el precio al consumidor es 200, un incremento del 10 % en ambos precios no significa que el margen se mantenga constante. A causa de los distintos niveles, el margen pasaría de 100 (200-100) a 110 (220-110).

⁽⁹⁾ «Los precios medidos son los realmente pagados por los consumidores, e incluyen por ejemplo los impuestos que gravan la venta de productos, como el IVA, así como las rebajas de fin de temporada». Índices armonizados de precios al consumo (IAPC), Una breve guía para los usuarios, Eurostat, marzo de 2004.

3.4 Con el objetivo de «legislar mejor» ⁽¹⁰⁾ se han realizado reformas a escala de la UE dirigidas a derogar la legislación restrictiva, y éste es el motivo de la recomendación del CESE a favor de la autorregulación del sector. La creación de un código elaborado por los grandes distribuidores minoristas a nivel nacional podría interpretarse como una invitación a coaligarse entre ellos, lo que de hecho iría en detrimento de la competencia. No obstante, la política oficial debe consistir en examinar estos códigos y asegurarse de que aumentan la transparencia y la diligencia debida tanto del minorista como del proveedor, beneficiando también a largo plazo al consumidor.

3.5 Las prácticas de distribución y de la cadena de suministro están a menudo en entredicho. De ahí la recomendación del CESE de establecer contratos y un código de conducta a nivel de Estado miembro (véanse las recomendaciones y conclusiones) con el fin de resolver las reclamaciones con una mayor transparencia, protegiendo tanto al distribuidor minorista como al proveedor y contemplando la intervención de un mediador en caso necesario.

3.6 La política de competencia y demás medidas reguladoras que afectan al sector de la gran distribución son complementarias de la política comercial. Uno de los principales desafíos para estas políticas consiste en lograr un equilibrio en el que los distribuidores puedan beneficiarse de las economías de escala en sus compras y operaciones, pero sin abusar de su poder en el mercado.

3.7 Otra área de seguimiento en la que también se podría aplicar el código son las importaciones. Las importaciones de productos de alimentación y de confección desempeñan actualmente un papel muy importante en el mercado. La proporción de artículos de alimentación importados suele ser superior en los países de Europa Occidental, aunque el porcentaje de importaciones dentro del consumo alimentario también está aumentando rápidamente en los países de Europa del Este.

3.8 Los países occidentales presentan una elevada penetración de las importaciones en el sector de la confección ⁽¹¹⁾. En muchos casos, dicho porcentaje es superior al 100 %. Ello se debe a que el valor total de las exportaciones es superior al valor total de la producción, lo que significa que algunos productos se importan para volverse a exportar a otros mercados.

⁽¹⁰⁾ http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/index_en.htm.

⁽¹¹⁾ El sector de la confección se define como «confección de prendas de vestir; preparación y teñido de pieles».

4. El empleo en el sector de la gran distribución

4.1 Atendiendo al número de trabajadores que emplea el sector, la gran distribución reviste una importancia vital para la Estrategia de Lisboa. La DG de Empleo está realizando en la actualidad un estudio para determinar las nuevas competencias que están surgiendo y la evolución de las futuras necesidades que el sector minorista y comercial planteará en materia de cualificación y empleo de cara a 2020. También se está elaborando otro estudio similar para los sectores textil, de la confección y la marroquinería. Ambos trabajos forman parte de un proyecto que abarca a dieciséis sectores económicos que aplican una metodología común para previsión para determinar la futura evolución de las cualificaciones y el empleo sobre la base de análisis de distintos supuestos.

4.2 El estudio realizado muestra que en el sector de la GD de la alimentación del Reino Unido trabajaban cerca de 1,2 millones de personas. El resto de los países empleaban a menos trabajadores, pero el sector de la GD de los países de Europa Occidental emplea globalmente un mayor número de personas que el de los países de Europa Oriental. El número de trabajadores ha aumentado desde 2003 en todos los países, con la excepción de Francia y de la República Checa, donde ha permanecido constante.

4.3 La tasa de empleo en el sector de la GD difiere mucho entre los distintos países europeos. En el Reino Unido y Alemania, el

sector de la GD da empleo, respectivamente, a más del 75 % y del 60 % de los trabajadores ocupados en establecimientos de alimentación y grandes almacenes, mientras que en Polonia el porcentaje es del 20 %, y en Rumanía menos del 5 %.

4.4 En total, la tasa de participación femenina en los sectores mayorista y minorista es superior a la del conjunto de la población activa europea, pero dicha diferencia es mayor en los diez nuevos Estados miembros que en la UE-15. La única excepción es Francia, donde la participación femenina en los sectores mayorista y minorista es inferior al promedio de la economía.

4.5 Existen algunas diferencias interesantes entre los Estados miembros en cuanto a la distribución por edades. El Reino Unido, por ejemplo, tiene una mayor proporción de trabajadores jóvenes (menos de 25 años) que los demás, pero también una proporción superior de trabajadores de más de 65 años (aunque sigue siendo una proporción muy reducida). En Italia, la República Checa y Hungría, el número de trabajadores jóvenes es inferior, pero estos países ostentan en cambio una mayor proporción de trabajadores de edades comprendidas entre 25 y 49 años.

4.6 El trabajo a tiempo parcial tiene un mayor peso en los sectores mayorista y minorista que en el conjunto de la economía europea, aunque existen notables diferencias entre países, y también entre la UE-15 y los 10 nuevos Estados miembros.

Bruselas, 3 de diciembre de 2008.

El Presidente del Comité Económico y Social Europeo
Mario SEPI

El Secretario General del Comité Económico y Social Europeo
Martin WESTLAKE

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Transformaciones industriales, desarrollo territorial y responsabilidad de las empresas»

(2009/C 175/11)

El 17 de enero de 2008, de conformidad con el apartado 2 del artículo 29 de su Reglamento Interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un dictamen de iniciativa sobre el tema:

«Transformaciones industriales, desarrollo territorial y responsabilidad de las empresas».

La Comisión Consultiva de las Transformaciones Industriales (CCMI), encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 18 de noviembre de 2008 (ponente: Sr. PEZZINI; coponente: Sr. GAY).

En su 449º Pleno de los días 3 y 4 de diciembre de 2008 (sesión del 3 de diciembre de 2008), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 168 votos a favor, 1 en contra y 3 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El Comité considera fundamental, en el marco de las Estrategias de Lisboa y Gotemburgo, reactivar los sistemas territoriales locales, entendidos como conjuntos orgánicos de estructuras, infraestructuras y agentes públicos y privados que se encargan de combinar en una visión común del desarrollo, centrado en el territorio, altos niveles de bienestar y competitividad con responsabilidades sociales y medioambientales amplias. En sustancia se trata de un proceso que concreta, en cada lugar, el resultado de una serie de interacciones.

1.2 El CESE pide con insistencia una **iniciativa comunitaria sobre el desarrollo del «territorio socialmente responsable» (TSR)**. El TSR puede definirse como una alianza de los objetivos de democracia de proximidad con los de la responsabilización de las administraciones y de todos los agentes públicos y privados, con vistas a un enfoque estratégico integrado de valorización competitiva de las especificidades territoriales.

1.3 El Comité pide que la iniciativa TSR se complete con la **puesta en marcha de un programa de acción europeo** destinado a:

- promover la inclusión de la dimensión territorial en las políticas comunitarias, especialmente en el marco de las Estrategias de Lisboa y Gotemburgo;
- apoyar la integración en las políticas nacionales, regionales y locales de las prioridades establecidas en la Agenda territorial y en la Carta de Leipzig;
- fomentar y cofinanciar ejercicios de prospectiva (*foresight*) territorial participativa para poner en marcha concepciones comunes de desarrollo territorial socialmente responsable;
- crear redes de excelencia territorial y grupos europeos de cooperación sobre este asunto.

1.4 El Comité, para dar curso a la iniciativa comunitaria TSR ⁽¹⁾ y al programa de acción correspondiente, propone que:

- la Comunidad Europea reduzca de manera significativa las cargas administrativas y burocráticas que soportan los agentes económicos y sociales territoriales, simplificando el contenido y los procedimientos de la Unión y aplicando el «método abierto de coordinación»;

- los Estados miembros apliquen de manera uniforme las disposiciones comunitarias, con el fin de mantener la unidad del mercado interior europeo;

- los entes regionales y locales incluyan plenamente a los agentes económicos y sociales y desarrollen estrategias de compatibilidad entre cooperación, innovación y competencia;

- el sector privado entable un diálogo social constructivo, ampliado a la sociedad civil, en torno a concepciones comunes que prevean las transformaciones industriales.

1.5 El Comité apoya con decisión el desarrollo de una democracia de proximidad, que vincule a los responsables políticos, económicos y sociales de cada territorio con las acciones destinadas a mejorar la calidad de vida y estimular el **desarrollo económico y social competitivo y sostenible de los territorios de la Unión**.

1.6 El Comité considera imprescindible que se invierta mucho en el **desarrollo de una cultura compartida de innovación y participación**: la demanda de valores democráticos debe proceder del conjunto de la sociedad territorial interesada y de un gran número de agentes e instituciones que representen los intereses de los distintos sectores de actividad. En este marco, la empresa debe asumir las características de una comunidad generadora de riqueza para el desarrollo de una sociedad mejor en el territorio.

1.7 A este respecto, el Comité desea que se lleven rápidamente a la práctica las declaraciones del Consejo Europeo de los días 13 y 14 de marzo de 2008 sobre la importancia, por una parte, del papel de las autoridades locales y regionales para fomentar el crecimiento y el empleo y, por otra, del desarrollo de las capacidades de gobierno del territorio entre todos los componentes políticos, económicos y sociales a nivel local y regional.

⁽¹⁾ Véase el punto 1.2.

1.8 Por lo demás, el Comité está convencido de la necesidad de convertir a Europa en **un polo de excelencia en el desarrollo del TSR** ⁽²⁾, basándose en las experiencias positivas de EMAS y de la responsabilidad social de las empresas (RSE) y ampliando al mismo tiempo el marco de referencia a la dimensión territorial, con el fin de garantizar que el patrimonio común de responsabilidad sea un elemento permanente del **componente empresarial**. Ésta debe poder beneficiarse de los sistemas de redes y de clusters y participar plenamente en el proceso macroeconómico de desarrollo estratégico territorial.

1.9 El Comité considera, en particular, que la microempresa y la pequeña **empresa**, junto con la amplia e importante experiencia de la economía social, deberían poder beneficiarse de asistencia y de conocimientos específicos, así como de un mejor acceso al crédito y al microcrédito, para desarrollar una gestión empresarial respetuosa con el medio ambiente, el territorio y sus habitantes.

1.10 A juicio del Comité, la iniciativa comunitaria TSR y su plan de acción deberían promover un diálogo social estructurado en el territorio y también fomentar hermanamientos entre instituciones locales, en particular a nivel transfronterizo. La finalidad es lograr, mediante asociaciones más sólidas, un refuerzo global del desarrollo de capacidades, conocimientos adecuados y resultados por parte de entes territoriales que actúan en niveles de poder diferentes y a menudo se encuentran en una situación de competencia recíproca.

1.11 Por último, el Comité destaca la importancia de que los sistemas de gobernanza a varios niveles garanticen un alto grado de coordinación para no dividir a nivel local lo que el mercado único ha unido, evitando una fragmentación y una discriminación territorial que debilitaría aún más la economía europea en los mercados mundiales.

2. Introducción

2.1 En la conferencia del 4 de marzo de 2008 sobre el diálogo territorial, que organizó la Presidencia del Consejo de la UE, se destacó el papel de los entes locales y regionales en la consecución de los objetivos de la Estrategia de Lisboa revisada como prioridad de la política de cohesión.

2.2 El Comité quiere determinar con el presente dictamen las interacciones entre los territorios y los agentes políticos, económicos y sociales, con vistas a la aplicación de la Estrategia de Lisboa y al desarrollo de una economía del conocimiento competitiva tanto en el mercado interior como en el mundial.

2.3 El punto de partida es la mejora de las ideas anticipadoras de los cambios económicos, sociales y medioambientales y de la organización de las partes interesadas en la realización de un «territorio socialmente responsable» (**TSR**) ⁽³⁾, así como la definición de las responsabilidades de las empresas, administraciones, interlocutores sociales y todos los agentes que participan en la

valorización de la competitividad del territorio, con el fin de instaurar un modelo social europeo dinámico, solidario y coherente ⁽⁴⁾.

2.4 La economía territorial, en función de su composición, puede estar más o menos expuesta a la competencia económica internacional. Además, el indicador del PIB (o del valor añadido) ya no refleja el nivel de riqueza de un territorio, y ello por dos motivos. A modo de inciso, el Comité considera positiva la reciente publicación por la Comisión del «Libro Verde sobre la cohesión territorial — Convertir la diversidad territorial en un punto fuerte» ⁽⁵⁾, que será objeto de otro dictamen.

2.4.1 En primer lugar, porque las rentas del trabajo y del capital distribuidas y los ingresos fiscales generados por las fuerzas productivas del mercado no se asignan exclusivamente al territorio en que se crean, sino que se produce la «exportación» de algunos recursos.

2.4.2 En segundo lugar, y sobre todo, porque los territorios dependen de recursos distintos de los que generan las fuerzas productivas (salarios de los empleos públicos, pensiones, jubilaciones, ingresos procedentes del turismo, rentas de personas que trabajan en otro lugar, prestaciones sociales distintas de la jubilación, etc.).

2.5 El abanico de los instrumentos de gestión destinados a apoyar las políticas y programas de desarrollo sostenible de los entes de gobierno y las empresas es cada vez más amplio y detallado y se basa en los siguientes elementos:

2.5.1 Normas

- directivas y reglamentos sobre medio ambiente,
- sistemas de gestión medioambiental,
- la certificación ISO 14000 y las líneas directrices ISO 26000,
- la norma BS OHSAS 18001/2007 relativa a la seguridad en el lugar de trabajo,
- el Reglamento EMAS,
- la auditoría social (SA8000),
- las compras ecológicas y la contratación pública «ecológica»,
- los análisis del ciclo de vida de los productos,
- las políticas de producto integradas;

⁽⁴⁾ El «modelo social europeo debería transmitir la idea de un espacio de prosperidad democrático, ecológico, competitivo, solidario y socialmente inclusivo para todos los ciudadanos de Europa» (Dictamen del CESE sobre el tema «Cohesión social: dar contenido a un modelo social europeo», DO C 309 de 16.12.2006, p. 119).

⁽⁵⁾ COM(2008) 616 final.

⁽²⁾ *Ibidem*.

⁽³⁾ Véase el punto 1.2.

2.5.2 Estructuras

- *clusters* (agrupaciones), distritos industriales, polos de competitividad o excelencia y parques tecnológicos,
- planes de acción de la Agenda 21 local,
- observatorios regionales/locales sobre el impacto territorial del desarrollo,
- asociaciones empresariales locales,
- apoyo del Fondo Social Europeo a la gobernanza territorial,
- agrupaciones europeas de cooperación territorial (AECT), nuevos instrumentos creados mediante el Reglamento (CE) n° 1082/2006 de 5 de julio de 2006 ⁽⁶⁾,
- plataformas de análisis y prospectiva (*foresight*),
- asociación entre los sectores público y privado (APP);

2.5.3 Acuerdos

- iniciativas de «flexibilidad» ⁽⁷⁾,
- responsabilidad social de las empresas (RSE),
- diálogo social territorial estructurado,
- balance/contabilidad medioambiental,
- presentación de informes sobre la sostenibilidad,
- instrumentos de planificación y programación territorial,
- balances medioambientales territoriales,
- acuerdos socioeconómicos territoriales (pactos territoriales, acuerdos marco, etc.),
- zonas económicas especiales, dentro de los límites autorizados por la política de competencia ⁽⁸⁾.

2.6 El Comité considera indispensable mejorar la consolidación, la integración y la coordinación de la aplicación de estos instrumentos legislativos, reglamentarios y voluntarios, con el fin de coordinar los distintos objetivos y los diferentes niveles de participación para obtener resultados eficaces, eficientes y compartidos.

⁽⁶⁾ La lista de los Estados miembros que han adaptado su legislación para permitir la realización de AECT está disponible en el sitio web del Comité de las Regiones (sección «Actividades y actos»).

⁽⁷⁾ Para determinar y concretar, con el apoyo de los interlocutores sociales, los nuevos yacimientos de empleo.

⁽⁸⁾ Véase en el DO L 145 de 4 de junio de 2008 el Reglamento (CE) n° 450/2008 de 23 de abril de 2008.

2.7 La cohesión territorial, a la luz de la Carta de Leipzig ⁽⁹⁾ y la Agenda Territorial de la Unión Europea de 2007, sobre la que ya se pronunció el Comité ⁽¹⁰⁾, ha ganado cada vez más importancia con el objetivo de:

- lograr una mayor participación de los agentes que representan la realidad local,
- combinar el desarrollo equilibrado y sostenible con la exigencia de elevar el nivel de competitividad de Europa, mediante inversiones en los campos que presentan un mayor potencial de crecimiento,
- obtener sinergias y la complementariedad de las políticas comunitarias,
- elaborar mejores mecanismos de gobernanza ⁽¹¹⁾.

2.8 La Agenda Territorial constituye un marco estratégico de orientación de las políticas de desarrollo territorial, por medio de la aplicación de las Estrategias de Lisboa y Gotemburgo.

2.9 El Comité, en su Dictamen sobre la gobernanza territorial de las transformaciones industriales ⁽¹²⁾, destacó que la «valorización de la identidad territorial se fundamenta en una mezcla de adhesión, reconocimiento y empatía con un conjunto de valores comunes en un contexto de visión prospectiva compartida». Asimismo, hizo hincapié en un enfoque territorial integrado (ETI) y en una estrategia de gobernanza que favorezca el desarrollo de un «territorio socialmente responsable» (TSR). El CESE considera que esta estrategia deberá llevarse a la práctica mediante:

- mejoras constantes de la calidad y la capacidad respecto de los conocimientos, las competencias y la innovación del sistema productivo territorial;
- desarrollo de estructuras territoriales en red para los sectores público y privado;
- niveles elevados de sostenibilidad medioambiental y social del desarrollo;
- circuitos eficaces y consolidados de creación, difusión y circulación del conocimiento, la información y la formación permanente;
- elaboración de «balances sociales territoriales»;
- análisis comparado de los sistemas territoriales sostenibles por parte de los propios agentes sociales.

⁽⁹⁾ Véase la Carta de Leipzig sobre Ciudades Europeas Sostenibles de 25 de mayo de 2007.

⁽¹⁰⁾ Véase el Dictamen sobre la «Agenda Territorial», DO C 168 de 20.7.2007, p. 16-21.

⁽¹¹⁾ Véase el Dictamen sobre «La gobernanza territorial de las transformaciones industriales: el papel de los interlocutores sociales y la contribución del programa marco para la innovación y la competitividad», DO C 318 de 23.12.2006, p. 12-19.

⁽¹²⁾ *Ibidem*.

2.10 Estas iniciativas, además de un **elevado grado de coordinación** para garantizar sinergias y evitar solapamientos o incongruencias, exigen por parte de las autoridades locales, regionales, nacionales y europeas:

- **estructuras avanzadas de educación y formación**, orientadas a dar respuestas funcionales a las exigencias del desarrollo económico basado en el conocimiento y la competitividad;
- **acciones de refuerzo de las capacidades** institucionales y asociativas y de diálogo social;
- **una política territorial integrada**, que pueda valorizar el potencial de desarrollo local y refuerce las capacidades de adaptación a la innovación y de anticipación;
- **un diálogo social** consolidado a nivel regional y local ⁽¹³⁾, como instrumento esencial **para aumentar las ventajas que puede reportar la anticipación de los cambios industriales** y de mercado, así como los flujos en materia de instrucción y formación de los recursos humanos;
- **el fomento del compromiso social de las empresas**, con la adopción voluntaria de la RSE como contribución de éstas al desarrollo sostenible;
- **una mejora del sistema de gobernanza integrada** a varios niveles del «territorio socialmente responsable» ⁽¹⁴⁾, **definido como territorio que consigue combinar un nivel suficiente de bienestar con las obligaciones que se derivan de la responsabilidad social**.

2.10.1 En este proceso se consolidan también las competencias y capacidades de los responsables políticos y administrativos, con el fin de garantizar las condiciones de seguridad necesarias para atraer inversiones sostenibles a su territorio y estimular la creación de microempresas y pequeñas empresas en el marco de un desarrollo duradero.

2.11 El Comité ha concedido mucha importancia al proceso que puede llevar a un territorio a definirse como «**territorio socialmente responsable**» (TSR) ⁽¹⁵⁾.

2.11.1 Ello se alcanza cuando el territorio logra integrar, en una lógica de democracia participativa, los aspectos sociales y medioambientales en las decisiones económicas, los modelos y valores para reactivar la competitividad, las buenas prácticas y una interacción continua entre las partes interesadas, con el fin de fomentar la innovación y la competitividad.

⁽¹³⁾ Véase el Dictamen sobre la «Comunicación de la Comisión — Reestructuraciones y empleo — Anticipar y acompañar las reestructuraciones para desarrollar el empleo: el papel de la Unión Europea», DO C 65 de 17.3.2006, p. 58-62.

⁽¹⁴⁾ Véase el Dictamen sobre una «Estrategia temática para el medio ambiente urbano», COM(2005) 718 final — SEC(2006) 16, DO C 318 de 23.12.2006, p. 86-92.

⁽¹⁵⁾ Véase la nueva estrategia del Consejo (doc. 10117/06 de 9 de junio de 2006, puntos 29 y 30). Véase asimismo el punto 1.2 del presente dictamen.

3. La «democracia de proximidad» para un desarrollo competitivo y sostenible

3.1 Para mejorar la calidad de la vida y el **desarrollo económico y social competitivo y sostenible de los territorios de la Unión**, el CESE considera que debe desarrollarse una democracia de proximidad que pueda incluir a los responsables políticos, económicos y sociales de un territorio concreto. Esta democracia debe construirse de manera concertada entre los distintos agentes públicos y privados a partir de los puntos fuertes y débiles de los territorios de la UE y de las perspectivas de crecimiento de las empresas y del empleo.

3.2 La **democracia de proximidad**, pilar fundamental de la gobernanza europea, reviste formas y modalidades muy variables de un contexto nacional a otro, pero sus aspectos fundamentales deberían ser los siguientes:

- **un proceso de coordinación de los agentes, grupos sociales e instituciones** para alcanzar objetivos debatidos y coordinados dentro de marcos de diálogo estructurado y de responsabilidades individuales y conjuntas entre los interlocutores sociales y, en particular, con los representantes de los trabajadores y las asociaciones empresariales;
- **la aplicación de los principios** de subsidiariedad, cohesión territorial y democracia participativa, tal como se establecen en el Tratado de Lisboa;
- **la articulación armoniosa de la estructura de gobernanza a varios niveles** para garantizar, por una parte, la coherencia entre los niveles decisorios más próximos a los ciudadanos y, por otra, la de las responsabilidades políticas, económicas, sociales y medioambientales más representativas de las competencias e identidades territoriales, con arreglo a los marcos de coherencia nacionales y europeos, mediante un enfoque abierto, cooperativo y coordinado y un objetivo de interacción de las sinergias de los distintos niveles;
- **el desarrollo de una comunidad de aprendizaje territorial**, basado en la capacidad de autoevaluación y corrección continua de los objetivos y estrategias de desarrollo local y en el refuerzo de una cultura de la innovación amplia y profunda;
- **el desarrollo de una visión anticipadora, conjunta y compartida**, sobre la posición relativa de la economía y de la sociedad local para:
 - determinar los «recursos específicos» del territorio,
 - evaluar los retos y amenazas de la competencia de otros territorios,
 - examinar las posibilidades de inserción en los mercados nacionales e internacionales,
 - buscar métodos y medios que permitan solucionar problemas específicos del territorio a partir de las capacidades profesionales locales,

- proyectar decisiones destinadas a valorizar acciones de economía competitiva;
- **el fomento de la creación y la valorización de consejos económicos y sociales territoriales e instituciones similares** ⁽¹⁶⁾ —que ya existen en algunos Estados miembros— como interlocutores institucionales del proceso decisorio y de intervención a escala territorial, con derecho de iniciativa y de verificación de las acciones realizadas;
- **la adopción de instrumentos avanzados de gestión territorial participativa**, como la administración electrónica, los análisis SWOT ⁽¹⁷⁾, los ejercicios de prospectiva (*foresight*) participativa ⁽¹⁸⁾, la generalización de los mecanismos EMAS ⁽¹⁹⁾ aplicados a los sectores público y privado, la adopción de normas de responsabilidad social de las empresas, las técnicas de evaluación comparativa de resultados, un cuadro de indicadores para la coordinación abierta, los sistemas en red de distritos e interdistritos ⁽²⁰⁾ y los sistemas de aprendizaje distribuidos por Internet;
- **el papel activo de las cámaras de comercio**, industria, artesanía y agricultura, así como de las federaciones profesionales y organizaciones de los consumidores;
- **la promoción cultural de las excelencias de la formación universitaria y la optimización de las relaciones entre la industria y el mundo académico.**

3.3 El desarrollo territorial supone no sólo la plena aplicación de la democracia de proximidad, sino también una gobernanza local estructurada para gestionar el desarrollo ⁽²¹⁾.

3.4 Una buena *gobernanza* territorial debe esforzarse, ante todo, por favorecer y desarrollar todas las formas de cooperación, todos los procesos de asociación que den buenos resultados tanto en las relaciones entre empresas como entre cada empresa y los agentes colectivos.

3.5 La **gobernanza democrática territorial** es un proceso decisorio inclusivo y descentralizado que, a juicio del CESE, debe basarse en los principios de transparencia y responsabilidad y en un enfoque participativo orientado al análisis, la elaboración, la aplicación y la gestión de una visión estratégica común de desarrollo a medio y largo plazo.

⁽¹⁶⁾ Véanse, por ejemplo, las comisiones regionales de diálogo social en Polonia.

⁽¹⁷⁾ SWOT = Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats (análisis de los puntos fuertes y débiles, oportunidades y riesgos).

⁽¹⁸⁾ Foresight es un proceso sistemático y participativo de recogida de análisis prospectivos y la elaboración de planes a medio y largo plazo; véase Foren: Foresight for regional development (análisis prospectivo para el desarrollo regional).

⁽¹⁹⁾ EMAS = Eco-Management and Audit Scheme (sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales).

⁽²⁰⁾ Véase el Dictamen del CESE sobre el tema «Los distritos industriales europeos y las nuevas redes del conocimiento», DO C 255 de 14.10.2005, p. 1-13.

⁽²¹⁾ Véase Territorial Outlook de la OCDE- Edición de 2001.

3.6 El Comité considera que, en un sistema de asociación a varios niveles, deben combinarse de manera óptima los procesos de abajo arriba (*bottom-up*) y de arriba abajo (*top-down*): la compensación entre ambos procesos es, de hecho, una condición indispensable para el éxito.

3.7 El Comité considera imprescindible que se invierta mucho en el **desarrollo de una cultura de innovación y participación**, porque la demanda de valores democráticos debe proceder del conjunto de la sociedad territorial interesada y de un gran número de agentes e instituciones que representen los intereses de los distintos sectores.

3.8 El Comité está convencido de que la valorización de los territorios de la Unión requiere la optimización de su potencial específico, mediante estrategias de desarrollo eficaces y sostenibles, basadas en el concepto de «territorio socialmente responsable».

3.8.1 El Comité reitera todo lo que expuso en un dictamen reciente sobre el tema ⁽²²⁾.

4. El compromiso a nivel comunitario hacia la realización de un «territorio socialmente responsable»

4.1 El CESE pide encarecidamente una **iniciativa comunitaria sobre el desarrollo del «territorio socialmente responsable» (TSR)** que englobe los objetivos de la democracia de proximidad, el refuerzo de una cultura de innovación y participación generalizada, una gobernanza territorial eficaz y coherente con el marco nacional y comunitario de la Agenda de Lisboa, una asociación de diversos agentes y multisectorial capaz de reforzar el atractivo y la competitividad del territorio en el mercado mundial, anticipando las transformaciones industriales y valorizando el capital social local.

4.1.1 La primera obligación de la iniciativa TSR es garantizar la coordinación y coherencia entre las acciones que se llevan a cabo en los distintos niveles: europeo, nacional, regional y local.

4.2 El Comité considera que la iniciativa TSR debería completarse con la puesta en marcha de un verdadero programa de acción europeo destinado a:

- promover la inclusión de la dimensión territorial en las políticas comunitarias,
- apoyar la integración de las prioridades establecidas en la Agenda Territorial y en la Carta de Leipzig,

⁽²²⁾ Véase el Dictamen sobre la gobernanza territorial de las transformaciones industriales (...) (ídem. nota 11).

- fomentar y cofinanciar ejercicios de prospectiva (*foresight*) territorial participativa,
- introducir de manera progresiva el método abierto de coordinación y apoyar la realización de instrumentos de democracia de proximidad,
- supervisar de manera uniforme y coordinar la aplicación coherente de los distintos instrumentos comunitarios de cooperación territorial, en particular la AECT ⁽²³⁾,
- crear en la Comisión una unidad de coordinación interservicios para el desarrollo territorial, encargada de elaborar y aplicar una estrategia de información y comunicación sobre el TSR,
- potenciar el uso de los instrumentos de evaluación del impacto territorial antes y después de la adopción de medidas aplicadas en el territorio, en particular para las PYME,
- cofinanciar acciones de formación y desarrollo de las capacidades de los agentes públicos y privados del territorio para el desarrollo de las acciones de TSR,
- fomentar un diálogo social estructurado en el territorio, una «marca de calidad TSR 21»,
- fomentar y apoyar la constitución y el desarrollo de las eurorregiones ⁽²⁴⁾,
- apoyar el desarrollo de distritos (y «metadistritos» ⁽²⁵⁾) y de redes de distritos para valorizar las pequeñas y medianas empresas en el mercado europeo y mundial.

4.3 El compromiso europeo en favor de una iniciativa TSR –acompañada del programa de acción–, a juicio del CESE, debe reunir y coordinar los instrumentos voluntarios y reglamentarios mencionados en el punto 2.7 dentro de un sistema coherente, en el que la responsabilidad de las empresas de todos los sectores –incluidos el sector financiero y el sector público local– es esencial para alcanzar los objetivos de la estrategia local para el crecimiento y el empleo en el marco de las estrategias nacionales y europea.

⁽²³⁾ «AECT»: instrumento de cooperación a escala comunitaria que permite a agrupaciones de cooperación realizar proyectos de cooperación territorial cofinanciados por la Comunidad o llevar a cabo acciones de cooperación territorial por iniciativa de los Estados miembros — Reglamento CE n.º 1082/2006. [DO L 210 de 31.7.2006].

⁽²⁴⁾ Las eurorregiones son estructuras de cooperación transnacional entre dos o varios territorios situados en distintos Estados de la Unión Europea y Estados limítrofes, con el fin de defender los intereses comunes más allá de las fronteras y colaborar por el bien común de las poblaciones vecinas.

⁽²⁵⁾ Véase el Dictamen del CESE sobre el tema «Los distritos industriales europeos y las nuevas redes del conocimiento», DO C 255 de 14.10.2005.

4.4 El Comité considera que la **RSE** ⁽²⁶⁾ debe inscribirse en este marco, como componente voluntario de coordinación abierta, facilitada y estimulada, especialmente para las microempresas y las pequeñas empresas, que constituyen el entramado básico del desarrollo local, por el entorno de participación y visión común y compartida.

4.4.1 La iniciativa TSR debe poder desarrollar valores éticos y personales de una **cultura participativa favorable a la innovación** en torno a una identidad común, que no debe corresponder exclusivamente a los empresarios, sino que debe estar presente y activa en todos los componentes públicos y privados del sistema territorial y las redes y clusters o distritos regionales e interregionales de referencia.

4.5 La **comunidad de aprendizaje territorial** debe poder basarse en estructuras e infraestructuras telemáticas interactivas e interoperables, a partir de la administración electrónica y la plataforma IDABC ⁽²⁷⁾ destinada a prestar servicios administrativos paneuropeos en línea a las Administraciones Públicas, las empresas y los ciudadanos, con el fin de mejorar la eficacia de las administraciones públicas europeas, así como la colaboración entre ellas y con la sociedad civil organizada.

4.6 El Comité está convencido de la necesidad de convertir a Europa en **un polo de excelencia en el desarrollo del TSR**, basándose en las experiencias positivas de EMAS y de la RSE, pero ampliando el marco de referencia a la dimensión territorial.

4.6.1 Para ser eficaz, el proceso de desarrollo estratégico territorial debería hacer abstracción de los factores políticos de renovación electoral de los entes territoriales e interactuar con todos los componentes políticos, en el gobierno y en la oposición, del territorio, así como constituir un patrimonio de **continuidad en la responsabilidad común** del ciudadano elector o elegido.

4.7 Las microempresas y las pequeñas **empresas** deberían recibir asistencia técnica para favorecer, con un lenguaje y procedimientos sencillos pero también por medio de un mejor acceso al crédito y al microcrédito, una gestión empresarial respetuosa con el medio ambiente, el territorio y su capital social.

4.7.1 Asimismo, las empresas de la economía social deben contribuir al desarrollo del territorio socialmente responsable, dado que favorecen la cohesión social y la sostenibilidad, distribuyen los beneficios entre sus miembros y aplican una gestión participativa y democrática.

⁽²⁶⁾ Véanse los Dictámenes del CESE sobre la Comunicación «Poner en práctica la asociación para el crecimiento y el empleo: hacer de Europa un polo de excelencia de la responsabilidad social de las empresas» (COM(2006) 136 final), DO C 325 de 30.12.2006, p. 53-60, y sobre el Libro Verde «Fomentar un marco europeo para la responsabilidad social de las empresas» (COM(2001) 366 final), DO C 125 de 27.5.2002, p. 44-55.

⁽²⁷⁾ IDABC = *Interoperable Delivery of Pan-European e-Government Services to Public Administrations, Business and Citizens* (prestación interoperable de servicios paneuropeos de administración electrónica al sector público, las empresas y los ciudadanos); véase asimismo el Dictamen del Comité publicado en el DO C 80 de 30.3.2004, p. 83.

4.8 El **sistema educativo, universitario y de investigación local** debería organizarse en redes de excelencia y competencia regionales e interregionales europeas –tal como se prevé en el programa específico «Capacidades» del Séptimo Programa marco de acciones de investigación, desarrollo tecnológico y demostración y en el programa «Educación y Formación 2010» — con el fin garantizar al sistema local el talento y las cualificaciones necesarias para el éxito de la estrategia de desarrollo territorial, dado que la pequeña empresa tiene dificultades para encontrar estos aspectos.

4.9 El CESE considera que la iniciativa comunitaria TSR también debería promover un **diálogo social estructurado en el territorio**, así como hermanamientos institucionales locales, para fomentar asociaciones más sólidas de desarrollo de las capacidades entre los entes territoriales y reducir las diferencias de resultados, además de impulsar una nueva Carta TSR 21 como instrumento para reforzar la armonización y la eficacia del TSR.

4.10 Por último, el CESE pide que la iniciativa comunitaria TSR incluya una acción de valoración, evaluación comparativa de resultados y supervisión, junto con la creación de una base de datos sobre las rentas per cápita a nivel territorial y la presentación de un informe bienal al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité.

5. Compromiso de las autoridades públicas nacionales

5.1 Los Estados miembros deberían aplicar de manera uniforme las disposiciones, con el fin de mantener la unidad del mercado interior europeo con mecanismos de apoyo y disuasión. Entre otros aspectos, las autoridades públicas nacionales deberían:

- intervenir para eliminar las cargas burocráticas inútiles y simplificar las estructuras y los mecanismos de procedimiento, con el fin de liberar recursos para el empleo y el desarrollo sostenible y competitivo;
- establecer de manera participativa y consensuada, y con la intervención directa de los interlocutores sociales y los representantes de la sociedad civil organizada, un marco estratégico general de referencia para el desarrollo nacional de las políticas del territorio socialmente responsable;
- reforzar los marcos de coordinación y descentralización del sector público, que determinan los papeles y responsabilidades de gobernanza a escala central, regional y local;
- definir las líneas de la política de descentralización fiscal que engloben las formas de transferencia entre los distintos niveles de gobernanza, como ya ha propuesto el Comité ⁽²⁸⁾;
- mejorar y reforzar la labor de los organismos de gestión y coordinación del proceso de descentralización y gobernanza a escala local;

⁽²⁸⁾ Dictamen sobre el tema «Impacto de la territorialidad de las legislaciones fiscales en las transformaciones industriales», DO C 120 de 16.5.2008, p. 51-57.

- establecer líneas presupuestarias para el desarrollo de recursos humanos específicos y la cofinanciación de programas de formación, creación de redes y apoyos telemáticos interoperables a escala nacional y europea;
- garantizar la coherencia en la aplicación nacional de los instrumentos Interreg IV y del Reglamento AECT, como organismo de carácter transfronterizo, permitiendo la participación de los Estados, junto con los entes locales y regionales, en estos órganos de cooperación territorial dotados de personalidad jurídica en el derecho comunitario;
- desarrollar una nueva asociación entre las ciudades y el campo favoreciendo planteamientos integrados a escala regional y fomentando una paridad de acceso a las infraestructuras y al conocimiento;
- promover clusters regionales transnacionales competitivos e innovadores, el refuerzo de las redes tecnológicas transeuropeas, la gestión transeuropea de los riesgos, el refuerzo del desarrollo urbano policéntrico, el desarrollo de las estructuras ecológicas y los recursos culturales;
- garantizar la coherencia y la coordinación en la dimensión territorial de las políticas sectoriales, evitando medidas sectoriales conflictivas que pueden provocar fallos y resultar completamente ineficaces y contraproducentes en el territorio; desarrollar instrumentos de evaluación del impacto territorial (*Territorial Impact Assessment* — **TIA**) mediante un uso adecuado de la evaluación de impacto medioambiental (*Environmental Impact Assessment* — **EIA**) ⁽²⁹⁾ y de la evaluación estratégica ambiental (*Strategic Environmental Assessment* — **SEA**) ⁽³⁰⁾.

5.2 Las autoridades públicas locales y regionales deberían:

- contar con las fuerzas económicas y sociales antes de la elaboración de los proyectos estratégicos de desarrollo territorial;
- desarrollar sistemas educativos, universidades y escuelas de excelencia, esenciales para el desarrollo económico y social del TSR;
- introducir cada vez más en la decisión sobre inversiones públicas y en la gestión de los servicios de interés general (SIG) criterios de coste-eficacia, calidad y desarrollo sostenible;
- realizar evaluaciones periódicas de los planes de inversión pública;
- asegurar antes del inicio de los proyectos de inversión pública que el plan de financiación tiene una garantía completa respecto de los importes y los plazos;

⁽²⁹⁾ Directiva 85/337/CEE, modificada por la Directiva del Consejo 97/11/CE de 3 de marzo de 1997 y por la Directiva 2003/35/CE de 26 de mayo de 2003.

⁽³⁰⁾ Directiva 2001/42/CE. Su finalidad es garantizar que los efectos medioambientales de determinados planes y programas –sobre todo, desde el punto de vista de su dimensión territorial– se determinen y evalúen durante su elaboración y antes de su adopción.

- velar por que las ayudas exteriores para la financiación de proyectos de inversión pública se utilizan realmente en los plazos previstos;
 - asegurarse también de que en el territorio existe un entramado vital de PYME, dado que este tipo de empresas puede garantizar la vinculación entre las zonas urbanas, periurbanas y rurales, preservando en estas últimas empleo, rentas, población y recursos fiscales;
 - favorecer la reinversión de los capitales y beneficios a nivel local para la creación de becas de proyectos, la compra de empresas locales e instrumentos financieros regionales para el desarrollo de capital y de capital riesgo, sin alterar el mercado interior;
 - no alejar demasiado del territorio que lo produce (transfiriéndolo a niveles supraterritoriales) los ingresos fiscales generados por las empresas, sin menoscabo de las necesidades de redistribución del sistema de solidaridad impositiva;
 - dar formación a representantes políticos locales sobre los mecanismos actuales de la ordenación territorial, centrados en los servicios de interés general y las infraestructuras de apoyo a la economía, con vistas a una gestión moderna del desarrollo sostenible de las empresas.
- 5.3 El intercambio de buenas prácticas y las redes interregionales deberían ser objeto de acciones prioritarias por parte de los entes locales y regionales, junto con la aplicación de mecanismos adecuados de prospectiva para establecer una visión común y compartida.

6. El compromiso de las empresas en favor de empresas responsables con su territorio

6.1 El CESE considera que las empresas, sin añadir nuevas cargas burocráticas ni de procedimiento, deben contribuir a la reactivación del territorio, del que son motor y componente. Para ello deberían:

- presentar informes de las buenas prácticas de la empresa en materia social, medioambiental, territorial (o empresarial) y crear instrumentos capaces de determinar el nivel de responsabilidad social de la empresa;

Bruselas, 3 de diciembre de 2008

El Presidente del Comité Económico y Social Europeo
Mario SEPI

7. Realizaciones sobre el terreno: mejores ejemplos

7.1 Se han aplicado diversas iniciativas y políticas europeas para afrontar el reto de un desarrollo socialmente responsable del territorio de la Unión Europea y para aumentar la visibilidad positiva de la dimensión territorial en las políticas comunitarias. Varios ejemplos de estas iniciativas pueden consultarse en la página web de la CCMI (http://www.eesc.europa.eu/sections/ccmi/index_fr.asp), que también contiene información sobre una audiencia celebrada en Lille el 25 de septiembre de 2008 para la preparación del presente dictamen (véase la rúbrica correspondiente).

El Secretario General del Comité Económico y Social Europeo
Martin WESTLAKE

ANEXO I

al Dictamen sobre el tema «Transformaciones industriales, desarrollo territorial y responsabilidad de las empresas»

(CCMI/055)

25 de septiembre de 2008 Síntesis de la audiencia celebrada en Lille, en la sede del Consejo de la Región Nord-Pas de Calais (Francia)

Under the French presidency of the European Union, the European Economic and Social Committee's Consultative Commission on Industrial Change (CCMI) and the Nord-Pas de Calais (NPdC) Regional Council organised a hearing on Industrial change, territorial development and responsibility of companies (subject of the opinion for which this is the appendix), which took place in the regional council's hemicycle. The hearing was attended by over 90 key guests from 12 European countries and high-level local and regional bodies, both public and private, together with representatives from three of the European Commission's directorates-general.

With the participation of the regional council president, Daniel Percheron, the CCMI president, Joost van Iersel, the study group president, Martin Siecker, the rapporteur, Antonello Pezzini, and the co-rapporteur, Bernard Gay, promoter of this important initiative, a wide-ranging and animated debate was held on regional and local development, governance, the revitalisation of production, the need for shared views of future trends, sectoral and inter-sectoral prospects for the growth of competitive employment, and mechanisms for active democracy through the development of a participatory culture in an area successfully combining an adequate level of wellbeing with the duties which are an integral part of social responsibility.

In our globalised economy, territorial development and industrial change are closely connected and interdependent. The opinion aims to take a territorial approach to assessing the prospects for socio-economic change, focusing primarily on the development strategies designed by local and regional bodies and on the centres of competence set up by private and public stakeholders. The analysis thus focuses on the regions' capacity to cope with and adapt to irreversible changes through collective responsibility-sharing systems, taking into account the concept of corporate societal responsibility.

NPdC is considered a region with a rich fund of experience in these fields and the CCMI therefore asked it to cooperate in organising a hearing in Lille. The two organisations pooled their resources with a view to taking stock of the experiences of regional development stakeholders and noting their proposals for harmonious regional development.

Listening to the problems, solutions and experiences outlined by the most qualified representatives of the «real world» in the NPdC region (businessmen, presidents of business clubs and hubs of competitiveness, trade unions and representatives of the social economy, universities, the professions and public administration at various levels) and the wide-ranging exchange of ideas which ensued led to the identification of innovative strategies and key priorities which, alongside the generous hospitality of the NPdC regional council and the friendly relations established during the hearing, forged strong contacts with a profound impact on the CCMI's work.

ANEXO II

al Dictamen sobre el tema «Transformaciones industriales, desarrollo territorial y responsabilidad de las empresas»

(CCMI/055)

Various European initiatives and policies have been launched to address the challenge of socially responsible regional development in the EU and to give increased, positive visibility to the territorial dimension of EU policies:

- **Lille-Kortrijk-Tournai — Eurometropolis (France-Belgium):** Eurometropolis is the first significant example of a European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC). It was launched on 28 January 2008 and comprises 14 partners — four in France (central government, Nord-Pas de Calais region, Département du Nord and the Urban Community of Lille Métropole) and 10 in Belgium (the federal government, region of Flanders, the French-speaking Community, provinces and joint municipal authorities). Equally important was the establishment in the 1990s of the **Transmanche Euroregion**, comprising the English county of Kent, the French Nord-Pas de Calais region and Belgium, in a network useful for identifying cooperation projects, thus maximising the capacity to take action in the EU's 2007-2013 programming period.
 - **Bilbao Metropoli 30:** The process of revitalising the Bilbao metropolitan area was launched in the early 1990s with a public-private partnership involving over 80 public and private bodies, over 30 associated bodies and 17 international networks. It was based on a joint strategic plan and a shared vision of the territorial, economic, social, environmental and cultural development needed to transform the metropolitan area — and by extension the entire Basque Country — into one of the most advanced and competitive areas in Europe.
 - **ALSO — Marche region:** The ALSO project (Achievement of Lisbon and Gothenburg Strategy Objectives) has been developed by Italy's Marche region, together with numerous partners, including local and regional authorities, development agencies and universities from various EU countries, in the context of the INTERACT programme. Its ultimate aim is to orient territorial cooperation towards achieving the objectives of the Lisbon and Gothenburg Strategies.
 - **Metropolis Hamburg — interregional cooperation:** Partnership between the city of Hamburg and the regions of Lower Saxony and Schleswig-Holstein, based on voluntary cooperation between three federal states on both sides of the river Elbe.
 - **Alps-Mediterranean Euroregion (France — Italy):** This Euroregion comprises three Italian regions (Liguria, Piedmont and Valle d'Aosta) and two French regions (Provence-Alpes-Côte d'Azur and Rhône-Alpes). It is aimed at close cooperation on increasing exchanges in common areas of competence, so as to strengthen ties between the respective communities in the political, economic, social and cultural spheres.
 - **Ister-Granum:** This Euroregion is the first EGTC in central Europe. Recently formed, though based on previous cooperation schemes, the Ister-Granum Euroregion incorporates 47 local authority areas in Hungary and 39 in Slovakia. This new EGTC has about 20 joint projects in the pipeline, specifically in the fields of health systems and medical care, IT and media, tourism, and integrated transport infrastructure, particularly regarding the Danube. It is based in Esztergom, Hungary and provides for the participation of local and regional authorities solely and not of central government.
 - **Baltic Euroregion:** This partnership between the regions grouped around the Baltic Sea has existed since 1998. For the 2007-2013 programming period, the European Commission has approved EUR 75 million in financing for this Euroregion which henceforth includes parts of Poland, Sweden, Germany, Denmark and Lithuania. The Euroregion's objective is to boost sustainable development and the economic competitiveness of its constituent regions.
-

III

(Actos preparatorios)

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

449° PLENO DE LOS DÍAS 3 Y 4 DE DICIEMBRE DE 2008

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el «Libro Verde — Eficacia en la ejecución de las resoluciones judiciales en la Unión Europea: Transparencia de los activos patrimoniales de los deudores»

COM (2008) 128 final

(2009/C 175/12)

El 6 de marzo de 2008, 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 — Eficacia en la ejecución de las resoluciones judiciales en la Unión Europea: Transparencia de los activos patrimoniales de los deudores»

COM (2008) 128 final.

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

En su 449° Pleno de los días 3 y 4 de diciembre de 2008 (sesión del 3 de diciembre), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 161 votos a favor, 2 en contra y 7 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones

1.1 El Libro Verde sobre la eficacia en la ejecución de las resoluciones judiciales en la Unión Europea: Transparencia de los activos patrimoniales de los deudores (COM (2008) 128 final, de 6 de marzo de 2008) sigue al Libro Verde sobre el embargo de activos bancarios (COM (2006) 618 final) y forma parte de un amplio conjunto de medidas que la Comisión ha venido aprobando al objeto de crear un espacio judicial europeo que sirva de soporte a la realización del mercado único en lo que a sus aspectos judiciales se refiere.

1.2 El CESE ha apoyado por lo general estas iniciativas, pero al mismo tiempo ha destacado la necesidad de que se justifiquen correctamente en términos de subsidiariedad y proporcionalidad, por un lado, y también de compatibilidad con los principios fundamentales del derecho procesal civil comunes a todos los Estados miembros y el pleno respeto de los derechos fundamentales de las personas, por otro.

1.3 Cabe señalar que, tanto en su dictamen sobre el anterior Libro Verde, relativo a los embargos de activos bancarios, como

en el presente dictamen, el CESE considera que las iniciativas no solo no están suficientemente basadas en elementos que permitan definir y caracterizar las situaciones planteadas, sino que algunas de las medidas propuestas sobrepasan claramente, en términos de proporcionalidad, lo que es realmente necesario y no puede ser alcanzado con los medios nacionales existentes; en algunos casos, podrían incluso atentar contra derechos fundamentales de los ciudadanos como el derecho a la intimidad o el equilibrio de los recursos de defensa.

1.4 El CESE considera que, en los ámbitos ahora examinados, se puede y se debe progresar considerablemente a través de la mejora de la cooperación entre las autoridades nacionales, una mayor eficacia y prontitud en el funcionamiento de los sistemas nacionales existentes, un mejor acceso a las informaciones y registros existentes, un intercambio de información mejorado y un mejor conocimiento recíproco de la forma en que funcionan los sistemas nacionales y de cómo podrían agilizarse.

1.5 El CESE se pronuncia, pues, claramente en contra de la creación de un registro central de la población europea, del acceso total e indiscriminado de cualquier acreedor a los registros fiscales y de la seguridad social y de la adopción, a nivel comunitario, de un formulario normalizado de declaración de todo el patrimonio de los deudores.

1.6 El Comité considera que la creación de una base de datos de derecho comparado, compilada por profesionales competentes y actualizada de manera permanente, podría contribuir a mejorar el conocimiento de los sistemas de ejecución nacionales y del funcionamiento práctico de los tribunales.

1.7 Por último, el CESE sugiere en sus observaciones específicas (punto 5.8) que se tomen en consideración algunas iniciativas alternativas que se ajustan al objetivo del Libro Verde sin que ello implique una legislación comunitaria adicional.

2. Síntesis del Libro Verde

2.1 Con este Libro Verde la Comisión pone en marcha una segunda consulta ⁽¹⁾ a las partes interesadas sobre cómo mejorar la ejecución de las resoluciones judiciales, por lo que se refiere a la manera de superar los problemas que plantean las dificultades de acceder a información fiable sobre el paradero de los deudores o sobre su patrimonio.

2.2 La Comisión considera que conocer la dirección correcta de un deudor y tener acceso a información exacta sobre sus bienes constituyen la base para lograr procedimientos más efectivos de ejecución. Reconoce, no obstante, que los sistemas nacionales de registro y de declaración de patrimonio de los deudores, aunque sean comparables, difieren considerablemente en términos de condiciones de acceso, procedimientos para obtener la información y contenido de esta información, lo que pone en entredicho la fiabilidad y la rapidez de tales procedimientos.

2.3 Teniendo en cuenta que el cobro transfronterizo de deudas se ve obstaculizado por las diferencias entre los ordenamientos jurídicos nacionales y el insuficiente conocimiento por parte de los acreedores de las estructuras de información existentes en los Estados miembros, en este Libro Verde la Comisión se fija como objetivo final la aprobación a nivel europeo de una serie de medidas para mejorar la transparencia del patrimonio de los deudores y reforzar los derechos de los acreedores y las autoridades nacionales encargadas de la ejecución a obtener la información necesaria para garantizar la ejecución eficaz de las sentencias relativas al pago de deudas civiles y mercantiles, respetando los principios de la protección de datos personales establecidos en la Directiva 95/46/CE.

2.4 Para alcanzar este objetivo, la Comisión examina en detalle las posibles medidas cuyo alcance intenta delimitar mediante diez preguntas.

(1) La primera fue el Libro Verde sobre el embargo de los activos bancarios (COM (2006) 618 final); Dictamen del CESE: DO C 10 de 15.1.2008, p. 2.

3. Marco de la iniciativa

3.1 Esta iniciativa se inscribe perfectamente en una amplia gama de medidas que la Comisión ha venido adoptando con el objetivo encomiable de establecer un espacio judicial europeo que sirva de soporte a los aspectos judiciales de la realización del mercado único ⁽²⁾, en particular para facilitar la ejecución de resoluciones judiciales en la Unión Europea a través de medidas que permitan identificar el lugar de residencia o la sede del deudor donde se le pueda notificar la ejecución, y recabar información exacta sobre bienes de su patrimonio susceptibles de cubrir la deuda pendiente de pago que pudieran encontrarse en cualquier lugar de cualquier Estado miembro.

3.2 La Comisión ha tenido el acierto de solicitar repuestas no sólo a los 15 Estados miembros cuya situación se examinó en el estudio que sirvió de base para este Libro Verde ⁽³⁾, sino también a los otros 12 Estados miembros que ya forman parte de la Unión Europea. Sin embargo, los datos recogidos no son siempre exactos y en ocasiones se han interpretado de manera incorrecta.

3.3 Cabe también señalar que esta iniciativa ha tenido en cuenta, al parecer, la recomendación hecha por el CESE en su dictamen sobre el Libro Verde relativo al embargo de activos bancarios, en lo que se refiere a la imperiosa necesidad de «[...] un análisis apropiado sobre las medidas destinadas a aumentar la transparencia de los bienes del deudor [...]».

3.4 Lamentablemente, la Comisión no proporciona datos, en concreto estadísticos, referentes a la dimensión del problema que pretende abordar ni define claramente la naturaleza del problema o quién podría beneficiarse de las medidas propuestas.

4. Observaciones generales

4.1 Este Libro Verde es continuación y complemento del Libro Verde sobre el embargo de los activos bancarios [COM (2006) 618 final], sobre el cual el CESE emitió un dictamen el 31 de julio de 2007 ⁽⁴⁾, a cuyas observaciones cabe remitirse.

4.2 Como se señalaba en ese dictamen, la cuestión planteada en este Libro Verde es lógicamente anterior a la del embargo de activos bancarios y refleja exactamente la necesidad de conocer suficientemente el patrimonio del deudor como garantía efectiva común para los acreedores, principio fundamental y paradigmático del Derecho procesal civil. Sin embargo, no puede entenderse

(2) Una lista suficientemente exhaustiva de tales medidas figura en el Dictamen del CESE — DO C 10 de 15.1.2008, p. 2, sobre el Libro Verde relativo al embargo de activos bancarios, al que cabe remitirse.

(3) Para tener una visión completa de este Libro Verde debe tenerse en cuenta no sólo el documento de trabajo de la Comisión SEC (2006) 1341 de 24.10.2006, sino también el estudio JAI/A3/2002/02, en su versión actualizada de 18.2.2004, elaborado por el profesor Dr. Burkhard Hess, Director del Instituto de Derecho Internacional Privado Comparado de la Universidad de Heidelberg, cuyo texto puede encontrarse en http://europa.eu.int/comm/justice_home/doc_central/civil/studies/doc_civil_studies_en.htm.

(4) DO C 10 de 15.1.2008, p. 2

sin cuestionar la armonización a nivel comunitario de toda una serie de ámbitos del Derecho civil material que lógicamente le preceden.

4.3 El CESE reconoce de esta manera la necesidad de que las autoridades responsables de las ejecuciones en cualquier Estado miembro tengan acceso a la información exacta sobre el paradero de los deudores, empezando por su sede social o domicilio, y sobre los bienes, tanto muebles como inmuebles, que constituyen su patrimonio, con independencia del lugar donde se encuentren.

4.4 Como se señalaba también en el dictamen mencionado, el CESE tiene sin embargo reservas y serias dudas en cuanto a la necesidad real de medidas específicas de armonización legislativa a nivel comunitario en el ámbito examinado, aunque reconoce que la Unión Europea dispone de competencias al respecto y que existe un fundamento jurídico para tales medidas.

4.5 En efecto, del conjunto de necesidades relacionadas con una mejor información, mejores datos y un acceso mejorado que se apuntan en el Libro Verde no se deriva forzosamente la necesidad de crear registros nuevos a nivel comunitario o nuevas obligaciones de declaración de patrimonio. Cabe temer incluso que esta medida no cumpla el criterio de proporcionalidad, además de poder dar lugar a violaciones inaceptables de derechos fundamentales.

4.6 El CESE considera que, en lugar de crear registros de la población, de comerciantes o de consumidores, de bienes muebles o inmuebles, fiscales y de seguridad social, centralizados en Bruselas, un intercambio más eficaz de información entre las autoridades nacionales y un acceso más fácil y rápido a los datos existentes bastarían para garantizar la igualdad de oportunidades y de tratamiento en la identificación de los bienes de los deudores, cualesquiera que sean la naturaleza o la nacionalidad del acreedor.

4.7 Esto no significa que a nivel comunitario no deban crearse incentivos ni elaborarse directrices sobre las mejoras que se pueden introducir en el contenido, el funcionamiento y el acceso a los registros públicos previamente mencionados y a otras bases de datos privadas, siempre que los datos estén debidamente protegidos, de conformidad con las directivas comunitarias aplicables, y a condición de que la información se limite exclusivamente a los fines declarados en cada petición y en la medida de lo necesario para satisfacer los créditos pendientes.

4.8 En cuanto al acceso a los datos, no debería haber ninguna discriminación entre acreedores privados y públicos, y estos últimos, habida cuenta de su posición privilegiada, no deberían beneficiarse por el hecho de tener un acceso más rápido y fácil a los registros públicos, ya sean de contenido fiscal, de seguridad social o patrimoniales.

4.9 Asimismo, deberá garantizarse la cooperación con terceros países, especialmente con Andorra, Suiza, Liechtenstein y los demás países que mantienen estrechas relaciones con paraísos fiscales o plazas financieras de Europa.

5. Observaciones específicas: ocho preguntas

5.1 ¿Una iniciativa a nivel comunitario?

5.1.1 Las diez preguntas planteadas en este Libro Verde son realmente ocho, que se analizan a continuación en detalle.

5.1.2 En cuanto a saber si deberían adoptarse medidas comunitarias para mejorar la transparencia de los activos de los deudores, el CESE considera que, en consonancia con las reservas ya expresadas en las observaciones generales, las iniciativas comunitarias únicamente sólo son necesarias para mejorar la coordinación y la cooperación entre las autoridades nacionales y perfeccionar el contenido y el acceso a los registros nacionales existentes, con miras a la identificación y localización de los deudores y del patrimonio necesario para restituir los créditos pendientes.

5.2 ¿Un manual de sistemas nacionales de ejecución?

5.2.1 En opinión del CESE, se debe apoyar e incentivar toda medida que pueda contribuir a mejorar el conocimiento y la información sobre normativas y prácticas nacionales. El Comité no cree, sin embargo, que, dada la complejidad del asunto, esto pueda lograrse elaborando un simple «manual», ya que su simplificación para uso del público en general podría conllevar pérdidas de calidad y de seguridad jurídica.

5.2.2 Por consiguiente, el CESE sugiere más bien que la Comisión considere la posibilidad de crear una base de datos de derecho comparado en materia de procedimientos de ejecución en los 27 Estados miembros, con garantías de actualización permanente, que incluya notas explicativas, sea accesible por vía electrónica, se pueda consultar en todas las lenguas del Estado miembro y cuya preparación corra a cargo de profesionales competentes y cualificados de los respectivos Estados miembros.

5.3 ¿Mejor información en los registros mercantiles y un mejor acceso?

5.3.1 El grado de armonización que ya existe en este ámbito parece suficiente para lograr los objetivos previstos. El CESE no considera necesario ni conveniente prever la creación de registros mercantiles centralizados a nivel comunitario, aunque no excluye la posibilidad de armonizar los elementos comunes respectivos.

5.3.2 Además, nada impide la adopción de medidas encaminadas a mejorar el contenido de la información de tales registros, incluidos, en particular, los empresarios considerados individualmente, su actualización y un acceso más fácil, en particular por medios electrónicos.

5.3.3 Lo mismo debería aplicarse a los registros catastrales, a semejanza del EULIS (*European Land Information Service*), consorcio europeo de autoridades de registros catastrales ⁽⁵⁾.

5.4 *¿Mejor acceso a los registros de población?*

5.4.1 Por la misma razón, no cabe pensar en la posibilidad de un registro central de la población de Europa, puesto que corresponde a los Estados miembros la tarea de mantener registros civiles centrales o locales de sus poblaciones respectivas y definir las condiciones para el acceso a estos registros, garantizando que no haya ninguna discriminación injustificada al respecto.

5.4.2 Ello no impide que se garantice a las autoridades encargadas de la ejecución de cualquier país un acceso fácil a tales registros para obtener información relativa a la dirección de los deudores, especialmente a través de medios electrónicos.

5.5 *¿Mejor acceso a los registros fiscales y a los registros de la seguridad social?*

5.5.1 El CESE rechaza firmemente la idea de un acceso generalizado e indiscriminado a los registros fiscales y a los registros de la seguridad social.

5.5.2 El Comité considera que únicamente las autoridades judiciales deben tener acceso a los datos de tales registros, en situaciones claramente definidas y con garantías de que se protejan debidamente los datos personales que contienen.

5.5.3 En cualquier caso, el acceso a estos registros en un país distinto del de la autoridad de ejecución debería implicar necesariamente la cooperación con una autoridad judicial del país en que se encuentra el registro.

5.6 *¿Mejor intercambio de información entre las autoridades de ejecución?*

5.6.1 Como se ha señalado en las observaciones generales, el CESE considera que el ámbito para las iniciativas comunitarias es precisamente el de la cooperación entre autoridades de ejecución nacionales con miras al intercambio de información, mediante la creación de un sistema de intercambio electrónico directo de información que permita identificar y localizar a los deudores y determinar su patrimonio.

5.6.2 No obstante, es importante garantizar que en los Estados miembros en que las autoridades de ejecución no sean organismos públicos la información obtenida sea siempre supervisada por las autoridades judiciales competentes que controlan los procedimientos de ejecución.

⁽⁵⁾ Este consorcio es una asociación de registros catastrales creada en 2006 y constituye un primer paso para el acceso a registros catastrales de los países miembros del consorcio (Inglaterra, Irlanda, Lituania, Noruega, País de Gales, Países Bajos y Suecia), sitio Web: www.eulis.org.

5.6.3 Con las necesarias modificaciones, sistemas como los previstos en el Reglamento 1206/2001 ⁽⁶⁾, relativo a la cooperación entre los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros en el ámbito de la obtención de pruebas en materia civil o mercantil, o en la Directiva 76/308/CEE, podrían servir de modelos ⁽⁷⁾.

5.6.4 Debe considerarse fundamental la utilización de medios electrónicos o incluso el establecimiento de un sistema de Intranet que conecte a todas las autoridades nacionales entre sí.

5.6.5 La información que circule a través de esta red de cooperación debería ser accesible únicamente a las autoridades responsables de la ejecución de las sentencias, tales como los agentes judiciales responsables de la ejecución, los procuradores de ejecución, los tribunales y los síndicos de quiebras, y sus resultados deberían siempre darse a conocer a los deudores.

5.6.6 No debería excluirse la utilización del IMI –sistema de información del mercado interior– para el intercambio de información entre las autoridades de ejecución nacionales.

5.7 *¿Una declaración patrimonial europea?*

5.7.1 El CESE rechaza frontalmente la adopción, a nivel comunitario, de un formulario normalizado de declaración de todos los activos patrimoniales de un deudor a efectos de la ejecución de una resolución judicial y no admite que el cumplimiento inadecuado de esta obligación pueda llegar a sancionarse con penas privativas de libertad para el deudor.

5.7.2 Y ello fundamentalmente porque no todo el patrimonio de un deudor ha de responder por las deudas contraídas: corresponde a los Estados miembros definir qué bienes no son embargables y qué otros lo son en su totalidad o en parte.

5.7.3 Cabe añadir que la obligación de declarar el patrimonio debería confinarse a los bienes necesarios para garantizar el pago de la deuda y que corresponde a los sistemas judiciales nacionales asegurarse de que esa declaración patrimonial de un deudor sea cabal, so pena de sanciones pecuniarias.

5.7.4 Por otra parte, en opinión del Comité, el establecimiento a nivel comunitario de un formulario normalizado para una declaración patrimonial uniforme sobrepasa con creces los objetivos a los que una medida de este tipo debe responder. El CESE considera en cambio que éste es precisamente uno de los ámbitos en que se puede lograr una más estrecha colaboración entre las instancias de ejecución, en el sentido de que ellas mismas procedan, con los medios legítimos de que dispongan, a la identificación de los bienes de un deudor necesarios para el pago de la correspondiente deuda, confiriendo, en particular a los jueces encargados de la ejecución de las sentencias, poderes para averiguar de manera oficiosa qué bienes poseen los deudores.

⁽⁶⁾ Reglamento 1206/2001 del Consejo de 28 de mayo de 2001, DO L 174 de 27.6.2001. En este ámbito, destaca por su particular importancia la cuestión de la comunicación entre las autoridades en razón de las diferencias lingüísticas; para solventarla las disposiciones del artículo 5 de este Reglamento han resultado insuficientes.

⁽⁷⁾ Directiva 76/308/CEE del Consejo, de 15 de marzo de 1976, DO L 73 de 19.3.1976.

5.7.5 En cualquier caso, se deberá garantizar siempre al deudor la posibilidad de evitar la revelación de los bienes embargables si abona anticipadamente la deuda pendiente de pago, demuestra que tiene suficientes activos para pagarla o deposita fianzas o garantías de pago apropiadas, como garantías bancarias o similares; se deberá garantizar el derecho a oponerse al exceso del embargo de bienes cuando éstos sobrepasen la cuantía de la deuda más los derechos accesorios.

5.7.6 Y también cabe excluir totalmente, porque viola principios fundamentales del respeto de la vida privada de los deudores, la publicación de cualquier declaración del patrimonio de un deudor en un registro accesible al público en general («registro de morosos»).

5.8 *¿Qué otras medidas pueden proponerse para aumentar la transparencia?*

5.8.1 Como temas de reflexión, se formulan las siguientes sugerencias:

- a) Posibilidad de acceso al registro de acciones y participaciones sociales de las que sea titular un deudor en cualquier sociedad comercial;
- b) Posibilidad de acceder, con las precauciones debidas, a los registros de datos de los consumidores a efectos de créditos para viviendas o al consumo;
- c) Creación de un registro de automóviles europeo único ⁽⁸⁾;
- d) Creación de un registro de todos los procedimientos de ejecución pendientes que pueda consultarse en línea desde cualquier Estado miembro;
- e) Posibilidad de acceso a los registros de inversiones en Bolsa, a partir de un umbral mínimo determinado;
- f) Posibilidad de acceso a los registros catastrales que contengan información sobre los propietarios de los bienes inmuebles.

Bruselas, 3 de diciembre de 2008.

El Presidente del Comité Económico y Social Europeo
Mario SEPI

El Secretario General del Comité Económico y Social Europeo
Martin WESTLAKE

⁽⁸⁾ Como se propuso en el dictamen de iniciativa CESE 1630/2004 del CESE sobre el tema «Código de la circulación y registro de automóviles europeo», cuyo ponente fue el mismo que el del presente dictamen (DO C 157 de 28.6.2005, p. 34).

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 98/26/CE sobre la firmeza de la liquidación en los sistemas de pagos y de liquidación de valores y la Directiva 2002/47/CE sobre acuerdos de garantía financiera, en lo relativo a los sistemas conectados y a los derechos de crédito»

COM(2008) 213 final — 2008/0082 (COD)

(2009/C 175/13)

El 22 de mayo de 2008, de conformidad con el artículo 95 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 98/26/CE sobre la firmeza de la liquidación en los sistemas de pagos y de liquidación de valores y la Directiva 2002/47/CE sobre acuerdos de garantía financiera, en lo relativo a los sistemas conectados y a los derechos de crédito»

COM(2008) 213 final — 2008/0082 (COD).

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

En su 449° Pleno de los días 3 y 4 de diciembre de 2008 (sesión del 3 de diciembre), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 172 votos a favor, 1 en contra y 5 abstenciones el presente Dictamen.

1. Resumen y conclusiones

1.1 Emprendida a instancias del Consejo y acogida favorablemente por el mercado, la iniciativa de la Comisión en el ámbito de los sistemas de pago tiene por objeto actualizar e imprimir una mayor certidumbre a las reglas sobre la firmeza de la liquidación y sobre los acuerdos de garantía financiera. Intrínsecamente, esta iniciativa merece el apoyo del CESE. En un ámbito tan especializado como éste es inevitable que susciten duda o perplejidad los aspectos técnicos de las propuestas, cuya interpretación ha recaído en los especialistas y los órganos de decisión a lo largo de las distintas fases de examen por parte de la Comisión. En su contribución, el CESE aborda estas cuestiones únicamente de manera marginal y se decanta por aportar una reflexión sobre la política comunitaria en materia de sistemas de pagos.

1.2 La iniciativa surgió hace más de un año, antes de que estallara la crisis estadounidense de las hipotecas de alto riesgo que posteriormente se ha extendido, con las consecuencias que todos conocemos, a la comunidad financiera mundial. A efectos de las entidades, los primeros síntomas de crisis se manifestaron a través de problemas de liquidez, que rápidamente se convirtieron en problemas de solvencia: la situación es tan seria que ha provocado la inevitable intervención de los poderes públicos, no sólo en los Estados Unidos sino también en Europa. Esta situación pone en evidencia la necesidad de asegurar el mercado con las garantías financieras adecuadas. Toda nueva garantía financiera será bienvenida **siempre y cuando no menoscabe la calidad de la garantía.**

1.3 Cabe preguntarse si la norma que contempla la inclusión de los préstamos bancarios (derechos de crédito) entre las garantías aceptables en los acuerdos de garantía financiera habría tenido cabida en la propuesta de la Comisión si la cuestión se plantease hoy, en lugar de hace un año. Los préstamos bancarios ya se

aceptan en algunos países y contribuyen de manera válida a la liquidez, por lo que deben valorarse positivamente. No obstante, teniendo en cuenta la actual situación de fragilidad y volatilidad de los mercados, su ampliación a todos los Estados miembros –sin una armonización preventiva de las normas por las que se rigen dichos préstamos– podría aconsejar una mayor prudencia para que los bancos centrales sigan «controlando» sus propios mercados, según la percepción y necesidades de cada uno de ellos.

1.4 Cabe hacer otra reflexión, no tanto sobre la firmeza del derecho que la propuesta intenta establecer de manera encomiable, sino sobre la duración temporal de las normas recogidas en la propuesta: el Grupo de Seguridad Jurídica no ha finalizado aún sus trabajos, la iniciativa Unidroit apenas se halla en fase de elaboración –todavía no se ha firmado y, aún menos, ratificado–, la armonización de las normas en materia de compensación se enmarca en futuros programas, y la armonización de los procedimientos de insolvencia representa un proceso a largo plazo. El CESE no quiere decir con ello que el intento de la Comisión carezca de validez o no sea digno de apoyo; lo que pretende es dejar de manifiesto que el mercado necesita reglas que sean no sólo firmes sino también duraderas. De ahí la necesidad de imprimir una mayor celeridad a los trabajos de carácter legislativo y regulador.

1.5 Por último, aunque no por ello menos importante, cabe destacar las implicaciones de índole cautelar: el CESE se plantea si las autoridades de vigilancia han velado atentamente por algunos aspectos del riesgo sistémico implícitos en los sistemas interoperables, en la participación de un sistema en otro, así como en la calidad de los controles a toda la gama de participantes, y se pregunta si se ha solicitado su participación directa a la hora de formular las propuestas. Como queda patente en el dictamen del CESE, la solidez de los mercados prima sobre cualquier otra consideración.

1.6 El Dictamen del CESE hace abstracción de la situación actual. En tiempos «normales», las normas sobre la operatividad de los participantes y los sistemas, así como sobre la calidad de las garantías financieras, deben ser rigurosas, pero **en casos de emergencia deben volverse flexibles** sin que, por ello, pierdan rigor. Las directivas deberían incluir una norma que permitiera a los sistemas, bajo la responsabilidad de las autoridades de control, la adopción de **medidas excepcionales para afrontar las emergencias**.

2. Introducción

2.1 La iniciativa de la Comisión tiene por objeto **adaptar la Directiva sobre la firmeza de la liquidación en los sistemas de pago y de liquidación de valores y la Directiva sobre acuerdos de garantía financiera** a la evolución más reciente de los mercados. Tanto las normas vigentes como las que se introduzcan en el futuro se harán extensibles a la liquidación en periodo nocturno y a la liquidación entre sistemas conectados.

2.2 La interconexión de los mercados, que comenzó hace ya tiempo, está cada vez más extendida: con la aplicación de la Directiva 2004/39/CE y el Código de conducta europeo sobre compensación y liquidación de valores (en lo sucesivo, el «Código de conducta»), esta interconexión dispone de reglas claras y precisas que facilitan su difusión. Además de introducir nuevos tipos de liquidación, la propuesta de la Comisión amplía también el elenco de los tipos de valores que pueden servir de garantía financiera: **los derechos de crédito aceptados como garantía en las operaciones crediticias de los bancos centrales** («préstamos bancarios»). El BCE incluye desde enero de 2007 los derechos de crédito entre las categorías de garantías aceptables en las operaciones crediticias del Eurosistema. Aunque algunos bancos centrales ya habían adoptado de forma autónoma esta iniciativa, no existía un marco jurídico que permitiera la circulación transfronteriza.

2.3 A modo de recapitulación, el marco jurídico vigente que se pretende modificar con la propuesta de Directiva queda recogido en las dos directivas CE: la 98/26/CE, sobre la firmeza de la liquidación en los sistemas de pagos y de liquidación de valores (DFL), y la 2002/47/CE, sobre acuerdos de garantía financiera (DGF).

2.4 Además, como es norma en el caso de las directivas de adaptación, la Comisión aprovecha la ocasión para introducir una serie de **simplificaciones y aclaraciones**. En definitiva, se pretende adecuar la reglamentación a la evolución del mercado, una medida si cabe más necesaria habida cuenta de las recientes turbulencias de los mercados, cuyas repercusiones pueden revestir una extrema importancia como consecuencia de la mundialización.

2.5 La iniciativa de la Comisión viene precedida por una fase de preparación de más de un año de duración. El informe de evaluación relativo a la Directiva sobre la firmeza de la liquidación concluye que la aplicación de dicha Directiva es «satisfactoria», aunque destaca la conveniencia de efectuar más análisis. La redacción de

esta propuesta se ha basado en una serie de consultas con el BCE, los bancos centrales nacionales y una amplia gama de operadores y organizaciones del sector. Se ha prestado especial atención a los **derechos de los consumidores** y se ha llegado a la conclusión de que «las disposiciones relativas a los derechos de crédito no pretenden interferir en los derechos de los consumidores, en particular, los relativos al crédito al consumo», en la medida en que estos derechos de crédito son los que pueden servir de garantía en las operaciones crediticias de los bancos centrales, «**lo que excluye, en principio, los derechos de crédito de los consumidores particulares**».

2.6 En una situación normal, las nuevas normas europeas parecen ir correctamente encaminadas a **afrontar las emergencias**: la robustez del mercado debería verse garantizada por el creciente número de interconexiones entre los sistemas de liquidación de valores y de pagos ya operativos, todos ellos sólidos, con suficiente liquidez y aparentemente bien controlados. Además, el Código de conducta, adoptado a finales de 2006, introdujo un elemento de competitividad –y por consiguiente de mayor eficiencia– en los sistemas de compensación y de liquidación, algo que beneficia plenamente a los usuarios.

3. Observaciones generales

3.1 Los operadores consideran que esta iniciativa constituye un decisivo paso adelante hacia la realización de un espacio financiero europeo con normas armonizadas: de hecho, la nueva directiva permitiría respaldar las medidas que se deban adoptar en el futuro, siguiendo recomendaciones del grupo de expertos creado por la Comisión (el **Grupo de Seguridad Jurídica**), para eliminar las trabas de naturaleza jurídica a la integración de los mercados de la Unión. Además, esta misma Directiva permitiría contribuir significativamente a **la puesta en marcha de la iniciativa Unidroit**, que persigue establecer en el plano internacional **normas uniformes de derecho material para los valores mantenidos a través de un intermediario**, entre las que se incluyen también las normas sobre los acuerdos de garantía financiera.

3.2 Por otra parte, no podrá considerarse que se ha alcanzado la armonización, ya sea a nivel europeo como internacional, si no se incluye una serie de **medidas adicionales o complementarias** en los futuros programas de la Comisión. Una de estas medidas adicionales debería prever **la armonización de las normas por las que se rigen los acuerdos de «netting»**, es decir, de compensación entre las partes por saldo neto, entre los que figuran los acuerdos de compensación que hacen inmediatamente obligatoria la liquidación por compensación exigible anticipadamente («close-out netting»).

3.3 Una de las medidas complementarias e, indudablemente, de mayor envergadura –la integración óptima de los mercados– debería encaminarse a lograr una **mayor coherencia de los sistemas nacionales en relación con los procedimientos de insolvencia**: la actual situación de divergencia en el plano nacional puede repercutir negativamente en los acuerdos de garantía financiera y en las operaciones de compensación y liquidación, con el consiguiente aumento del **riesgo sistémico de inestabilidad**.

4. Observaciones sobre las propuestas relativas a la Directiva 98/26/CE (DFL)

4.1 El artículo 2 introduce una serie de precisiones y aclaraciones: algunas de ellas se relacionan con la gestión ordinaria y otras revisten una mayor relevancia. Concretamente, la letra b) esclarece la posición de las **entidades de dinero electrónico** y establece de manera inequívoca que, por lo que respecta a la Directiva, éstas han de considerarse a todos los efectos iguales que las **entidades de crédito**.

4.1.1 Aun cuando reconoce que, atendiendo al perfil de los participantes en los sistemas de pagos, aquéllas son asimilables a las entidades de crédito propiamente dichas, el CESE llama la atención sobre el hecho de que las normas de vigilancia no son las mismas, o lo son únicamente en parte. Queda por ver si esta circunstancia puede influir en la fiabilidad de las entidades de dinero electrónico en caso de graves perturbaciones de los mercados: el CESE ya manifestó en su momento algunas reservas acerca de su admisibilidad como miembros de los sistemas de pagos. En todo caso, el Comité desearía reiterar una recomendación ya formulada en el pasado: **las políticas inspiradas en una competencia en pie de igualdad han de verse subordinadas a aquellas políticas –de valor preeminente– que garanticen ante todo la solidez de los mercados y, por consiguiente, la protección de los consumidores (los inversores finales)**.

4.1.2 Todas estas observaciones adquieren una mayor importancia si se tiene en cuenta que los **sistemas interoperables** (tal como se definen en la nueva letra n) del artículo 2) facilitan el acceso de los participantes a los sistemas de compensación y liquidación gracias a las conexiones por ellos establecidas, lo que implica inevitablemente un posible **aumento del riesgo sistémico**. Esto ocurre especialmente en los **sistemas de liquidación de los valores mobiliarios**, como consecuencia de los vínculos establecidos entre las Centrales Depositarias de Valores (CDV), responsables de la tenencia concentrada y desmaterializada ⁽¹⁾ de los instrumentos financieros intercambiados, y las Contrapartes Centrales (CCP), que asumen el papel de contraparte exclusiva de las entidades participantes en un sistema, por lo que respecta a sus respectivas órdenes de transferencia de los instrumentos financieros intercambiados. Por lo demás, sería conveniente aclarar en el texto de la Directiva que el objetivo de introducir una definición de «sistemas interoperables» no es posibilitar la creación jurídicamente relevante de un «supersistema» sino, más bien, ampliar la

protección jurídica típica del carácter firme de la liquidación a las operaciones reguladas entre diversos sistemas.

4.2 El hecho de que la propuesta prevea **permitir que un sistema pase a ser participante en otro sistema** es también motivo de preocupación. En este punto es necesario hacer una aclaración: tal como se define en la Directiva 98/26/CE, un sistema es un acuerdo o un conjunto de reglas sin personalidad jurídica, algo que, en cambio, sí se reconoce a los distintos participantes. En aras de una mayor certidumbre jurídica, parece oportuno aclarar esta distinción a fin de establecer las responsabilidades de las distintas partes, especialmente por lo que respecta a la normativa en caso de insolvencia.

4.3 El artículo 3 introduce una modificación necesaria para «despejar cualquier duda sobre la consideración otorgada a los servicios de **liquidación en periodo nocturno**»: al término «día», de uso corriente, se añade la precisión «**jornada laborable**» para tener en cuenta que la mayor parte de los mercados trabaja de manera continua y, por consiguiente, también en las horas nocturnas. Si bien se trata de una medida necesaria, debería completarse con una **armonización de los acuerdos de compensación**. Además, se debería remediar la ya mencionada divergencia de los **sistemas de insolvencia**, algo que puede quedar reflejado en las disposiciones relativas a los acuerdos de garantía financiera y de compensación: la armonización en esta materia, deseable pero de difícil solución, tiene un carácter global y va más allá de las consideraciones propias de los sistemas de pagos.

5. Observaciones sobre las propuestas relativas a la Directiva 2002/47/CE (DGF)

5.1 Hay que valorar positivamente la ampliación de la Directiva 2002/47/CE a los **préstamos bancarios** (modificación de la letra a) del cuarto párrafo del artículo 1), ya que permite una mayor disponibilidad de garantía financiera y, por lo tanto, puede mejorar la liquidez del mercado. No obstante, la definición de «derechos de crédito admisibles como garantía en las operaciones crediticias de los bancos centrales» suscita alguna que otra duda: **la definición de «admisibles» deja gran margen a discreción de cada banco central** y plantea incertidumbres sobre quién está cualificado y quién no. Para solucionar este problema se podría suprimir la expresión «o derechos de crédito admisibles como garantía en las operaciones crediticias de los bancos centrales» del texto de la letra a) del punto 4 del artículo 2.

Bruselas, 3 de diciembre de 2008.

El Presidente del Comité Económico y Social Europeo
Mario SEPI

El Secretario General del Comité Económico y Social Europeo
Martin WESTLAKE

(1) La práctica totalidad de los valores concentrados se gestiona en la actualidad de manera desmaterializada. Los valores que aún se representan en papel están agrupados en torno a los certificados de alta denominación (certificados globales o maxicertificados) ante las centrales depositarias de los distintos Estados miembros.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo — Mejores carreras y más movilidad: una asociación europea para los investigadores»

COM(2008) 317 final

(2009/C 175/14)

El 23 de mayo de 2008, 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 y al Parlamento Europeo — Mejores carreras y más movilidad: una asociación europea para los investigadores»

COM(2008) 317 final.

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

En su 449º Pleno de los días 3 y 4 de diciembre de 2008 (sesión del 3 de diciembre de 2008), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 176 votos a favor y 2 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El Comité Económico y Social Europeo respalda plenamente la Comunicación de la Comisión, cuyos principios ponen de manifiesto el papel estratégico de un Espacio Europeo de Investigación eficaz para la competitividad económica y el desarrollo de los conocimientos. Este objetivo puede conseguirse mediante la creación de una asociación europea destinada a fomentar mejores carreras y una mayor movilidad para los investigadores. Se podrá así limitar la «fuga de cerebros» y atraer a los mejores investigadores hacia la UE.

1.2 El Comité coincide en la importancia de emprender acciones decisivas para que los Estados miembros adopten unos procedimientos de contratación abiertos, transparentes y basados en el mérito y supriman todos los obstáculos a la libre circulación de los investigadores en la UE. Constituye un instrumento útil a tal fin el sistema informativo Euraxess, que presenta en red las oportunidades de trabajo existentes en la UE para los investigadores y las oportunidades de financiación para trabajos de investigación. La aplicación de este sistema requiere que las partes interesadas lo utilicen eficazmente.

1.2.1 La competencia profesional, desde el momento de la contratación hasta el final de la carrera de los investigadores, debería evaluarse no sólo en función del número y la calidad de publicaciones, sino también con arreglo a los resultados científicos. Deberán tenerse en cuenta la capacidad innovadora, sobre todo en la fase inicial de la carrera, y, dependiendo de las funciones encomendadas, las capacidades organizativas y de gestión a lo largo de la carrera. En cualquier caso, siempre deberán recompensarse las experiencias de asociación internacional.

1.3 De hecho, el desarrollo profesional de los investigadores pasa por el aprovechamiento de todas las oportunidades de movilidad, actualmente difícilmente realizables, tanto por problemas jurídicos como administrativos. La movilidad, entendida como

una estancia en un país o una región distinta de la suya, en otro instituto de investigación (público o privado), o como un cambio de disciplina o de sector, debería considerarse como una valiosa contribución al desarrollo profesional de los investigadores y, por tanto, debería fomentarse desde el punto de vista económico y de la seguridad social, así como de la conciliación con las necesidades familiares.

1.4 Debería eliminarse, en particular, la precariedad que suele caracterizar la carrera de los investigadores. A tal fin, deberá respaldarse enérgicamente la posibilidad de adoptar medidas tendentes a garantizar la continuidad contractual, promover la seguridad social, el derecho a las distintas formas de previsión social y su transferencia en caso de movilidad. Este último aspecto penaliza especialmente a las investigadoras, pues en sus carreras difícilmente llegan a puestos importantes.

1.5 Se espera que los interlocutores sociales, en las correspondientes sedes competentes, contribuyan activamente a facilitar de manera rápida y completa el logro de los objetivos fijados.

2. Introducción

2.1 La Comunicación sometida a examen (COM(2008) 317 final), inspirándose en los principios de la Estrategia de Lisboa, tiene por objeto constituir una asociación europea para mejorar la carrera de los investigadores, considerados como componentes fundamentales en el camino hacia una economía y una sociedad del conocimiento.

2.2 Las transformaciones que se producen hoy en día en la sociedad son cada vez más complejas, rápidas e innovadoras, por lo que requieren unas políticas más centradas en la producción y transmisión de los conocimientos.

2.3 Estos cambios están ligados al desarrollo de las formas de producir los conocimientos, que ya no se elaboran dentro de un territorio dado sino que rebasan las fronteras. Los intercambios de conocimientos, así como los intercambios económicos, requieren nuevas formas de reglamentación que permitan gestionar el cambio dentro de un marco cultural común: el terreno fértil europeo.

3. Observaciones generales

3.1 El objetivo consistente en convertir Europa en un lugar más atractivo para las actividades de investigación debe llevarse a cabo en un marco integrado de políticas de apoyo a los investigadores. Este proceso debe contar con la participación consciente y armonizada de los Estados miembros, en vez de basarse, como impone el marco normativo vigente, en criterios exclusivamente voluntarios.

3.2 El Comité acoge favorablemente este nuevo enfoque que, en su intento de tener en cuenta la situación actual, evita adoptar medidas demasiado audaces y, siguiendo una vía ya trazada, pide a los Estados miembros que tomen iniciativas rápidas y cuantificables que permitan:

- aplicar procedimientos abiertos de contratación;
- responder a las necesidades de los investigadores móviles en materia de seguridad social y pensiones complementarias;
- ofrecer condiciones de trabajo atractivas;
- reforzar la formación, las cualificaciones y la experiencia de los investigadores.

Estas actividades deberán realizarse con la participación de los interlocutores sociales.

3.3 En los últimos años, las instituciones europeas han realizado enormes esfuerzos. Basta pensar, por ejemplo, en el origen del Espacio Europeo de Investigación (COM(2000) 6 final de 18 de enero de 2000), en el objetivo fijado por el Consejo Europeo de Lisboa de convertir la UE en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo para 2010, en las primeras medidas relativas a los investigadores, y, por último, en la Carta Europea del Investigador y el Código de conducta para la contratación de investigadores. Estos esfuerzos ponen de relieve el carácter central del sistema de investigación para fomentar la innovación, concediendo a los investigadores un papel de primera importancia.

3.4 Así las cosas, es preciso que el Espacio Europeo de Investigación se encuentre en las mejores condiciones para organizar un entorno fuertemente competitivo y dinámico, en el que los trabajadores dispongan de perspectivas de carrera mejores y sostenibles durante toda su vida laboral.

4. Observaciones específicas

4.1 La Comisión completa la definición de la Carta Europea del Investigador (que ya había esbozado el Comité en 2004): «profesionales que trabajan en la concepción o creación de conocimientos, productos, procesos, métodos y sistemas de carácter novedoso y en la gestión de los proyectos correspondientes» con la función de transmisión de los nuevos conocimientos. En este ámbito, sin embargo, las instituciones deben alentar a los investigadores a difundir los resultados de las investigaciones y facilitar fuentes fiables a los especialistas de la comunicación, para que también los ciudadanos que no sean especialistas puedan comprender mejor los argumentos científicos, sobre todo cuando puedan tener fuertes repercusiones en la opinión pública (salud, riesgos alimentarios, emergencias medioambientales, etc.).

4.2 Por tanto, el CESE considera que se debe dar especial prioridad a la creación de un contexto europeo favorable y atractivo para los trabajadores en el ámbito de la investigación.

4.3 Subraya, en primer lugar, la importancia de emprender acciones decisivas para que los Estados miembros adopten unos procedimientos de contratación abiertos, transparentes y basados en el mérito. El sistema podría considerarse poco abierto si no se garantiza la información más completa posible en el proceso de selección y contratación del personal. Esta información debe estar plenamente disponible y accesible. A tal fin, el Comité respalda plenamente el desarrollo del sistema de información Euraxess, que permite poner en contacto y, por tanto, facilitar el encuentro de la demanda y la oferta de investigadores en los distintos órganos, así como en el ámbito de diferentes proyectos europeos. Para completar dicho sistema informativo, se requiere la plena adhesión de los Estados miembros y de los distintos centros de investigación, y su compromiso para poner en red todas las convocatorias relativas a puestos de investigadores y proyectos de investigación.

4.4 Es preciso, pues, saber recompensar el mérito y promover unas condiciones de trabajo y de formación más favorables en la fase inicial de la carrera de los investigadores: las cosas deben cambiar. Permanecer durante mucho tiempo en una situación de precariedad, después de unos estudios exigentes y rigurosos en el ámbito de la investigación, incita al abandono y crea unas condiciones que no permiten retener y valorizar los mejores talentos. La valorización debe realizarse proporcionando unos programas de formación innovadores, que garanticen la calidad de la investigación y permitan a los investigadores adquirir las competencias necesarias para asumir cargos directivos.

4.5 El mérito no sólo debería evaluarse en función del número y la calidad de las publicaciones, sino que habría que ponderarlo, respecto a las funciones asignadas, con las siguientes competencias o cualificaciones:

- gestión de la investigación;
- grado de innovación;
- actividades de enseñanza y supervisión;
- trabajo en equipo;
- cooperación a escala internacional;
- transferencia de conocimientos;
- capacidad de atraer recursos financieros para la investigación;
- actividades de divulgación y comunicación de temas científicos;
- experiencias en las empresas y aplicabilidad económica de los resultados de la investigación;
- patentes, actividades de desarrollo o invenciones, y
- creatividad e independencia.

Por último, dado el carácter atípico de los contratos de trabajo de los investigadores, no se les deberá penalizar por las posibles interrupciones en su actividad laboral.

4.6 Esta especificidad del papel de los investigadores, que se plasma en la precariedad de sus relaciones laborales, no debería condicionar negativamente la calidad de su vida laboral y personal. En particular, debería agilizarse la movilidad, sobre todo geográfica, deseable para el desarrollo profesional de los investigadores. De hecho, la movilidad constituye un potente factor de desarrollo del sistema de la libertad de conocimiento que, además, contribuye a la formación y el desarrollo cultural de los trabajadores y del sistema de investigación.

4.7 En consecuencia, se propone adoptar medidas dirigidas a facilitar las relaciones entre investigadores de distintos ámbitos: sólo de esta forma podrán compartirse intereses y experiencias, y podrá convertirse la movilidad en un factor de conocimiento. Sería útil, a tal fin, comparar las diferencias más patentes entre el sistema de investigación europeo y el norteamericano, que sí es capaz de atraer talentos, para recoger los aspectos positivos de este modelo, adaptándolos a nuestra realidad. Se podría empezar, por ejemplo, con los procedimientos de contratación, y llegar hasta los sistemas de evaluación y estímulo de la carrera de los investigadores.

4.8 Para construir el Espacio Europeo de Investigación se necesita, por tanto, además de garantizar la portabilidad de los fondos obtenidos por cada investigador de un Estado (o centro de investigación) a otro, poner en marcha un proceso virtuoso por el que los centros se beneficien de la contratación de las personas más cualificadas desde el punto de vista científico. Debería apoyarse a los investigadores en el ámbito europeo, al igual que a otras categorías de trabajadores que también precisan la movilidad, proporcionándoles incentivos concretos (remuneración y facilidades) para su instalación en lugares distintos, y no obstáculos, como suele ser el caso, lo que provoca la fuga de cerebros. Un mecanismo ampliamente utilizado a tal fin en las universidades angloamericanas es la asignación, por parte del ente que financia, de una bonificación (*overhead*) proporcional a la cuantía de la propia financiación a la institución que acoge al investigador financiado.

4.9 En cambio, los investigadores interesados en la movilidad suelen encontrarse, al mismo tiempo, en unas condiciones contractuales precarias; estas dos condiciones (movilidad y precariedad) conllevan otros inconvenientes respecto de la seguridad social. En consecuencia, el Comité coincide con la Comisión en que los investigadores y sus empleadores deberán disponer de un acceso fácil y completo a la información disponible en materia de seguridad social en los distintos Estados miembros. Deberá garantizarse la protección social, y es preciso agilizar la adquisición y transferencia de los derechos en el ámbito de la seguridad social, incluidos los derechos de pensión complementaria. Además, debe respaldarse enérgicamente la posibilidad de adoptar medidas dirigidas a garantizar la continuidad contractual de los investigadores. En efecto, si la precariedad puede considerarse como una característica absolutamente normal de la carrera de los investigadores durante los primeros años, se convierte en algo mortificante pasados los 40 años, debido a las escasas posibilidades de autonomía y de acceso a posiciones directivas.

4.10 También debe fomentarse la diferenciación de las carreras profesionales de quienes trabajan en el mundo de la investigación, a través de unos canales de salida no tradicionales que permitan a cada investigador aprovechar sus conocimientos de manera más gratificante. Esta idea está en línea con la de estrechar las relaciones entre otros sectores de la administración pública y el mundo de la investigación. Por ejemplo, se podrían tender puentes entre el mundo educativo y el de la investigación, lo cual permitiría a los centros de enseñanza disfrutar de excelentes recursos, como investigadores con itinerarios educativos variados y de calidad. De la misma manera, los profesores de la enseñanza secundaria, particularmente sensibles a las temáticas relacionadas con la investigación, podrían colaborar con este sector estratégico aportando una contribución cultural, lo cual permitiría enriquecer el patrimonio de los conocimientos transferibles a los alumnos.

4.11 Si bien es cierto que la investigación es el motor del desarrollo, cada vez es más fuerte su vínculo con el mundo empresarial. La investigación industrial y empresarial tecnológicamente avanzada e innovadora debe servir para fomentar el desarrollo económico. Debería, pues, respaldarse la creación de un sistema integrado que enlace investigación, innovación y mundo empresarial. En efecto, es necesario fomentar un intercambio fructífero entre las realidades laborales de los sectores público y privado. Sin embargo, este intercambio suele verse frenado por las distintas políticas de gestión de los recursos humanos. Se espera que la legislación de los distintos Estados y los contratos nacionales de trabajo permitan reducir rápidamente estas diferencias mediante la adopción de medidas específicas (incentivos fiscales, períodos de prácticas, movilidad, programas comunitarios, etc.).

4.12 También deberán apoyarse determinados tipos de empresas (empresas de nueva creación y empresas derivadas) en las que las competencias adquiridas por los investigadores puedan aplicarse en actividades económicas innovadoras. El apoyo podría consistir en la concesión de condiciones favorables por parte del mundo bancario o de otros estamentos (como las autoridades públicas), así como en facilidades fiscales y en materia de seguridad social.

4.13 Por último, el Comité acoge favorablemente el plan de trabajo aprobado por la Comisión en el documento COM(2008) 317 final. Los planes de acción nacionales, que deberán elaborar los Estados miembros para 2009, deberán centrarse inmediatamente, tras la consulta a las partes interesadas, en los objetivos declarados, teniendo en cuenta el marco jurídico comunitario vigente y las buenas prácticas seguidas hasta ahora y las que sean comunes al conjunto de los Estados miembros.

4.14 Será decisiva, a este respecto, la conferencia que se celebre en 2009, con la participación de los interlocutores sociales, para evaluar la situación y preparar una posición común sobre las posibles modificaciones o mejoras.

Bruselas, 3 de diciembre de 2008.

El Presidente del Comité Económico y Social Europeo
Mario SEPI

El Secretario General del Comité Económico y Social Europeo
Martin WESTLAKE

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Decisión 2001/470/CE del Consejo por la que se crea una Red Judicial Europea en materia civil y mercantil»

COM(2008) 380 final — 2008/0122 (COD)

(2009/C 175/15)

El 12 de noviembre de 2008, de conformidad con los artículos 61, letra c y 67.5 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 modifica la Decisión 2001/470/CE del Consejo por la que se crea una Red Judicial Europea en materia civil y mercantil.»

COM(2008) 380 final — 2008/0122 (COD).

El 8 de julio de 2008, la Mesa del Comité encargó a la Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo la preparación de los trabajos en este asunto.

Dada la urgencia de los trabajos, en su 449º Pleno, celebrado los días 3 y 4 de diciembre de 2008 (sesión del 3 de diciembre), el Comité Económico y Social Europeo ha decidido nombrar ponente general a la Sra. SÁNCHEZ MIGUEL y ha aprobado por 124 votos a favor, 2 en contra y 1 abstención el presente Dictamen.

1. Conclusiones

1.1 El CESE acoge con satisfacción la propuesta de modificación de la Decisión 2001/470/CE que creó la Red Judicial Europea en materia civil y mercantil, no solo porque cumple el mandato de revisión, impuesto por la propia disposición, sino porque se hace sobre la base de la información recogida en este período, sobre su funcionamiento, y trata de obtener mejores resultados en su objetivo de información hacia los ciudadanos europeos.

1.2 Cabe destacar la mejora de la coordinación que se establece entre las autoridades que componen la Red Judicial Europea y los puntos de contacto nacionales, elementos clave para su implantación y funcionamiento, así como la simplificación de la información, mediante la utilización de las tecnologías adecuadas. Todo ello servirá para facilitar el acceso de los profesionales del derecho y de los ciudadanos interesados en conocer sus posibilidades de resolución de los conflictos transfronterizos, en materia civil y mercantil.

1.3 La participación, no solo de las autoridades judiciales sino también de los profesionales del derecho, dará a conocer los instrumentos jurídicos adecuados para la protección de los derechos y obligaciones de los ciudadanos europeos, en sus distintas actividades, tanto profesionales como civiles. De esta forma se conseguirá que la finalidad de armonización de un espacio de libertad, seguridad y justicia en la UE, sea más efectiva. El CESE es partidario de la máxima apertura y acceso a la Red por parte de todos los interesados como forma de potenciar la transparencia y el proceso de integración europeo.

2. Introducción

2.1 La Comisión Europea emprendió a partir del Consejo de Tampere, de 15 y 16 de octubre de 1999, un proceso de armonización y de creación de los instrumentos jurídicos que permitieran desarrollar un espacio de libertad, seguridad y justicia, que garanticen la libre circulación de personas en los límites de la UE. Entre los instrumentos a destacar figura el Reglamento sobre competencia judicial, reconocimiento y ejecución de las resoluciones en materia civil y mercantil ⁽¹⁾, en el que se establecían, entre otras medidas, una simplificación en el procedimiento del exequátur, las adaptaciones de las medidas cautelares para el cumplimiento de la ejecución de resoluciones, y el reconocimiento de un título cautelar a efecto europeo.

2.2 En esta misma línea, la Comisión presentó la Decisión 2001/470/CE ⁽²⁾ por la que se creó la Red Judicial Europea en materia civil y mercantil, cuyo principal objetivo era crear un instrumento europeo de cooperación judicial, que sirviera para informar a los profesionales del derecho, a las instituciones, a las administraciones y a los ciudadanos en general, sobre los derechos aplicables en los diferentes Estados de la UE, así como los procedimientos de que se dispone para resolver los litigios transfronterizos, que se dan en una relación de derecho.

(1) Reglamento (CE) n° 44/2001 del Consejo, 22 de diciembre de 2000 — DO L 12 de 16.1.2001.

Dictamen del CESE — DO C 117 de 26.4.2000, p. 6.

(2) Dictamen del CESE — DO C 139 de 11.5.2001, p. 6.

2.3 La Red también debía favorecer el acceso de los ciudadanos a la justicia, en especial, como ya se ha señalado, en los litigios de carácter transfronterizo, en los que no siempre se da una equivalencia, ni en el contenido ni en el procedimiento, y de ahí la especial atención a los puntos de contacto de fácil acceso para todos los interesados, profesionales o ciudadanos. La Comisión ha informado sobre la situación a principios de 2008, señalando que existen 102 puntos de contacto, 140 autoridades centrales, 12 magistrados de enlace y 181 autoridades judiciales que ejercen la actividad de cooperación judicial.

2.4 Hay que añadir que en la Directiva 2008/52/CE⁽³⁾ sobre aspectos de mediación en asuntos civiles y mercantiles, dentro del procedimiento judicial ya se mencionaba a la Red, como un instrumento necesario, para hacer efectiva la mediación, en los conflictos jurídicos transfronterizos.

3. Observaciones generales

3.1 Tal y como se establece en el artículo 19 de la Decisión 2001/470/CE, la Comisión debe presentar cada cinco años un informe sobre el resultado de la Red en ese período, basándose en la información obtenida en los puntos de contacto de los Estados miembros. Según dicha información podrán presentarse modificaciones. Esta es la finalidad de la Decisión modificada, de forma que sobre el fundamento jurídico del artículo 61, letra c) del Tratado, y respetando los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad, se alcancen los objetivos buscados.

3.2 La Red, hasta el momento, ha conseguido reforzar la cooperación e información entre jueces y profesionales del derecho dentro de la UE. El CESE considera que los puntos de contacto deberían servir para estructurar verdaderas oficinas de información, sobre normas y procedimientos nacionales, aplicables a los conflictos transfronterizos. El acceso a la información de la Red, por parte de los ciudadanos sería lo deseable.

3.3 En su conjunto la reforma propuesta no hace más que perfeccionar un mecanismo, la Red, que permitirá mejorar los objetivos previstos, especialmente a lo que se refiere a su dotación de bienes materiales y personales.

3.4 El CESE considera positiva la propuesta de reforma, no solo por las medidas de mejora del funcionamiento de la Red, sino por las precisiones terminológicas, que permiten su utilización con una mayor precisión jurídica.

3.4.1 Así, la modificación efectuada en el artículo 2 de la Decisión comprende el acotamiento de la materia objeto de la Red «cooperación judicial civil y mercantil» frente a la generalización del término anterior «cooperación civil y mercantil»

3.4.2 También se resuelve la coordinación entre los diversos puntos de contacto, si existieran más de uno en cada Estado miembro, al exigir la designación de un punto de contacto principal.

3.4.3 Este punto de contacto principal deberá contar con la asistencia de un juez, que no solo se incorpora a la Red, sino que servirá de enlace entre las autoridades judiciales locales.

3.5 En línea con el principal objetivo de esta reforma, el artículo 5 se modifica para ampliar la cooperación de información en la Red y las autoridades judiciales, de forma que se pueda facilitar la aplicación del derecho a cada caso particular, aunque sea de otros Estados miembros, e incluso un instrumento jurídico internacional. El CESE considera que sería un valor añadido que esta Red sirviera de información al público de la cooperación judicial existente, y de los diversos sistemas judiciales. Esta ampliación tendría como finalidad acercar y garantizar a los ciudadanos los derechos adquiridos en sus relaciones civiles y mercantiles dentro de la UE.

3.6 Es importante destacar la modificación que se introduce en el procedimiento de la información, nueva redacción del artículo 8, que reconoce el Registro electrónico de datos que deberá gestionar la Comisión Europea. El CESE solo quiere hacer una observación: que cuente con medios técnicos y económicos para que resulte eficaz a la mayor prontitud.

4. Observaciones particulares

4.1 El CESE manifiesta su acuerdo con el contenido de la reforma propuesta, así como el método utilizado para llevarlo a cabo. Es más, se puede considerar como un logro –la Red– de la cooperación entre las autoridades judiciales y profesionales de los Estados miembros.

4.2 No obstante el reconocimiento de su carácter positivo, hay que resaltar que la posición de Dinamarca, como observador de la Red, deja una parte del espacio común europeo sin coordinación judicial, aunque sí participen de la misma legislación comunitaria. A pesar de ello, en el nuevo artículo 11 bis se ha previsto la participación de observadores en la red, así como de los nuevos miembros y los terceros países que sean parte del nuevo Convenio de Lugano⁽⁴⁾, que podrán incorporarse a determinadas reuniones de la Red.

⁽³⁾ Directiva 2008/52/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2008; DO L 136 de 24.5.2008.
Dictamen del CESE — DO C 286 de 17.11.2005, p. 1.

⁽⁴⁾ Adoptado el 30.10.2007.

4.3 Un punto que consideramos debería tener mayor flexibilidad es el referido al breve plazo de contestación a las consultas de cooperación judicial, aunque reconozcamos la eficacia actual, hay que contar que mejorando la información y un mayor número de países en su utilización, harían imposible su cumplimiento. Hay que considerar diversas situaciones, tanto organizativas como de

medios técnicos, entre los diversos Estados, e incluso de carácter regional. Habría que esperar a ver el resultado de la nueva reforma, especialmente en lo que se refiere a los medios técnicos puestos a disposición de los puntos de contacto y la Red, sobre todo del funcionamiento del Registro.

Bruselas, 3 de diciembre de 2008.

El Presidente del Comité Económico y Social Europeo
Mario SEPI

El Secretario General del Comité Económico y Social Europeo
Martin WESTLAKE

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 — Abordar el reto de la eficiencia energética mediante las tecnologías de la información y la comunicación»

(COM(2008) 241 final)

(2009/C 175/16)

El 13 de mayo de 2008, 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 — Abordar el reto de la eficiencia energética mediante las tecnologías de la información y la comunicación»

COM(2008) 241 final.

La Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 10 noviembre de 2008 (ponente: Sr. HERNÁNDEZ BATALLER).

En su 449º Pleno de los días 3 y 4 de diciembre de 2008 (sesión del 4 de diciembre de 2008), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 123 votos a favor, 3 en contra y 21 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El Comité Económico y Social Europeo considera que el desarrollo sostenible debe ser un aspecto prioritario de las políticas de la UE. Ese desarrollo sostenible debe procurarse, entre otras vías, a través de la eficiencia energética, del desarrollo de nuevas fuentes de energía alternativas («renovables», «limpias» o «verdes») y de la adopción, en definitiva, de medidas ante el cambio climático para la reducción de las emisiones de CO₂.

1.2 La Comunicación presentada por la Comisión supone un paso adelante en ese camino, proponiendo el fomento de programas nacionales y regionales en el ámbito de la investigación y el desarrollo tecnológico (IDT) y considerando a las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) como motor de la eficiencia energética.

1.3 El Comité coincide con la Comisión en considerar que las TIC realizan una doble aportación a los objetivos de desarrollo sostenible: por un lado, la investigación, desarrollo e innovación de sus componentes, equipos y servicios permitirá el ahorro energético en su utilización. Por otro, la implementación en las diferentes áreas económicas, tanto desde el punto de vista de la producción como desde el consumo, de las TIC permite la «desmaterialización» de muchos procedimientos y la sustitución de intercambios físicos y materiales por la prestación de servicios *on line*, también con el correspondiente ahorro energético. Pero, además, el Comité considera que también es importante implantar el ahorro energético en todo el proceso de fabricación y uso de los dispositivos tecnológicos, y no atender únicamente a la eficiencia en el consumo durante la vida útil del dispositivo.

1.4 La Comunicación de la Comisión busca promover, de acuerdo con esos objetivos, una fase inicial de recopilación y análisis de la información, como estadio previo a una segunda comunicación en la que se definirán las principales líneas de actuación ⁽¹⁾. A pesar de todo, el Comité considera fundamental que se promuevan actuaciones encaminadas a propiciar la eficiencia energética a corto y medio plazo.

1.5 Un factor importante para conseguir esa eficiencia energética, desde el ámbito de la oferta, es la sustitución de equipamientos que, por su obsolescencia tecnológica o por el deterioro propio del final de su vida útil, conllevan un elevado gasto de energía. A nivel europeo, más del 50 % de los electrodomésticos que equipan los hogares europeos tiene más de diez años, y podrían considerarse energéticamente ineficientes. La Comisión puede impulsar, como paso previo o alternativo al desarrollo de directivas en este sentido, criterios para la industria que, con el apoyo de los gobiernos nacionales y el concurso de las organizaciones de consumidores y usuarios, faciliten planes de sustitución de dichos equipamientos.

1.6 El Comité considera, por ejemplo, que debería aprovecharse la implantación de la televisión digital terrestre en los diferentes países miembros para conseguir una renovación del parque de receptores, sustituyendo aquellos tradicionales basados en los tubos de rayos catódicos (CRT) por televisores con pantallas de cristal líquido (LCD). Ello supone, por ejemplo, promover la fabricación y la compra, mediante acuerdos con fabricantes y organizaciones de usuarios, de equipos integrados que garanticen la interactividad en lugar de adquisición de descodificadores periféricos que se acoplen a los televisores de tecnología analógica. Los estudios técnicos señalan que los televisores CRT consumen un tercio más de energía que los televisores LCD, y el gasto energético en posición de «falso apagado» o stand by de hasta un 60 % más.

⁽¹⁾ Un ejemplo de esa labor previa de recopilación y análisis de la información es el reciente estudio de la Comisión «The implications of ICT for Energy Consumption» (*e-Business Watch, Study report nº 09/2008*, http://www.ebusiness-watch.org/studies/special_topics/2007/documents/Study_09-2008_Energy.pdf).

1.7 Posiciones similares pueden adoptarse desde la Comisión en relación con otros ámbitos como la red eléctrica (producción y distribución), los edificios inteligentes y la iluminación inteligente: Así cabe desarrollar el comercio electrónico de electricidad y las innovaciones tecnológicas en relación con la generación y la distribución. Los sistemas de gestión, contabilización y visualización del ahorro energético en los edificios. Los avances en materia de iluminación inteligente, tanto en interiores como en exteriores y en la vía pública, mediante fuentes de luz capaces de interactuar con el entorno ajustándose electrónicamente a las necesidades lumínicas.

Se sabe, por ejemplo, que la energía utilizada para la fabricación y desarrollo de ordenadores triplica la consumida por ellos durante esa vida útil. Hay que atender también al elevado consumo energético de los servidores y buscadores en Internet, desarrollando soluciones específicas en esta área teniendo en cuenta especialmente el uso exponencial de la Red, así como el incremento del consumo energético que aparece asociado a la convergencia tecnológica. Igualmente, es muy importante valorar el ahorro energético que puede derivarse de la utilización de equipos interoperables y normalizados desde el punto de vista de los estándares tecnológicos, lo que redundará en una menor proliferación de equipos y en un mayor aprovechamiento de los mismos, en línea con lo señalado en la Directiva 2005/32/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 6 de julio de 2005 por la que se insta un marco para el establecimiento de requisitos de diseño ecológico aplicables a los productos que utilizan energía (2).

Los consumidores pueden contribuir de forma importante a ese ahorro mediante un uso adecuado de las nuevas tecnologías; también en este caso el desarrollo de programas informáticos y dispositivos tecnológicos permite a los consumidores visualizar de forma rápida y sencilla la información necesaria para el uso adecuado de los equipos, así como cuantificar el ahorro energético que pueden conseguir. Por ejemplo, limitando el tiempo de encendido de los ordenadores y sus periféricos al de su estricto uso; evitando los salvapantallas o la fase de encendido en bajo consumo; optimizando el uso de las impresoras, etc. En términos generales, se calcula que el «consumo fantasma» que generan los aparatos en posición del ya mencionado «falso apagado» o *stand by* puede suponer para un hogar cerca del 12 % de su factura anual de electricidad, que se dispara cuando se unen el mal uso de las tecnologías y la obsolescencia de los equipos. Evidentemente, la necesidad de reposición del equipamiento conlleva importantes costes para los consumidores, que en determinados casos deberían traducirse en ayudas sociales.

1.8 Todo este impulso debería completarse con certificaciones de calidad y con informaciones precisas y claras a los usuarios en el etiquetado sobre la eficiencia energética de los diferentes equipos, su «huella medioambiental o de carbono», etc., concienciando así a los ciudadanos y orientando su demanda y su propio uso eficiente y sostenible desde el punto de vista energético. La experiencia que pueda desarrollarse con relación a las TIC en áreas como el sector audiovisual, las comunicaciones electrónicas, el sector eléctrico, los edificios inteligentes o la iluminación serviría de experiencia para las medidas de ahorro energético en otros sectores básicos en los que la Comisión ha iniciado sus actuaciones, como el automovilístico, la industria manufacturera o el transporte.

El Comité insta a la Comisión a adoptar una posición activa en la información a consumidores, empresas, administraciones, etc., con campañas de sensibilización a través de diferentes medios y soportes.

1.9 La Comisión debería también impulsar el desarrollo de indicadores estandarizados y fiables para cuantificar y ponderar el ahorro energético que puede suponer el uso de las TIC. Ello contribuiría a reducir el creciente uso fraudulento o confuso de los conceptos de energía «verde» o «limpia» como mera estrategia de marketing y sin justificación real, demostrable y cuantificable en términos de ahorro y reducción de las emisiones. El establecimiento de estos indicadores ayudaría a clarificar cuando se está ante una práctica comercial desleal o no, especialmente en las comunicaciones comerciales que utilizan estos argumentos de «ecomarketing».

Es importante promover, en un entorno de privatización y liberalización del mercado energético, la adopción por parte de las empresas de la inversión en ahorro y sostenibilidad energética, ayudando a las empresas a ver dichas inversiones como una oportunidad de negocio y un área de empleo estable y cualificado.

1.10 El Comité considera necesario intensificar el impulso político en la UE para garantizar los recursos que permitan alcanzar los objetivos de ahorro energético propuestos, con medidas obligatorias de equipamiento para complementar las lagunas de los planes nacionales en este ámbito. Una intervención comunitaria en este ámbito, mediante la aprobación de una Directiva, aportaría un valor añadido a la acción de los Estados miembros, sin menoscabo del apoyo de la Comisión a la implantación a nivel nacional de códigos de buenas prácticas y de la realización de estudios comparados sobre la optimización energética que sirviera de acicate en el seno de la UE y estimulara la elaboración por parte de las empresas de informes de ahorro energético.

(2) DO L 191 de 22.7.2005, p. 29.

2. Motivación

2.1 Antecedentes

2.1.1 La Comunicación de la Comisión se enmarca:

- en las prioridades establecidas por el Consejo Europeo de Jefes de Estado o de Gobierno celebrado en primavera de 2007, que señalaba la necesidad de hacer frente al cambio climático; de contar con una energía suficiente, segura y competitiva, y de asegurar un modelo de desarrollo sostenible en el siglo XXI. El citado Consejo llegó a un consenso sobre la necesidad de situar la política combinada del clima y de la energía en la base misma del programa político de la UE, estableciendo unos objetivos precisos y jurídicamente vinculantes como símbolo de su determinación en este campo. La Comisión considera necesario en el futuro desvincular el crecimiento continuado de la economía europea —esencial para conseguir el pleno empleo y la inclusión social— del consumo de energía. Las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) ⁽³⁾ deben desempeñar un papel importante en la reducción de la intensidad energética y en el incremento de la eficiencia energética de la economía;
- en el paquete de medidas adoptadas por la Comisión Europea el 23 de enero de 2008, orientadas a demostrar que los objetivos arriba indicados no sólo son tecnológica y económicamente viables, sino que también ofrecen una oportunidad de negocio a miles de empresas europeas;
- en el Plan Estratégico Europeo sobre Tecnología Energética, así como otras diversas acciones puestas en marcha por la Comisión Europea en distintos ámbitos, destinadas todas a responder a los retos que plantea el cambio climático.

2.2 Observaciones generales

2.2.1 Teniendo en cuenta lo anterior, la presente Comunicación se propone estimular el debate abierto entre las partes interesadas en varios ámbitos seleccionados, como pueden ser el propio sector productivo de las TIC, el sector eléctrico, los edificios inteligentes y la iluminación inteligente. Ello implica poner en marcha un proceso de recopilación y análisis de la información, pero también de consulta y asociación implicando al mayor número de agentes: las instituciones europeas (Parlamento, Comité de las Regiones, Comité Económico y Social Europeo), los Estados miembros, la industria, las entidades de investigación y los consumidores. Éstos pueden desempeñar un importante papel en el uso experimental de los nuevos equipos y componentes.

⁽³⁾ Las TIC incluyen los componentes y sistemas microelectrónicos y nanoelectrónicos, pero también tecnologías del futuro tales como la fotónica, que prometen brindar una potencia de cálculo muy superior por una fracción del consumo energético actual y unas aplicaciones de iluminación de elevado brillo, fácilmente controlables y de gran eficiencias energética.

La Comisión debería potenciar en mayor medida la participación de consumidores y usuarios en los objetivos de ahorro energético a través de las TIC, de modo que no sólo sean inteligentes los sistemas para ese ahorro energético, sino también el uso que de los mismos hagan los ciudadanos. Existen diferentes procedimientos para implementar esa participación en los procesos de investigación, desarrollo e innovación, como es el caso de la red europea de *living labs*, que permiten conocer directamente las opiniones, actitudes y comportamientos de los usuarios a través precisamente de la observación mecánica mediante las propias TIC.

2.2.2 Las sinergias y los acuerdos de buenas prácticas que puedan desarrollarse en este proceso permitirán potenciar iniciativas piloto reforzando la investigación y el desarrollo tecnológico (IDT). En el campo específico de las TIC la investigación sobre su eficiencia energética se plasmaría en los programas nacionales y regionales, en el programa de la UE sobre competitividad e innovación y en los programas operativos financiados por la política de cohesión. Con ello se estimularía la evaluación por parte de las empresas de su «huella medioambiental» y la adopción de decisiones a partir de ese diagnóstico basadas en la combinación de redes de comunicaciones avanzadas y energías renovables para conseguir el ahorro energético («negavattios»).

2.2.3 EL CESE ya se ha pronunciado en diversas ocasiones sobre la importancia de las TIC para conseguir un cambio estructural y por su aportación importante a la innovación, entre otros en sus dictámenes sobre las nanotecnologías ⁽⁴⁾, biotecnologías ⁽⁵⁾, investigación sobre la salud, y, especialmente, en el dictamen sobre las tecnologías de la información ⁽⁶⁾. Se tratan de una forma eminentemente horizontal en el Séptimo Programa Marco, y en cuanto a las medidas de I+D, desde un punto de vista económico y medioambiental, resulta fundamental utilizar las tecnologías más modernas, y dedicar más presupuesto comunitario para fomentar la investigación y la innovación ⁽⁷⁾.

2.3 Observaciones particulares

2.3.1 La Comisión analiza especialmente el sector eléctrico, que en la actualidad se encuentra inmerso en un amplio proceso de cambio caracterizado por la liberalización del mercado, la multiplicación de las redes locales de energía, la integración de las fuentes de energía renovables, la expansión de la cogeneración y la microgeneración (microrredes, centrales virtuales), la reducción de la cadena entre generación y consumo, las compensaciones energéticas entre usuarios y las nuevas demandas de los ciudadanos.

⁽⁴⁾ DO C 157 de 28.6.2005, p. 22.

⁽⁵⁾ DO C 234 de 30.9.2003, p. 13; DO C 61 de 14.3.2003, p. 22 y DO C 94 de 18.4.2002, p. 23.

⁽⁶⁾ DO C 302 de 7.12.2004, p. 44.

⁽⁷⁾ DO C 65 de 17.3.2006, p. 9, Dictamen del CESE sobre la «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al Séptimo Programa Marco de la Comunidad Europea de Acciones de Investigación, Desarrollo Tecnológico y Demostración (de 2007 a 2013) y la Propuesta de Decisión del Consejo relativa al Séptimo Programa Marco de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (Euratom) de Acciones de Investigación y Formación en Materia Nuclear (2007 a 2013)» (ponente, Sr. Wolf, copONENTE Sr. Pezzini).

2.3.1.1 La mejora de la red eléctrica, desde la generación a la distribución, incluyendo una mayor eficacia en dicha red para evitar la pérdida de energía, figura en la Evaluación del Plan de Acción sobre la eficiencia energética, sobre el que el CESE se va a pronunciar próximamente y a cuyo dictamen nos remitimos ⁽⁸⁾.

2.3.1.2 La Comisión se centra también en las posibilidades de ahorro energético que suponen los edificios inteligentes, tanto en su uso para viviendas como para actividades comerciales. En este ámbito se menciona especialmente el desarrollo de sistemas de gestión, contabilización y visualización del gasto energético, que además tendrá la virtud de promover una mayor toma de conciencia de los usuarios sobre dicho gasto. Hay que tener en cuenta que más del 40 % del consumo de energía en Europa está relacionado con los edificios.

2.3.1.3 A juicio del Comité ⁽⁹⁾, se deben encontrar nuevos estímulos culturales y nuevos incentivos, por un lado para compensar el aumento de los costes y, por otro, para aumentar el interés hacía:

- la investigación en proyectos,
- la revisión de los métodos de construcción,
- el uso de materiales de mejor calidad que se deben introducir en el proceso de construcción, y
- nuevas soluciones estructurales.

2.3.1.4 El CESE reitera ⁽¹⁰⁾ que desde el punto de vista del consumidor final se deben tener debidamente en cuenta las barreras que obstaculizan el fomento y la puesta en práctica de la eficiencia energética de los edificios en Europa: barreras técnicas, económicas, financieras, jurídicas, administrativas y burocráticas, institucionales y de gestión, sociocomportamentales y las barreras debidas a la falta de un enfoque integrado (desequilibrios entre calefacción/refrigeración, falta de consideración de las condiciones climáticas, etc.).

Los hogares inteligentes contribuyen tanto a la calidad de vida, al confort y a la seguridad de sus ocupantes como al ahorro económico y energético. La conectividad ofrece acceso a los servicios de comunicaciones (captación, adaptación y distribución de las señales de radiodifusión sonora y televisión mediante ondas terrestres y satelitales, ADSL, cable, red eléctrica), pero también a otros servicios de gran eficacia para el ahorro energético: detección de fugas de gas y agua, consumo excesivo de electricidad por desperfectos, control automatizado del riego, climatización.

La incorporación de procedimientos, tanto activos como pasivos, para la mejora de las condiciones ambientales de las viviendas puede reducir el consumo de los hogares hasta un 50 % y según algunos estudios, la combinación de energías limpias y sistemas mecánicos de control ambiental, hasta el 70 %.

⁽⁸⁾ Dictamen CESE 1315/2008 ponente Sr. Iozia, CESE 1513/2008, «Eficiencia energética — Evaluación de los Planes Nacionales de Acción».

⁽⁹⁾ Dictamen CESE, ponente Sr. Pezzini, DO C 162 de 25.6.2008, p. 62. «La eficiencia energética de los edificios — Contribución de los usuarios finales», Dictamen exploratorio.

⁽¹⁰⁾ Punto 1.11. DO C 162 de 25.6.2008, p. 62.

2.3.2 Los avances en materia de iluminación inteligente, tanto para interiores como para exteriores y vía pública, permiten contar con fuentes de luz capaces de interactuar con el entorno, ajustándose electrónicamente a las necesidades lumínicas. Existen ya en el mercado tecnologías como los diodos emisores de luz (LED) o los más novedosos diodos emisores de luz orgánicos (OLED), con un gran potencial de ahorro energético. Aproximadamente una quinta parte del consumo mundial de electricidad se dedica a la iluminación.

2.3.2.1 El CESE se muestra partidario de promover e impulsar la celebración de acuerdos voluntarios encaminados a la adopción de una iluminación progresivamente más inteligente para una mayor eficiencia energética en todos los espacios públicos interiores y exteriores.

2.3.2.2 Impulsar la «contratación verde» dentro del ecosistema del sector de las TIC, a fin de conseguir una industria neutral estableciendo acuerdos voluntarios en proyectos piloto, puede ser una forma de orientar y explorar el cambio estructural.

La Comisión debe contribuir a que las empresas que invierten en la reducción de su «huella medioambiental» sean percibidas más favorablemente por los consumidores, además de beneficiarse de la reducción de coste que ha de derivarse del ahorro energético. Por supuesto, las empresas deben orientarse también al adecuado reciclaje de componentes electrónicos, residuos y excedentes, como parte de su gestión medioambiental. El reciclaje debería estar previsto en la propia fabricación de equipos, de modo que un elevado porcentaje de materiales y componentes utilizados fueran reutilizables. Dada la importancia del tema, el CESE está elaborando un dictamen de iniciativa sobre el asunto, en el que se pronunciará sobre los sistemas de gestión de residuos de los equipos eléctricos y electromagnéticos.

2.3.2.3 El CESE ya ha recomendado ⁽¹¹⁾ que se promoviera 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. Este apoyo debe centrarse particularmente en el segmento de las PYME por su importancia en el volumen productivo y de empleo, en línea con la posición de la Comisión a favor de estas empresas.

⁽¹¹⁾ DO C 224 de 30.8.2008, p. 1, «La producción ecológica», ponente: Sra Darmanin.

2.3.3 Las TIC están en una posición privilegiada para contribuir a reducir los efectos del cambio climático ⁽¹²⁾, a medida que sus productos y servicios pueden contribuir a la sustitución de bienes y a la reducción de viajes (por ejemplo, impulsando los sistemas de videoconferencia). También se puede reducir significativamente el uso de energías primarias y por tanto las emisiones de CO₂, mediante la implantación de nuevas formas de trabajo (teletrabajo), la facturación electrónica, la teleformación o la utilización de formularios *on line*, por ejemplo.

2.3.3.1 Se pueden encontrar en las empresas nuevas fuentes de ingresos, proporcionando soluciones TIC en relación con servicios que ayudan a otros sectores a ser más eficientes, tales como:

- promover la búsqueda y materialización de oportunidades de reducción de emisiones de Gases Efecto Invernadero;
- elaboración de Catálogos de Oportunidades de Reducción de Emisiones de Gases de Efecto Invernadero para las empresas o sectores de empresas;
- potenciar dentro de las empresas el desarrollo de proyectos de eficiencia energética;
- identificar oportunidades de reducción en los servicios;

Bruselas, 4 de diciembre de 2008.

El Presidente del Comité Económico y Social Europeo
Mario SEPI

- consideración de emisiones de Gases de Efecto Invernadero como «indicador de» Costes/Ingresos en la evaluación de nuevos proyectos.

2.3.3.2 La creación de «Oficinas de Cambio Climático» en las empresas relacionadas con las TIC puede ser un aspecto positivo. Dichas oficinas podrían tener, entre otros, los fines siguientes:

- incrementar el aprovechamiento de energías renovables o excedentes;
- asegurar la conformidad de los procesos con la política energética de la organización, mejorando la eficiencia energética de los procesos afectados;
- identificar las mejores acciones ya implementadas en las distintas operaciones realizadas y promoverlas en el futuro;
- plantear objetivos de reducción de emisiones CO₂;
- buscar la certificación de su sistema de gestión energética por una organización externa;
- realizar un diagnóstico energético, identificando las partidas de más gasto.

El Secretario General del Comité Económico y Social Europeo
Martin WESTLAKE

⁽¹²⁾ Según datos de *International Telecommunications Union (ITU)*, este sector podría ser capaz de coadyuvar a reducir más de 48,4 millones de toneladas de CO₂ en otros sectores conexos si se implantasen de una manera adecuada soluciones basadas en las telecomunicaciones (sanidad, movilidad urbana, administraciones públicas, etc.).

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Promover el progreso de Internet — Plan de Acción para el despliegue del Protocolo Internet versión 6 (IPv6) en Europa»

COM(2008) 313 final

(2009/C 175/17)

El 27 de mayo de 2008, 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 Europeo al Comité de las Regiones — Promover el progreso de Internet — Plan de Acción para el despliegue del Protocolo Internet versión 6 (IPv6) en Europa»

COM(2008) 313 final.

El 8 de julio de 2008, la Mesa del Comité encargó a la 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 449º Pleno, celebrado los días 3 y 4 de diciembre de 2008 (sesión del 3 de diciembre de 2008), el Comité Económico y Social Europeo ha nombrado ponente general al Sr. McDONOGH y ha aprobado por unanimidad el presente Dictamen.

1. Conclusiones

1.1 El Comité acoge favorablemente la Comunicación de la Comisión sobre el Plan de Acción para el despliegue del Protocolo Internet versión 6 (IPv6) en Europa. Al igual que a la Comisión, al Comité le preocupa la lenta adopción del IPv6 en Europa, y coincide con ella en la necesidad de actuar rápidamente para respaldar la introducción generalizada de la próxima versión del Protocolo Internet.

1.2 La lentitud en la introducción del IPv6 constituye una amenaza para la Estrategia de Lisboa, según se materializa en la iniciativa i2010 (1). El efecto multiplicador del uso de Internet y de la innovación desde el punto de vista económico es extremadamente importante para la competitividad de Europa. El acceso al IPv6 constituirá, como ocurrió con el acceso a la banda ancha, un motor esencial para la economía de Internet, y Europa ya acusa cierto retraso en relación con otras regiones (por ejemplo, el IPv6 permitirá llevar a cabo el proyecto chino de la nueva generación de Internet CGNI) (2) en lo que atañe a la introducción de este protocolo. No podemos permitirnos quedar relegados con respecto a nuestros principales interlocutores comerciales en la transición hacia el IPv6.

1.3 El Comité acoge favorablemente muchas de las acciones que recomienda la Comunicación; sin embargo, anima a la Comisión para que se muestre más firme respecto del papel de liderazgo que debería asumir la UE sin demora para acelerar la adopción del IPv6. A falta de este liderazgo, el Comité considera demasiado optimista el objetivo de la Comisión de que el 25 % de los usuarios pueda conectarse a la Internet del IPv6 para 2010.

1.4 El Comité considera que la Comunicación no dedica suficiente atención a las cuestiones de protección de la vida privada y seguridad que plantea la adopción del IPv6 para potenciar la Internet de los objetos (3). En efecto, estas cuestiones son fundamentales para los ciudadanos de la Unión y deben tratarse adecuadamente para proteger los derechos de los ciudadanos y facilitar la aceptación de la norma IPv6.

1.5 Si la Comisión no adopta medidas específicas para resolver este problema y garantizar que se preste una atención especial a las regiones más desfavorecidas, la transición al IPv6 agravará la brecha digital geográfica en Europa, que ya plantea graves dificultades. Es preciso actuar a escala comunitaria para garantizar que todos los Estados miembros puedan disponer equitativamente del IPv6 cuanto antes.

1.6 El IPv6 traerá consigo una amplia gama de nuevas tecnologías y servicios basados en Internet que mejorará la vida de todos los ciudadanos, y especialmente los más desfavorecidos, las personas mayores, las personas con discapacidad y las que tengan un nivel educativo más bajo. El Comité considera que el desarrollo del IPv6 en la UE requiere una acción gubernamental fuerte, que no puede quedar a merced del mínimo común denominador de unos meros intereses comerciales.

(1) COM(2005) 229 final «i2010 — Una sociedad de la información europea para el crecimiento y el empleo».

(2) <http://www.ipv6.com/articles/general/IPv6-Olympics-2008.htm>.

(3) Véanse los dictámenes CESE «Identificación por radiofrecuencia (RFID)», DO C 256 de 27.10.2007 y CESE «Internet de los objetos», OJ C 77 de 31.3.2009, p. 60.

1.7 El Comité llama la atención de la Comisión sobre una serie de dictámenes anteriores del CESE relativos al fomento del uso de Internet, la protección de los datos, los problemas de seguridad de Internet y la brecha digital geográfica ⁽⁴⁾.

1.8 En el presente dictamen el Comité desea analizar los ámbitos que revisten un interés especial y presentar algunas recomendaciones.

2. Recomendaciones

2.1 La Comisión debería asumir un liderazgo europeo firme y prestar apoyo para garantizar el rápido despliegue del IPv6 en Europa.

2.2 Este liderazgo debe basarse en una visión movilizadora del futuro de la red, que aportarán la Internet del IPv6 y los numerosos beneficios que se derivarán para todas las partes interesadas.

2.3 La Comisión debería trabajar en colaboración más estrecha con las organizaciones de Internet para garantizar la adopción de un enfoque integrado que permita a la industria asumir el liderazgo europeo en la rápida introducción del IPv6.

2.4 Deberían desarrollarse amplios programas de formación y educación en toda la UE para garantizar la mejor comprensión posible de la tecnología del IPv6 y la capacidad de adoptar este protocolo con éxito.

2.5 Se debería recurrir al programa marco para la innovación y la competitividad ⁽⁵⁾ para sufragar el coste que supondrá la transición del IPv4 al IPv6 para los proveedores de servicios de Internet (PSI) y los proveedores de contenidos más pequeños.

2.6 El programa marco para la innovación y la competitividad también debería usarse para fomentar el desarrollo de aplicaciones y servicios que permitan potenciar la nueva norma.

2.7 Para reducir el desequilibrio existente entre los intereses de los accionistas de las empresas proveedoras de servicios de Internet y los ciudadanos, se debería obligar a los grandes PSI a que contribuyan al liderazgo de la UE en la adopción del IPv6 en la Unión. La renovación de las licencias de operadores PSI

debería condicionarse a la obligación de ofrecer una plena conectividad IPv6, sin restricción alguna, para 2010, y de proporcionar a los clientes una amplia formación sobre la aplicación del IPv6.

2.8 La Comisión debe esforzarse tanto a nivel de la UE como a escala mundial para hacer frente a los graves problemas de seguridad y protección de la intimidad que plantea la adopción del IPv6.

2.9 El Comité recomienda que el problema potencial de la brecha digital geográfica entre quienes tienen acceso al IPv6 y quienes no se trate a través del mecanismo de las estrategias nacionales de banda ancha ⁽⁶⁾ o de un instrumento similar. También se debería recurrir, cuando proceda, al Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) para apoyar el despliegue del IPv6.

3. Antecedentes

3.1 Resumen del Plan de Acción

En el Plan de Acción elaborado para favorecer la introducción generalizada de la próxima versión del Protocolo Internet (IPv6) para 2010 se afirma que:

- resulta necesario implantar urgentemente el IPv6, dado que el conjunto de direcciones IP que ofrece la versión actual del Protocolo, el IPv4, está casi agotado;
- el IPv6 constituye una plataforma para la innovación en el ámbito de los servicios y aplicaciones basados en el IP y, además, es fundamental que Europa se mantenga en primera línea de un crecimiento impulsado por la tecnología.

3.2 Protocolo Internet

El «Protocolo Internet» (IP) confiere a cualquier dispositivo u objeto conectado a Internet un número que constituye su dirección y le permite comunicarse con otros dispositivos y objetos conectados. La versión actual, el IPv4, proporciona más de 4 000 millones de direcciones ⁽⁷⁾, pero ni siquiera esta cifra bastará si se mantiene el ritmo de crecimiento sostenido de Internet.

Un protocolo mejorado, el IPv6, se ha ido desplegando gradualmente a partir de finales de los años noventa ⁽⁸⁾, pero su adopción ha sido muy lenta: el tráfico IPv6 sólo representa un porcentaje mínimo (>1 %) del conjunto del tráfico Internet ⁽⁹⁾.

⁽⁴⁾ Véanse, por ejemplo, los dictámenes siguientes: CESE «Sociedad de la información/Delitos informáticos», DO C 311 de 7.11.2001, p. 12, «Seguridad de las redes y de la información», DO C 48 de 21.2.2002, p. 33, «Programa para un uso más seguro de Internet», DO C 157 de 28.6.2005, p. 136, «Negocio electrónico y entorno en mutación/GoDigital», DO C 108 de 30.4.2004, p. 23, «Una estrategia para una sociedad de la información segura», DO C 97 de 28.4.2007, p. 21.

⁽⁵⁾ Decisión n.º 1639/2006/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de octubre de 2006, por la que se establece un programa marco para la innovación y la competitividad (2007-2013).

⁽⁶⁾ «Conectando Europa a alta velocidad: estrategias nacionales de banda ancha», COM(2004) 369 final.

⁽⁷⁾ El IPv4 está especificado en RFC 791, 1981. RFC significa «Request for Comments». Véase la «Internet Engineering Task Force» (IETF), <http://www.ietf.org>.

⁽⁸⁾ RFC 2460, 1998. <http://www.ietf.org/html.charters/OLD/ipv6-charter.html> y <http://www.ietf.org/html.charters/6man-charter.html>.

⁽⁹⁾ «Localizar la migración hacia el IPv6», informe de investigación publicado en agosto de 2008 por Arbor Networks <http://www.arbornetworks.com/en/ipv6-report.html>.

Se prevé que el conjunto de direcciones IPv4 se agotará entre 2010 y 2012 ⁽¹⁰⁾. A falta de una solución adecuada al problema de las direcciones IPv4, el crecimiento de Internet y la capacidad de innovación en las redes basadas en el IP se verán perjudicados.

3.3 Necesidad del IPv6

El IPv6 ofrece una solución a largo plazo al problema de la cantidad de direcciones: el número de direcciones definidas por el protocolo IPv6 es enorme ($3,4 \times 10^{38}$).

El IPv6 permitirá a todos los ciudadanos y operadores de redes y a todas las organizaciones del mundo tener cuantas direcciones IP necesiten para conectar directamente a la Internet mundial cualquier dispositivo u objeto concebible. Según la gráfica expresión de la Comisaria Reding, «*Si los europeos queremos utilizar los dispositivos más recientes de Internet, como las etiquetas inteligentes en comercios, fábricas y aeropuertos; sistemas inteligentes de iluminación y de calefacción que ahorran energía; y sistemas de navegación y redes instalados en los vehículos, esto ya supone enfrentarnos a una demanda de direcciones IP mil veces mayor* ⁽¹¹⁾».

Un estudio financiado por la Comisión ⁽¹²⁾ demostró este potencial para varios sectores del mercado, tales como las redes domésticas, la gestión de edificios, las comunicaciones móviles, el sector de la defensa y la seguridad y la industria del automóvil.

3.4 El IPv6 y la competitividad internacional

Otras regiones, en particular la asiática, ya han mostrado un enorme interés por el IPv6.

3.5 Transición al IPv6

Existirá una fase de transición (que se espera dure al menos veinte años) en la que el IPv4 y el IPv6 coexistirán en las mismas máquinas y se transmitirán a través de los mismos enlaces de red. Durante esta fase se recurrirá a unos costosos mecanismos de adaptación para sortear la dependencia histórica del IPv4: tecnologías de superposición como protocolos de tunelización e interfaces de dos niveles, tácticas para sortear los problemas planteados por la coexistencia, como subdireccionamiento NAT y subastas de direcciones IPv4.

3.6 Partes interesadas

El despliegue del IPv6 exige la atención de numerosas partes interesadas en este proceso en todo el mundo:

- las **organizaciones de Internet** (como ICANN, los RIR y IETF), que necesitan gestionar los recursos y servicios comunes del IPv6;

⁽¹⁰⁾ <http://www.potaroo.net/tools/ipv4/index.html>, <http://www.tndh.net/~tony/ietf/ipv4-pool-combined-view.pdf>. Puede consultarse una estimación previa en la que se describe el método de análisis en: http://www.cisco.com/web/about/ac123/ac147/archived_issues/ipj_8-3/ipv4.html.

⁽¹¹⁾ Comunicado de prensa IP/08/803, Bruselas, 27.5.2008.

⁽¹²⁾ «*Impact of IPv6 on Vertical Markets*» (El impacto del IPv6 en los mercados verticales), octubre de 2007, (http://ec.europa.eu/information_society/policy/ipv6/docs/short-report_en.pdf).

- los **proveedores de servicios de Internet (PSI)**, que con el tiempo tendrán que ofrecer a sus clientes conectividad IPv6 y servicios basados en IPv6;
- los **fabricantes de infraestructuras** que necesitan integrar una capacidad IPv6 en sus productos;
- los **proveedores de servicios y de contenidos** (como sitios Web, mensajería instantánea, correo electrónico, servicios, etc.), que necesitan que se habilite el IPv6 en sus servidores;
- los **fabricantes de aplicaciones para consumidores y empresas**, que tienen que garantizar que sus soluciones sean compatibles con el IPv6 y necesitan desarrollar productos y servicios que aprovechen las características del IPv6;
- los **usuarios finales** (consumidores, empresas, centros académicos y administraciones públicas), que tienen que comprar productos y servicios habilitados para el IPv6 y habilitar el IPv6 en sus propias redes.

3.7 Coste de aplicación del IPv6

Es imposible hacer una estimación fiable de los costes de la introducción del IPv6 a nivel mundial. Una adopción paulatina pero progresiva del IPv6 por las distintas partes interesadas contribuirá a que los costes no se disparen.

3.8 Necesidad de un impulso político a nivel europeo

Actualmente, las ventajas de adoptar el IPv6 no resultan inmediatamente perceptibles para la mayoría de las partes interesadas. Los beneficios son a largo plazo, por lo que numerosas partes han adoptado la postura de «esperar a ver qué pasa».

El resultado de la suma de estas posturas ha sido el retraso en la adopción generalizada del IPv6; si no se adoptan medidas positivas sin demora, «(...) [este retraso] dejaría a Europa en una mala posición para aprovechar la tecnología más reciente de Internet, y podría exponerla a una crisis cuando el antiguo sistema se quede sin direcciones» ⁽¹³⁾. Unas medidas políticas adecuadas a escala europea podrían estimular el mercado al animar a las personas y las organizaciones a avanzar.

3.9 Medidas que propone la Comisión

3.9.1 Conseguir una amplia implantación del IPv6 en Europa de aquí a 2010

3.9.2 Estimular la accesibilidad en IPv6 a contenidos, servicios y aplicaciones

- los Estados miembros deberán habilitar el IPv6 en las páginas Web del sector público y en los servicios de administración electrónica.
- las partes interesadas de la industria deberán considerar el IPv6 como su plataforma primaria al desarrollar aplicaciones o equipos.
- se proporcionará ayuda financiera a través de las medidas de apoyo a la normalización para mejorar la interoperabilidad de las redes.

⁽¹³⁾ Comunicado de prensa IP/08/803, Bruselas, 27 de mayo de 2008.

— se instará a los proyectos de investigación financiados por el Séptimo Programa Marco a optar por el IPv6 siempre que sea posible.

3.9.3 Generar demanda de conectividad y productos IPv6 a través de la contratación pública

— Los Estados miembros deberán prepararse para el IPv6 en sus propias redes.

3.9.4 Preparar el despliegue del IPv6 en el momento oportuno

— se llevarán a cabo campañas de sensibilización destinadas a diversos grupos de usuarios.

— se financiarán «acciones de apoyo específicas» (dentro del Séptimo Programa Marco) para difundir los conocimientos prácticos en materia de despliegue.

— se instará a los PSI a facilitar una conectividad IPv6 plena a sus clientes en 2010.

3.9.5 Abordar los problemas de seguridad y privacidad

— La Comisión efectuará un seguimiento de las consecuencias para la privacidad y la seguridad del despliegue generalizado del IPv6, en particular consultando con partes interesadas tales como las autoridades encargadas de la protección de los datos o de la aplicación de la ley.

Asimismo, algunas instancias, en particular el Grupo de trabajo sobre protección de datos del artículo 29, han expresado su preocupación con respecto al IPv6 en relación con la privacidad ⁽¹⁴⁾.

3.10 Ejecución del Plan de Acción

— Está previsto que este Plan de Acción se ejecute a lo largo de los tres próximos años.

— La Comisión seguirá al tanto de las actividades de las organizaciones de Internet, efectuando sus aportaciones a los debates cuando resulte necesario.

— La Comisión presentará informes periódicos al Grupo de alto nivel i2010 sobre los avances conseguidos.

4. Observaciones generales

4.1 La transición al IPv6 reviste una importancia esencial, ya que con la versión actual del Protocolo Internet IPv4 se corre el peligro de agotar rápidamente las direcciones disponibles: se prevé que el actual conjunto de direcciones IPv4 se agotará antes de 2012. Si no se acelera considerablemente la adopción del IPv6, se reducirá drásticamente el crecimiento de Internet, y el coste de la utilización de Internet se verá afectado negativamente por el legado del IPv4 en las redes de la UE. Este retraso tendrá como

consecuencia una elevación de los costes en todos los sectores del comercio por Internet, así como una ralentización de la innovación basada en el IP y del crecimiento económico.

4.2 La Comunicación señala que la lenta introducción de esta norma se debe a la ausencia de una autoridad única capaz de impulsar la adopción del IPv6. El Comité reconoce que determinados países y partes interesadas han elaborado programas a nivel nacional para desplegar el IPv6, pero no está satisfecho con el apoyo que ha recibido hasta la fecha la adopción del IPv6 a nivel europeo.

Al Comité le preocupa que se haya confiado en exceso en los intereses económicos, especialmente en los proveedores de servicios de Internet, para la adopción del IPv6. Este enfoque ha fracasado estrepitosamente. Las consecuencias económicas y sociales del retraso en el desarrollo del IPv6 son demasiado importantes para dejar este proceso a merced de unos meros intereses comerciales. La adopción del IPv6 requiere una intervención gubernamental. La Comisión debería defender ahora un mayor liderazgo de la UE, respaldado por una política y unos instrumentos de apoyo adecuados, y hacer realidad este papel urgentemente.

4.3 La falta de acción efectiva en la introducción del IPv6 constituye una amenaza para la Estrategia de Lisboa, según se materializa en la iniciativa i2010 ⁽¹⁾. El efecto multiplicador del uso de Internet y de la innovación para la economía es extremadamente importante para la competitividad de Europa. No podemos permitirnos quedar relegados con respecto a nuestros principales interlocutores comerciales en la transición hacia el IPv6. Aunque algunos países de la Unión Europea han realizado esfuerzos especiales para asegurarse de que su país esté preparado para el IPv6, la UE como región acusa un retraso en el despliegue de este nuevo protocolo con respecto a otras regiones.

4.4 Bajo el lema de la gobernanza de Internet, la Comisión debe esforzarse tanto a nivel de la UE como a escala mundial para hacer frente a los graves problemas de seguridad y protección de la intimidad que plantea la adopción del IPv6. El IPv6, combinado con otras tecnologías como la identificación por radiofrecuencia (RFID), permitirá incorporar millones de objetos a la Internet de los objetos, lo cual planteará graves y complejos problemas de protección de la intimidad y seguridad.

El Comité toma nota de que a principios de 2009 la Comisión presentará propuestas sobre la protección de las infraestructuras básicas de información para reforzar la capacidad comunitaria de hacer frente a los problemas de seguridad en Internet ⁽¹⁵⁾. El Comité recomienda que estas propuestas incluyan unos planes sólidos que permitan afrontar los nuevos desafíos que plantea la introducción del IPv6.

⁽¹⁴⁾ Dictamen 2/2002 sobre el uso de identificadores únicos en los equipos terminales de telecomunicaciones: ejemplo del IPv6. http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/privacy/docs/wpdocs/2002/wp58_en.pdf.

⁽¹⁵⁾ Discurso /08/336 de 17.6.2008 «Seizing the Opportunities of the Global Internet Economy» (Aprovechar las oportunidades de la economía mundial de Internet), reunión ministerial de la OCDE «El futuro de la economía de Internet», Seúl, Corea, 17-18 de junio de 2008.

4.5 Se está a la espera de la recomendación que publicará la Comisión sobre los aspectos ligados a la privacidad de los dispositivos RFID y la gobernanza de la Internet de los objetos ⁽¹⁶⁾. El nuevo Protocolo IPv6 permitirá una expansión masiva de la conectividad, con la posibilidad para miles de millones de objetos cotidianos (coches, ropa, instrumentos, etc.) de conectarse a Internet con una dirección IP propia y única. Según declaró la Comisaria Reding, debemos afrontar estos riesgos para sacar el máximo partido a la «Internet de los objetos» en favor del crecimiento económico. Asimismo, añadió que tenemos que responder a las preocupaciones de los ciudadanos si no queremos que se rechacen estas nuevas tecnologías ⁽¹⁵⁾.

4.6 La Comisión debería asumir un liderazgo europeo firme para garantizar el rápido despliegue del IPv6 en Europa. Este liderazgo debe basarse en una visión movilizadora del futuro de la red, que aportarán la Internet del IPv6, la «Internet de los objetos», el «entorno inteligente» ⁽¹⁷⁾, etc., y los numerosos beneficios que se derivarán para todas las partes interesadas.

4.7 Es necesario difundir esta visión a través de múltiples canales, mediante mensajes precisos adaptados al público al que van dirigidos (PSI, proveedores de contenidos, fabricantes de aplicaciones y usuarios finales), en el marco de una campaña europea de información.

4.8 La adopción de programas de educación y formación facilitaría mucho la introducción del IPv6. Esta tecnología es muy superior al IPv4, pero, para aplicarse adecuadamente, requiere una buena formación. La Comisión, los gobiernos de los Estados miembros, los proveedores de servicios de Internet y demás órganos responsables deberían garantizar a todos los grupos de usuarios un acceso fácil a los servicios de formación y educación.

4.9 La Comisión debería trabajar en colaboración más estrecha con las organizaciones de Internet, en particular, la Corporación de Asignación de Nombres y Números de Internet (ICANN), Redes Europeas IP (RIPE), Registros Regionales de Internet (RIR), o el equipo especial de ingeniería de Internet (*Internet Engineering Task Force*) (IETF) para garantizar la adopción de un enfoque integrado que permita al sector de las TI asumir el liderazgo europeo en la rápida introducción del IPv6.

4.10 El papel de los proveedores de servicios de Internet (PSI) es fundamental para la introducción y adopción del IPv6. Desgraciadamente, dada la amenaza que supone el protocolo de transmisión de voz por Internet para sus actuales modelos de negocios, los PSI que también ofrecen servicios de telefonía móvil o de telefonía fija son reacios a la introducción del IPv6 y a la revolución que supondrá la introducción de este nuevo protocolo en el sector de las comunicaciones de la UE. No obstante, no se debería permitir que los meros intereses comerciales de los PSI menoscaben los intereses de todos los ciudadanos comunitarios. Se debería obligar a los principales PSI –mediante sanciones y normas relativas a las licencias– a contribuir al liderazgo de la UE en la adopción del IPv6 en la Unión. Tienen el poder y los recursos para ejercer una gran influencia en este ámbito.

4.11 Se debería recurrir al programa marco para la innovación y la competitividad ⁽⁵⁾ para sufragar el coste que supondrá la transición del IPv4 al IPv6 para los proveedores de servicios de Internet (PSI) y los proveedores de contenidos más pequeños. El programa marco para la innovación y la competitividad también debería usarse para fomentar el desarrollo de aplicaciones y servicios que permitan potenciar la nueva norma.

4.12 El Comité considera que la Comunicación no dedica suficiente atención a las cuestiones de protección de la vida privada y seguridad que plantea la adopción del IPv6. En efecto, estas cuestiones son fundamentales para los ciudadanos de la Unión y deben tratarse adecuadamente para proteger los derechos de los ciudadanos, infundir confianza y facilitar la aceptación de la norma IPv6.

4.13 Si la Comisión no adopta medidas específicas para resolver el problema, la transición al IPv6 agravará la brecha digital geográfica ⁽¹⁸⁾ en Europa. Algunos países de la Unión están elaborando programas a nivel nacional para garantizar que todos los usuarios de Internet en su territorio puedan conectarse a la Internet del IPv6 en 2010. Es preciso actuar a escala comunitaria para garantizar que todos los Estados miembros puedan disponer equitativamente del IPv6 cuanto antes.

4.14 El Comité recomienda que el problema potencial de la brecha digital geográfica entre quienes tienen acceso al IPv6 y quienes no se trate a través del mecanismo de las estrategias nacionales de banda ancha ⁽⁶⁾ o de un instrumento similar. También se debería recurrir, cuando proceda, al Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) para apoyar el despliegue del IPv6.

Bruselas, 3 de diciembre de 2008.

El Presidente del Comité Económico y Social Europeo
Mario SEPI

El Secretario General del Comité Económico y Social Europeo
Martin WESTLAKE

⁽¹⁶⁾ http://en.wikipedia.org/wiki/Internet_of_Things y http://www.itu.int/osg/spu/publications/internetofthings/InternetofThings_summary.pdf.

⁽¹⁷⁾ http://en.wikipedia.org/wiki/Ambient_intelligence.

⁽¹⁸⁾ COM(2003) 65, COM(2003) 673, COM(2004) 61, COM(2004) 369, COM(2004) 380.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 219/2007 del Consejo relativo a la constitución de una empresa común para la realización del sistema europeo de nueva generación para la gestión del tránsito aéreo (SESAR)»

COM(2008) 483 final — 2008/0159 (CNS)

(2009/C 175/18)

El 4 de septiembre de 2008, de conformidad con los artículos 171 y 172 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Propuesta de Reglamento del Consejo n° ... por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 219/2007 del Consejo relativo a la constitución de una empresa común para la realización del sistema europeo de nueva generación para la gestión del tránsito aéreo (SESAR)»

COM(2008) 483 final -2008/0159 (CNS).

El 16 de septiembre 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 sobre este asunto.

Dada la urgencia de los trabajos, en su 449° Pleno, de los días 3 y 4 de diciembre (sesión del 3 de diciembre), el Comité Económico y Social Europeo ha decidido nombrar ponente general a la Sra. LE NOUAIL MARLIÈRE y ha aprobado por 99 votos a favor, 16 en contra y 10 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El Comité aprueba la propuesta de armonizar el reglamento y los estatutos de la empresa común SESAR.

1.2 El Comité recomienda que la Comisión vele por dar mejor ejemplo en materia de igualdad de trato entre el personal destacado y el personal contratado para llevar a buen término el proyecto SESAR, por lo que se refiere a la duración de los contratos y las reclasificaciones una vez finalizado el programa de realización del sistema europeo de nueva generación para la gestión del tránsito aéreo.

2. Propuesta de la Comisión

2.1 Se ha consultado al Comité sobre la propuesta de armonizar el reglamento y los estatutos de la empresa común SESAR ⁽¹⁾, con el nuevo enfoque adoptado por la UE para el establecimiento de las otras empresas comunes creadas en el contexto del 7° Programa Marco de Investigación y Desarrollo Tecnológico: CLEAN SKY ⁽²⁾, ENIAC ⁽³⁾, IMI ⁽⁴⁾, Artemis ⁽⁵⁾ y FCH ⁽⁶⁾. El CESE ha emitido su dictamen sobre todas estas propuestas, salvo una.

⁽¹⁾ Establecido por el Reglamento (CE) n° 219/2007 del Consejo, de 27 de febrero de 2007; CESE DO C 309 de 16.12.2006, p. 133.

⁽²⁾ Reglamento (CE) n° 71/2008 del Consejo de 20.12.2007 (DO L 30 de 4.2.2008, p. 1).

⁽³⁾ Reglamento (CE) n° 72/2008 del Consejo de 20.12.2007 (DO L 30 de 4.2.2008, p. 21).

⁽⁴⁾ Reglamento (CE) n° 73/2008 del Consejo de 20.12.2007 (DO L 30 de 4.2.2008, p. 38).

⁽⁵⁾ Reglamento (CE) n° 74/2008 del Consejo de 20.12.2007 (DO L 30 de 4.2.2008, p. 52).

⁽⁶⁾ Reglamento (CE) n° 521/2008 del Consejo de 30.5.2008 (DO L 153 de 12.6.2008, p. 1).

2.2 Estatutos de la empresa común SESAR

2.2.1 La empresa común SESAR existe legalmente desde el 3 de marzo de 2007 y tiene su sede en Bruselas. Tiene dos miembros fundadores: la Unión, representada por la Comisión Europea, y Eurocontrol, representado por su Agencia.

2.2.2 La creación de la empresa común SESAR se inició inmediatamente tras la entrada en vigor del Reglamento (CE) n° 219/2007. En 2007 se establecieron los órganos de gobierno (Consejo de Administración y Director Ejecutivo) y una estructura administrativa inicial.

2.2.3 En junio de 2007 la empresa común SESAR publicó una convocatoria de manifestaciones de interés para la adhesión de miembros. La convocatoria dio lugar a la preselección de quince candidaturas para constituir un sólido núcleo duro de miembros iniciales con objeto de emprender la fase de desarrollo de SESAR. Los quince miembros candidatos representan a los principales interesados del sector (industria) de la gestión del tránsito aéreo: los proveedores de servicios de navegación aérea, los aeropuertos y los fabricantes de equipos. Las ofertas iniciales de contribuciones a la empresa común SESAR superaron los 1 400 millones de euros.

2.2.4 La industria ha confirmado su compromiso con el programa, que ya había demostrado en la fase de definición. Ha estado trabajando junto con la empresa común para acercar posiciones sobre la manera de trabajar en asociación en la empresa común SESAR. La vinculación de sus actividades de investigación y desarrollo relacionadas con la gestión del tránsito aéreo (GTA) con SESAR y la asignación de los recursos necesarios constituyen un logro fundamental. La conclusión del proceso de adhesión de nuevos miembros está prevista para finales de 2008 a fin de que puedan emprenderse las actividades de desarrollo a principios de 2009.

2.2.5 Aunque de conformidad con el artículo 2, apartado 2, del Reglamento (CE) n° 219/2007, «los Estados miembros adoptarán todas las medidas posibles para conceder a la empresa común la exención fiscal más amplia posible por lo que respecta al IVA y a otros gravámenes e impuestos», el Reglamento fundacional no incluye un fundamento jurídico que justifique conceder a esta entidad una exención del IVA y de los impuestos especiales o beneficios derivados del Protocolo sobre los privilegios y las inmunidades concedidos a las instituciones u organismos comunitarios. Ni establece tampoco que su personal debe quedar cubierto por las condiciones laborales del Estatuto de los funcionarios de las Comunidades Europeas ni del Régimen aplicable a otros agentes de las Comunidades Europeas. Por consiguiente, en la actualidad la empresa común SESAR y su personal están sujetos a la legislación fiscal y laboral belga.

2.2.6 El coste estimado en términos de gastos administrativos derivados de este estatuto particular ha sido calculado en 300 millones de euros durante la vida de la empresa común. Sólo el importe total del IVA y otros impuestos que deberá abonar la empresa común SESAR es de 290 millones de euros. Los 10 millones de euros restantes se refieren a los costes de personal.

2.2.7 Esta cantidad será abonada con cargo a las contribuciones de los miembros a la empresa común SESAR y, en particular, con recursos procedentes de los fondos comunitarios de investigación y desarrollo que, por lo tanto, se sustraerán a la financiación de las actividades de desarrollo.

2.3 Naturaleza de la enmienda propuesta

2.3.1 Las enmiendas propuestas al Reglamento (CE) n° 219/2007 tienen en cuenta que la empresa común SESAR ha comenzado sus actividades con un estatuto jurídico diferente. Las enmiendas pueden resumirse como sigue:

- Reconocimiento de la empresa común SESAR como organismo comunitario (artículo 2 del Reglamento).
- Aplicación al personal de la empresa común SESAR del Estatuto de los funcionarios de las Comunidades Europeas, el Régimen aplicable a otros agentes de las Comunidades Europeas y la normativa adoptada de común acuerdo por las instituciones de las Comunidades Europeas a efectos de la aplicación del Estatuto y del Régimen mencionados (artículo 2 bis del Reglamento).
- Aplicación del Protocolo sobre los privilegios y las inmunidades de las Comunidades Europeas a la empresa común SESAR, a su personal y a su Director Ejecutivo (artículo 2 ter del Reglamento).
- Adaptación de las disposiciones sobre responsabilidad (artículo 2 quater del Reglamento).
- Adaptación de las disposiciones sobre la competencia del Tribunal de Justicia y sobre la legislación aplicable (artículo 2 quinquies del Reglamento).
- Cuantificación de la contribución de la Comunidad y disposiciones prácticas para su transferencia a la empresa común SESAR (artículo 4, apartado 2, del Reglamento).

- Modificación de la disposición sobre la modificación de los Estatutos de la empresa común SESAR (artículo 3, apartado 2, y artículo 5, apartado 4, del Reglamento; artículo 24, apartado 2, de los Estatutos). Esta modificación no está relacionada con la adaptación de los Estatutos de la empresa común SESAR. Se trata de una corrección del procedimiento de adopción de modificaciones de los Estatutos de la empresa común SESAR. La intención de la disposición inicial era permitir la adopción de modificaciones de los Estatutos por medio de un procedimiento reglamentario de comitología con la participación del Comité del Cielo Único. Sin embargo, la formulación de la disposición inicial no expresa claramente esa intención, por lo que conviene adaptarla.
- Aplicación del artículo 185 del Reglamento Financiero, en particular por lo que se refiere a la adopción de la reglamentación financiera de conformidad con el Reglamento financiero marco para los organismos a que se refiere el artículo 185 del Reglamento financiero (artículo 4 bis del Reglamento), así como la aprobación de la gestión presupuestaria (artículo 4 ter del Reglamento) y la presentación del presupuesto (artículo 15, apartados 2 y 4, de los Estatutos).
- Procedimiento para el nombramiento del Director Ejecutivo (artículo 7, apartado 5, de los Estatutos).
- Disposiciones sobre protección de los intereses financieros de la Comunidad (artículo 17, apartado 3, de los Estatutos).
- Disposiciones transitorias para la adopción del Estatuto de la UE por el personal de la empresa común SESAR (artículo 2 de la propuesta).

3. Observaciones generales

3.1 El Comité aprueba el objetivo general de la Comisión de extraer las enseñanzas de la gestión de la empresa común Galileo y de la creación de la empresa común SESAR, e instar al Consejo a que clarifique el estatuto de la empresa común SESAR ⁽⁷⁾ y, habida cuenta del número creciente de iniciativas tecnológicas conjuntas (ITC) del 7º Programa Marco de Investigación y Desarrollo, garantizar la coherencia con el enfoque general sobre las empresas comunes.

3.2 El Comité aprueba las medidas para distribuir los recursos financieros de SESAR de manera que se dedique la parte fundamental de los esfuerzos a las actividades de investigación y desarrollo con vistas a armonizar la seguridad de la aviación civil. Al modificar el estatuto de la empresa común SESAR, la Comisión espera obtener una ganancia de cerca de 290 millones de euros gracias a la exención fiscal del IVA y de otros gravámenes e impuestos. El paso del personal al Estatuto de funcionarios de la UE constituirá una mejora y se propondrá a los empleados actuales este cambio de estatuto, sin que sea, no obstante, obligatorio.

(7) La empresa común SESAR es sólo la segunda empresa de este tipo establecida en virtud del artículo 171 del Tratado, tras la empresa común Galileo.

Este paso también tendrá un impacto positivo (10 millones de euros) en los costes administrativos, sin que los niveles de retribución, las ventajas y los derechos de pensión complementaria se vean afectados negativamente, puesto que desde la creación de la empresa común SESAR la Comisión ha actuado de manera que los estatutos de la empresa común SESAR en materia de condiciones de empleo, «se inspiren en el régimen aplicable a otros agentes de las Comunidades Europeas».

3.3 El Comité acoge con satisfacción que el control comunitario sobre SESAR sea reforzado con la aplicación de normas financieras comunitarias, la aprobación de la ejecución del presupuesto, la gestión estratégica y los recursos humanos. Esta propuesta incorpora la sugerencia del Comité que, en su dictamen anterior sobre SESAR, afirmó que «es imprescindible constituir una entidad jurídica capaz de asegurar la gestión coordinada de los fondos asignados al proyecto SESAR durante su fase de instauración». La propuesta debería tener una incidencia positiva en la supervisión del proyecto. El Comité toma nota del refuerzo de la responsabilidad de la Comisión, que se deriva de un programa financiado por la UE con 700 millones de euros, a los que se añadirán 700 millones de euros procedentes de Eurocontrol y 700 millones de euros procedentes de la industria aeronáutica; estas dos últimas aportaciones se realizarán sobre todo en especie, y la exención fiscal del IVA que les sea aplicable se destinará a actividades de investigación y desarrollo.

3.4 La fase de desarrollo de la empresa común SESAR debe iniciarse a principios de 2009 a fin de garantizar el compromiso de los sectores industriales y permitirles la planificación de sus actividades sobre la base de los objetivos de SESAR. Esta es la razón por la que el Comité apoya la adopción rápida de este Reglamento, tal y como pide la Comisión, con objeto de que los acuerdos con los miembros de la empresa común SESAR puedan ajustarse a las nuevas disposiciones. Los retrasos en la realización de SESAR no son deseables debido a la existencia de la iniciativa competidora NextGen en los Estados Unidos.

Bruselas, 3 de diciembre de 2008.

El Presidente del Comité Económico y Social Europeo
Mario SEPI

4. Observaciones específicas

4.1 Dado que la duración de vida de la empresa común SESAR está fijada en ocho años, después de la realización del programa, el personal destacado regresará a Eurocontrol o a los servicios de la Comisión de los que proceden. Los contratos del personal reclutado en el exterior finalizarán en las condiciones de aplicación que se definan en los contratos. El Comité toma nota del precedente que ello supone (creación de una empresa de duración determinada) y de las consecuencias en términos de precariedad de algunos de los empleos creados. El Comité recomienda que la Comisión vele por dar mejor ejemplo en materia de igualdad de trato entre el personal destacado y el personal contratado para realizar el programa SESAR.

4.2 El Comité tiene en cuenta las particularidades del sector (soberanía de los Estados miembros sobre su espacio aéreo, asociaciones público-privadas, servicios estatales) y recomienda que, habida cuenta de que los objetivos de la empresa común SESAR son la armonización y la investigación con vistas a lograr una seguridad aérea europea óptima, la empresa no se conciba sólo en términos técnicos (equipamientos) o comerciales (rutas), sino que sea coherente con el hecho de que se trata de un proyecto llevado a cabo por seres humanos (los hombres y las mujeres que contribuyen y deberían, sin duda, estar asociados más estrechamente y ser considerados en mayor medida).

4.3 El Comité toma nota de la decisión del Consejo de Administración de la empresa común SESAR, de 24 de abril de 2008, en el que participaron representantes de la Comisión, de Eurocontrol, del sector militar, de los usuarios del espacio aéreo, de los prestadores de servicios de navegación aérea, de los fabricantes de equipamientos, de los aeropuertos, y representantes del personal del sector del control del tráfico aéreo, la comunidad científica, el Director Ejecutivo, el Director interino de Administración y Finanzas y la secretaría, por la que se «aprobaron los principios de la modificación de los Estatutos y de sus consecuencias» («*endorses the principles for the contemplated modification of the Statutes and the related process*»).

El Secretario General del Comité Económico y Social Europeo
Martin WESTLAKE

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo y el Parlamento Europeo sobre la competitividad de las industrias metalúrgicas -Contribución a la estrategia de crecimiento y empleo de la UE»

COM(2008) 108 final — SEC(2008) 246

(2009/C 175/19)

El 22 de febrero de 2008, 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 y el Parlamento Europeo sobre la competitividad de las industrias metalúrgicas — Contribución a la estrategia de crecimiento y empleo de la UE»

COM(2008) 108 final.

La Comisión Consultiva de las Transformaciones Industriales, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 18 de noviembre de 2008 (ponente: Sr. ZÖHRER, coponente: Sr. CHRUSZCZOW).

En su 449º Pleno de los días 3 y 4 de diciembre de 2008 (sesión del 3 de diciembre de 2008), el Comité Económico y Social ha aprobado por 160 votos a favor, 6 en contra y 7 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El enorme valor añadido real generado en la industria metalúrgica y sus productos derivados representa una contribución incalculable al desarrollo de la economía europea. La industria metalúrgica se encuentra inmersa en una competencia global y en estos últimos años se ha visto continuamente afectada por profundos cambios y reestructuraciones.

1.2 Las futuras reestructuraciones están en estrecha relación con la creciente globalización de las cadenas de valor añadido de la industria metalúrgica (desde las materias primas hasta la transformación). Esto requiere adoptar un nuevo enfoque en la política industrial basado en la innovación, las cualificaciones y las condiciones de competencia equitativa a escala global.

1.3 En lo esencial el Comité suscribe el análisis de las características del sector realizado en la Comunicación de la Comisión. A este respecto hay que tener en cuenta que la industria metalúrgica no es un sector homogéneo y es muy difícil formular afirmaciones generales. Muchas de las propuestas de la Comisión tienen un carácter excesivamente general. El Comité pide a la Comisión que, en un documento de seguimiento de la Comunicación objeto de examen, elabore un calendario con una relación más detallada de las medidas, desglosadas además por sectores.

1.3.1 El Comité sugiere que se lleven a cabo estudios propios sobre cada uno de los sectores, acompañados –basándose en la experiencia de la CECA– de un seguimiento permanente y de un diálogo social.

1.4 En el sector de la política energética, el Comité pide que se tomen medidas que hagan posible, gracias a la transparencia de precios y de mercado, la seguridad del suministro mediante contratos a largo plazo. Deben subsanarse las deficiencias en las cadenas de suministro. Además, el Comité hace hincapié en la importancia de las energías renovables, que contribuyen a que la industria sea independiente para la producción de electricidad y calor.

1.5 La política medioambiental trata ante todo de encontrar soluciones que conjuguen los objetivos de la protección del clima con los del empleo, el crecimiento y la competencia global. Para evitar los perjuicios a la industria metalúrgica europea, el Comité pide que:

- se conceda prioridad a la firma de acuerdos internacionales;
- se fomente la difusión de las mejores tecnologías y de mayor eficiencia energética;
- se tengan en cuenta las inversiones ya realizadas;
- se tome en consideración la capacidad de los diversos sectores para reducir las emisiones respetando los condicionamientos técnicos;
- se adopte una decisión rápida sobre el reconocimiento del peligro que entraña almacenar fuentes de emisión de CO₂ (riesgo de fugas de carbono).

1.5.1 El Comité apoya las propuestas de la Comisión relativas a la Directiva IPPC, a la legislación sobre residuos, a REACH y a la normalización, aunque espera una descripción pormenorizada de las mismas.

1.6 El reciclado de materias primas, la reducción del uso intensivo de materias primas o la investigación sobre «materias primas alternativas» adquirirán una importancia cada vez mayor en el futuro (no solo por su importancia para la protección del medio ambiente, sino también por consideraciones de política comercial).

1.7 El Comité respalda el compromiso de la Comisión de fomentar la innovación, la investigación y el desarrollo y mejorar las cualificaciones. Como ejemplo cabe mencionar el proyecto ULCOS (*Ultra low CO₂-steelmaking*: Emisiones de CO₂ ultrarreducidas en la siderurgia), dentro de la Plataforma Tecnológica Europea del Acero (ESTEP). El Comité propone que para la segunda parte del Séptimo Programa Marco se revise la eficiencia de los programas actuales y confía en que haya un mayor apoyo y una mayor concertación. En el ámbito de la educación y la formación se necesita una inversión apreciable para mejorar la base de cualificaciones.

1.8 Las consideraciones de política comercial revisten una importancia fundamental para la industria metalúrgica en un contexto de competencia global. El Comité coincide con la Comisión en que, en materia de política comercial, debe estrecharse el diálogo económico con terceros países. Es necesario, sin embargo, seguir disponiendo de instrumentos de política comercial conformes con la OMC para luchar contra las prácticas que perjudiquen o discriminen a la industria metalúrgica de la UE.

1.9 La industria metalúrgica se ve confrontada a grandes retos de orden social, como los siguientes:

- futuras reestructuraciones;
- envejecimiento de la mano de obra;
- mayores exigencias de las cualificaciones;
- seguridad y protección de la salud.

El Comité manifiesta su sorpresa de que la Comisión no plantee ninguna medida o formule propuestas concretas en lo que respecta a los aspectos sociales que menciona en su Comunicación. El Comité pide a la Comisión que fomente (siga fomentando) el diálogo social en los sectores afectados, ya que es el procedimiento adecuado para abordar estas cuestiones.

2. Exposición de motivos/Síntesis de la Comunicación

2.1 La Comunicación evalúa la competitividad de las industrias metalúrgicas y formula recomendaciones para el futuro. Constituye el seguimiento de la Comunicación de la Comisión de 2005 sobre la política industrial de la UE, en la que se anunciaban diversas iniciativas sectoriales, incluida una Comunicación que evaluara el impacto del suministro de materias primas y energía sobre la competitividad de la industria metalúrgica europea ⁽¹⁾. Además, tiene en cuenta la revisión intermedia de 2007 ⁽²⁾ en materia de política industrial.

2.2 Como sector intrínsecamente gran consumidor de energía, la industria metalúrgica está directamente influida por las políticas comunitarias sobre energía y cambio climático. El Consejo Europeo subrayó en marzo de 2007 *«la gran importancia del sector de uso intensivo de energía»*. Además, hizo hincapié en que *«es preciso adoptar medidas rentables para mejorar tanto la competitividad*

como las repercusiones medioambientales de estas industrias europeas». En este contexto, el paquete de propuestas de la Comisión en relación con el clima y las energías renovables, de 23 de enero de 2008, reconoce la situación específica de las industrias de uso intensivo de energía que están directamente expuestas a la competencia global.

2.3 La Comisión propone un paquete de dieciséis medidas en los ámbitos de la energía, medio ambiente, normalización, innovación, investigación y desarrollo, cualificaciones, relaciones exteriores y política comercial.

3. Observaciones generales

3.1 Al igual que en su Dictamen sobre la *«Comunicación de la Comisión — Implementación del programa comunitario de Lisboa: un marco político para fortalecer la industria manufacturera de la UE — Hacia un enfoque más integrado de política industrial»* (COM(2005) 474 final), de 20 de abril de 2006, el Comité respalda en líneas generales las actividades sectoriales de la Comisión en apoyo de la competitividad y la salvaguarda del empleo.

3.2 La industria metalúrgica europea es uno de los sectores más importantes en la cadena de valor añadido de muchas industrias. Algunas estimaciones señalan, por ejemplo, que los sectores de transformación del acero generan un volumen de negocio de 3 157 000 millones de euros y dan empleo a 23 millones de trabajadores (véase anexo 1). Por desgracia, para los demás sectores de la industria metalúrgica no existen estimaciones. Los productos siderúrgicos se utilizan ampliamente como importante material de construcción, especialmente para obras de infraestructura eficientes energéticamente. Por ello, la capacidad de Europa para seguir desarrollándose y adaptándose al cambio climático dependerá sobre todo de la estabilidad del aprovisionamiento en acero del mercado de la UE.

3.2.1 Teniendo en cuenta la actual crisis de los mercados financieros, el Comité considera especialmente importante subrayar que el enorme valor añadido real generado en la industria metalúrgica y sus productos derivados representa una contribución incalculable al desarrollo de la economía europea. La función motriz que desempeña la industria metalúrgica en muchos ámbitos también constituye la base de la competitividad en otros sectores industriales. Este conocimiento práctico debe permanecer en Europa y debe seguir desarrollándose.

La industria metalúrgica se encuentra inmersa en una competencia global y en estos últimos años se ha visto continuamente afectada por profundos cambios y reestructuraciones. Éstas han contribuido a la mejora de la competitividad, pero también a ingentes pérdidas de puestos de trabajo. Ahora bien, estas reestructuraciones no pueden justificarse simplemente desde el punto de vista tecnológico o en función de la mejora de la productividad. Cabe atribuir también una parte de ellas a la externalización fuera de Europa de determinadas producciones (por ejemplo, la producción de aluminio en bruto), en donde desempeñan un papel fundamental los costes energéticos, el cumplimiento de las obligaciones medioambientales y la proximidad a las materias primas. El proceso no ha concluido y hay que contar con nuevas reestructuraciones. Las futuras reestructuraciones están en estrecha relación con la creciente globalización de las cadenas de valor añadido de la industria metalúrgica (desde las materias primas hasta la transformación).

⁽¹⁾ COM(2005) 474 final), anexo II.

⁽²⁾ COM(2007) 374 final de 4.7.2007.

3.3 Estos sectores industriales se ven especialmente afectados por el debate actual sobre la protección del clima, debido a su gran consumo energético. En ellos no sólo está en juego la conservación de la competitividad, sino también la salvaguarda del empleo. Por eso, el Consejo de Competitividad pidió a la Comisión y a los Estados miembros en sus Conclusiones de 3 de junio de 2008 que «... sigan manteniendo un debate activo con la industria y con terceros países sobre la cuestión de los planteamientos sectoriales a fin de animar también a estos países a que tomen medidas efectivas para reducir las emisiones de gas de efecto invernadero, haciendo frente de este modo también a la fuga de carbono.»

3.4 El Comité, por lo demás, suscribe el análisis de las características de la industria realizado por la Comisión. A este respecto hay que tener en cuenta que la Comunicación se basa en trabajos preliminares que comenzaron en 2004, y que la industria metalúrgica no es un sector homogéneo.

3.4.1 Ahora bien, respecto de la delimitación de los sectores que la integran, sigue habiendo cierta confusión. Para definirlos, la Comisión recurre al código 27 de la NACE, si bien los datos contenidos en los documentos (Comunicación y anexo) únicamente reflejan una parte de ellos (sector primario y semitransformación). La Comisión debería adoptar al respecto una descripción más exacta, toda vez que resulta difícil hacer juicios globales debido a la variedad de sectores (26 sectores industriales en 5 grupos según NACE 27) y a la diversidad de estructuras (la mayoría de las grandes empresas del sector de las materias primas y muchas PYME del sector de la transformación).

3.5 La Comisión propone en su Comunicación una serie de medidas encaminadas a mejorar el entorno de los sectores afectados. Estas medidas deben considerarse en conjunción con las demás políticas de la Comunidad, que aparentemente son contradictorias, y deben abordarse en paralelo. El Comité lamenta que muchas de las propuestas tengan un carácter excesivamente general y pide a la Comisión que, en un documento de seguimiento de la Comunicación objeto de examen, elabore un calendario con una relación más detallada de las medidas, desglosadas además por sectores. Esto es necesario, sobre todo, porque las decisiones relativas a las inversiones en la industria metalúrgica son a medio y largo plazo y no se ven influidas por las medidas.

3.5.1 El Comité sugiere que se lleven a cabo estudios propios, en colaboración con los interesados, sobre el desarrollo de la demanda, la producción y las tecnologías en cada uno de los sectores, acompañados –basándose en la experiencia de la CECA– de un seguimiento permanente y de un diálogo social. La industria siderúrgica sirve de ejemplo. El Tratado CECA preveía para los sectores del hierro y el acero la creación de un sistema de recogida de datos que fuera más allá del marco de las «estadísticas generales de la industria». Tras la expiración del Tratado CECA a finales de 2002, la industria siderúrgica europea ha logrado asegurar, al menos de manera transitoria, la recogida de datos esenciales que no están cubiertos por las «estadísticas generales de la industria». A nivel europeo esto se ha realizado en virtud del Reglamento (CE) n° 48/2004. El Comité aboga por que el reglamento se prorrogue durante un periodo limitado, y propone que en otras ramas de la industria metalúrgica se lleve a cabo una recogida de datos igualmente amplia, ya que es cada vez más evidente que las estadísticas generales de la industria son demasiado poco definitivas para poder basar en ellas una medida política concreta.

4. Observaciones particulares sobre las propuestas de la Comisión

4.1 Política energética

4.1.1 Como señala acertadamente la Comisión, la competitividad de las industrias metalúrgicas de la UE se ha visto afectada por fluctuaciones recientes, como el rápido incremento de los precios del gas y de la electricidad y las restricciones en las condiciones del suministro energético mediante contratos a largo plazo.

4.1.2 Es necesario adoptar medidas que permitan una mejor predicción de la evolución de los precios, garanticen una mayor transparencia del mercado y hagan posible la libre elección de los proveedores de energía. En este marco se encuadran tanto las actuaciones legislativas como las medidas de reconocimiento de la compatibilidad de las prácticas aplicadas con el Derecho comunitario.

4.1.3 El examen de las posibilidades de celebración de contratos de suministro a largo plazo es una de las medidas más importantes para mejorar la predictibilidad de las condiciones de suministro. Para ello deberá tenerse en cuenta también hasta qué punto los proveedores de energía afectados podrán participar o no en el régimen de subasta del régimen comunitario de comercio de derechos de emisión (RCCDE).

4.1.4 Se precisan soluciones para subsanar deficiencias en la infraestructura del transporte energético (redes transeuropeas), con el fin de garantizar el libre acceso al mercado de la energía de todas las empresas afectadas.

4.1.5 A más largo plazo, el desarrollo ulterior de energías renovables constituye un factor esencial para el suministro independiente de las industrias de la UE. La industria metalúrgica contribuye al éxito de la política de la UE para incrementar la producción energética (electricidad y calor) a partir de fuentes de energía renovable. En los procesos de producción del acero y en las coquerías se originan gases valiosos, como, por ejemplo, gases de altos hornos, gas de convertidor al oxígeno («gas LD» o «gas BOS» [del inglés «Basic Oxygen Steelmaking»]) y gas de coquería. Estos gases contienen monóxido de carbono en diversas proporciones (hasta el 65 % en el caso del gas de convertidor), dióxido de carbono, nitrógeno e hidrógeno (hasta el 60 % en el caso del gas de coquería). En lugar de expulsarlos a la atmósfera o quemarlos en antorcha, estos gases podrían utilizarse eficazmente para producir electricidad o calor. Si bien en la actualidad esto ya ocurre en gran parte, es necesario realizar esfuerzos para seguir desarrollando estas tecnologías.

4.1.6 Por lo demás, el Comité señala que ya se ha pronunciado en distintos dictámenes (el más reciente: CCMI/052, así como distintos dictámenes TEN) sobre el tema de la política energética.

4.2 Política medioambiental

4.2.1 La industria metalúrgica ya está regulada por un gran número de normas de la UE en el ámbito de la política medioambiental, cuya ejecución y cumplimiento obligan permanentemente al sector a compatibilizar los distintos objetivos fijados (así, por ejemplo, la prevención de la emisión de gases nocivos implica en parte un mayor consumo energético, lo que a su vez va en detrimento de la eficiencia energética). Es indudable que algunos sectores de la industria metalúrgica se encuentran entre los que, estando caracterizados por un uso intensivo de energía, se hallan expuestos a una fuerte competencia internacional de costes. Los

sectores afectados figuran entre los causantes de la producción de cantidades notables de CO₂. Si las medidas previstas por la Comisión en materia de cambio climático, sobre todo la ampliación del RCCDE, se aplicaran sin ningún otro tipo de restricciones a la industria metalúrgica, podrían dar lugar a desplazamientos de las inversiones (que ya se observan actualmente) y a pérdidas de puestos de trabajo (riesgo de fugas de carbono). No obstante, el efecto previsto en el cambio climático no se producirá en tanto estos objetivos no sean asumidos por todos los países.

4.2.2 Por ello, se debe conceder máxima prioridad a la firma de acuerdos internacionales vinculantes, con criterios claros de eficacia y capacidad de control, destinados a evitar las desventajas competitivas para la industria europea y combatir el cambio climático a escala global.

4.2.3 Amplios sectores de la industria metalúrgica ya han hecho cuantiosas inversiones en tecnologías vinculadas a la eficiencia energética. La industria europea del acero, por ejemplo, es líder en el ahorro de emisiones de CO₂ y muchas de las empresas que la componen ya han alcanzado el límite de reducción de emisiones que permite la tecnología. Así pues, el objetivo de una reducción del 21 % de las emisiones de gases de efecto invernadero hasta 2020 (tomando como base los valores de 2005) debería fijarse conjuntamente para todos los sectores sujetos al régimen comunitario de comercio de derechos de emisión (economía de la energía y sectores de gran consumo energético); en la distribución de los esfuerzos se deberá tener en cuenta la capacidad de los diversos sectores para reducir las emisiones respetando los condicionamientos técnicos sin menoscabo de la capacidad de producción.

4.2.3.1 El Consejo ha señalado que los acuerdos internacionales previstos permitirán fijar un objetivo notablemente más ambicioso de hasta un 30 % de ahorro en las emisiones de CO₂. El Comité subraya a este respecto que falta aclarar en qué sectores han de lograrse tales reducciones. Indudablemente, no deben limitarse a los sectores sujetos en la actualidad al RCCDE. A juicio del Comité, deben adoptarse también prioritariamente medidas en sectores como los del aislamiento de edificios, la organización del transporte y del tráfico, la eficiencia energética en general, etc.

4.2.4 A juicio del Comité, por tanto, entre las medidas debe concederse prioridad en primer lugar a la difusión de las mejores tecnologías y de mayor eficiencia energética y, en una etapa posterior, a la investigación y el desarrollo con vistas a la mejora de tales tecnologías y nuevos materiales. Deben respetarse las normas técnicas, tanto en la adopción de medidas a escala de la UE como en las negociaciones para la celebración de un nuevo acuerdo internacional sobre protección del clima.

La Comisión debería elaborar al respecto, lo antes posible, un plan que contenga todas las medidas y etapas previstas, para evitar una mayor confusión de la industria. En este contexto, el Comité se remite al artículo 10 b) de la propuesta de la Comisión sobre el intercambio de cuotas de emisión ⁽³⁾.

4.2.5 En cuanto a la Directiva IPPC, el Comité apoya el enfoque de armonización de la Comisión, que contribuirá en no poca medida a la simplificación y a la mejora de la legislación. No obstante, como base para la certificación y funcionamiento de las instalaciones industriales, la Directiva modificada deberá tener en

cuenta el estado del desarrollo técnico en cada caso. La competitividad de la industria metalúrgica de la UE no debe ponerse en peligro por la imposición de obligaciones que no se ajusten a las posibilidades tecnológicas.

4.2.6 En cuanto a las propuestas relativas a la legislación sobre residuos, a REACH y a la normalización, el Comité está en líneas generales de acuerdo con la Comisión, aunque espera una descripción pormenorizada de las mismas.

4.3 Innovación, investigación y desarrollo y cualificaciones

4.3.1 El Comité respalda el compromiso de la Comisión de fomentar la innovación, la investigación y el desarrollo y mejorar las cualificaciones.

4.3.2 La Plataforma Tecnológica Europea del Acero (ESTEP) contribuye a configurar el futuro mediante el lanzamiento de ambiciosos programas de I+D (en el marco de la «agenda estratégica de investigación» (SRA: *Strategic Research Agenda*) encaminados al logro de una competitividad sostenible. Las prioridades de la SRA son reducir el impacto medioambiental de los procesos y desarrollar modernos productos con valor añadido que sean más eficientes a lo largo de su ciclo de vida. El proyecto ULCOS (*Ultra low CO₂-steelmaking*: Emisiones de CO₂ ultrarreducidas en la siderurgia), por ejemplo, es el primer gran proyecto de ESTEP destinado a reducir drásticamente las emisiones de CO₂. Actualmente, es el más ambicioso a escala mundial y ha conseguido ya un éxito notable: se han seleccionado cuatro vías prometedoras, que ahora han de verificarse a escala industrial y relacionarse con tecnologías de captura y almacenamiento de carbono (CCS). ESTEP contribuye también indirectamente a la lucha contra el cambio climático y a los objetivos de la política energética inventando soluciones de acero ligero totalmente reciclable –por ejemplo, en los sectores de la automoción y la construcción– y nuevas soluciones eficientes para el desarrollo de fuentes de energía prometedoras (por ejemplo, energía eólica).

4.3.3 Por otra parte, dada la importancia fundamental de la educación y la formación del personal para la creación de una industria sostenible en Europa, se necesita una inversión apreciable para mejorar la base de cualificaciones; por ejemplo mediante la contratación de universitarios capacitados y el desarrollo del aprendizaje permanente, en particular el aprendizaje electrónico. Para alcanzar este objetivo social se precisa tanto del apoyo de la UE como del mundo docente ⁽⁴⁾.

4.3.4 El Comité, no obstante, propone también que se revise la eficiencia de los programas actuales. Así, por ejemplo, la SRA de la Plataforma Tecnológica Europea del Acero ha tenido algunos resultados decepcionantes tras la primera licitación del Séptimo Programa Marco (la tasa de éxito no ha llegado al 10 %), porque las licitaciones no parecen cubrir las prioridades de la agenda. Se espera un mayor apoyo y una mayor concertación en la segunda parte del Séptimo Programa Marco.

⁽³⁾ COM(2008) 16 final de 23.1.2008.

⁽⁴⁾ Cabe señalar aquí que en Europa ya existen iniciativas de la industria metalúrgica para promover o incrementar la movilidad de la mano de obra en el sector metalúrgico, como, por ejemplo, el «pasaporte UEM» de la Unión Europea del Metal (<http://www.emu-pass.com>).

4.4 Relaciones exteriores y política comercial

4.4.1 El Comité aplaude la iniciativa de la Comisión de conceder alta prioridad al suministro de materias primas a la industria. En este contexto, no obstante, conviene apuntar que no se trata solamente de una mera cuestión de relaciones exteriores y de comercio exterior, tal como el Comité expuso en su Dictamen sobre «La minería no energética en Europa» (CCMI/056). Es preciso señalar al respecto que, con vistas al futuro, el reciclado de materias primas y la reducción del uso intensivo de materias primas o la investigación de «materias primas alternativas» adquirirán una importancia cada vez mayor (no solo por consideraciones de política comercial, sino también por su importancia para la protección del medio ambiente).

4.4.2 Especial atención merece la circunstancia de que muchos sectores de materias primas están concentrados en muy pocos grupos empresariales con actividades a escala mundial, lo cual se traduce en una imposición de precios.

4.4.3 El Comité coincide con la Comisión en que, en materia de política comercial, debe estrecharse el diálogo económico con terceros países. Es necesario, sin embargo, seguir disponiendo de instrumentos de política comercial conformes con la OMC para

luchar contra las prácticas que perjudiquen o discriminen a la industria metalúrgica de la UE, y hay que emitir señales claras de que se aplicarán en caso de que no se alcance ningún progreso mediante el diálogo.

4.5 Aspectos sociales

4.5.1 A la vista de los retos, como, por ejemplo, el envejecimiento de la mano de obra (sobre todo en la industria del acero), las exigencias de las cualificaciones y la transformación estructural en marcha, el Comité manifiesta su sorpresa de que la Comisión no plantee ninguna medida o formule propuestas a la industria en lo que respecta a los aspectos sociales que menciona en su Comunicación.

4.5.2 Hay que prestar especial atención a las cuestiones de seguridad y protección de la salud, ya que la industria metalúrgica forma parte de las industrias en las que el riesgo es mayor a este respecto.

4.5.3 El Comité se remite en este contexto una vez más a la importancia del diálogo social.

Bruselas, 3 de diciembre de 2008.

El Presidente del Comité Económico y Social Europeo
Mario SEPI

El Secretario General del Comité Económico y Social Europeo
Martin WESTLAKE

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre industrias forestales innovadoras y sostenibles en la UE — Contribución a la Estrategia de Crecimiento y Empleo de la UE»

COM(2008) 113 final

(2009/C 175/20)

El 27 de febrero de 2008, 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 y al Parlamento Europeo sobre industrias forestales innovadoras y sostenibles en la UE — Contribución a la Estrategia de Crecimiento y Empleo de la UE»

COM(2008) 113 final.

La Comisión Consultiva de las Transformaciones Industriales, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 18 de noviembre de 2008 (ponente: Sr. BURNS; copONENTE: Sr. STUDENT).

En su 449° Pleno de los días 3 y 4 de diciembre de 2008 (sesión del 3 de diciembre), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 167 votos a favor, 2 en contra y 5 abstenciones el presente Dictamen.

1. Recomendaciones

Por las razones que se exponen en el dictamen, el CESE recomienda lo siguiente:

1.1 Ampliar el concepto de industrias forestales de forma que incluya a los propietarios de terrenos forestales y otros operadores económicos, como los contratistas forestales, para así definir los problemas y oportunidades desde las primeras fases de la cadena de valor.

1.2 Mejorar, también mediante estudios, las actuales bases de datos europeas que registran el volumen y la calidad potencial de toda la madera aprovechable, así como su utilización en las industrias forestales (tanto la madera procedente de Europa como la importada), para que resulten completas, oportunas y comparables.

1.3 Respalda el aumento de la producción y la utilización de la madera de los bosques europeos y su uso equitativo para distintos fines a escala nacional.

1.4 Promover un mayor uso de la madera y de los materiales a base de madera.

1.5 Apoyar medidas para mejorar la imagen de las industrias forestales.

1.6 Trabajar activamente por que se reconozca el papel de la madera y los productos de madera en la reducción de los efectos del cambio climático, puesto que almacenan carbono.

1.7 Proteger al sector de los efectos negativos derivados del régimen de comercio de derechos de emisión.

1.8 Eliminar las barreras al comercio de la madera y los productos de madera. Garantizar un comercio libre y justo.

1.9 Atender las necesidades de investigación del sector conforme se definen en el contexto de la Plataforma Tecnológica del Sector Forestal a través del Séptimo Programa Marco y los programas afines.

1.10 Animar tanto a las instituciones de la UE como a la industria a que adopten las medidas necesarias para reforzar el cumplimiento de aquellas políticas, reglamentaciones y programas comunitarios sobre salud y seguridad en el trabajo que sean relevantes para las industrias forestales, de forma que todos los países de la UE tengan las mismas normas.

1.11 Desarrollar un programa europeo de formación y cualificación profesional para toda la cadena de la silvicultura, en función de las necesidades del sector.

1.12 Animar a las autoridades nacionales y subnacionales a reconocer el potencial de la silvicultura comercial y de las industrias forestales y actuar en consecuencia. Debe prestarse la debida atención a aumentar las inversiones en infraestructura viaria y de otro tipo en las zonas rurales.

1.13 De forma coordinada con el Plan de acción para los bosques, desarrollar sistemas para evaluar el valor socioeconómico de la silvicultura multifuncional y de los servicios no madereros y garantizar que en el futuro sean reconocidos como parte integrante de una misma industria que engloba a los propietarios de terrenos forestales, a los contratistas forestales, etc.

2. Antecedentes

2.1 La Comunicación sobre industrias forestales innovadoras y sostenibles en la UE (COM(2008) 113 final, en lo sucesivo «la Comunicación»), que constituye la base del presente dictamen, se deriva de la «Comunicación de la Comisión al Parlamento, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — La situación de la competitividad de las industrias silvícolas y afines de la Unión Europea» (COM(1999) 457 final) y la «Comunicación de la Comisión — Implementación del programa comunitario de Lisboa» (COM(2005) 474 final). Por otra parte, está

relacionada con el Plan de acción de la UE para los bosques (COM(2006) 302 final), que abarca cinco años (2007-2011) y está concebido para apoyar y fomentar una gestión forestal sostenible y el papel multifuncional de los bosques a través de 18 «acciones clave». Una de ellas (la número 17) pretende, en particular, «fomentar el uso de la madera y otros productos forestales derivados de bosques gestionados de manera sostenible».

2.2 Esta Comunicación señala, en primer lugar, los retos que afrontan las industrias forestales –a las que se define como aquellas que fabrican pulpa, papel y embalajes de papel, las industrias madereras, como las serrerías y las fábricas de tableros derivados de la madera– y las industrias del corcho y de las artes gráficas. No se ocupa directamente del sector forestal como tal, que aporta la principal materia prima de las industrias forestales –la madera– ni de otros grupos que tienen negocios o desarrollan actividades relacionadas con los bosques.

3. Síntesis de la propuesta de la Comisión

3.1 En la Comunicación, la Comisión Europea insiste en los desafíos que tienen ante sí las industrias forestales y menciona problemas como la competencia global, el cambio climático, la energía, el suministro de madera, etc., además del impacto que estos problemas podrían tener en la futura rentabilidad y competitividad del sector.

3.2 Las industrias forestales son parte importante de la economía europea y a menudo tienen un papel destacado en la conservación de un empleo sostenible en las zonas rurales.

3.3 Se responde a estos problemas con diecinueve acciones que se agrupan en los siguientes epígrafes:

- a) Acceso a las materias primas (ocho acciones)
- b) Políticas del cambio climático y legislación sobre medio ambiente (cuatro acciones)
- c) Innovación e I + D (cuatro acciones)
- d) Comercio y cooperación con terceros países (dos acciones)
- e) Comunicación e información (una acción).

4. Observaciones generales

4.1 El CESE acoge con agrado el hecho de que la Comisión haga hincapié en los retos que afrontan las industrias forestales y la lista de acciones que se propone. Asimismo, pide con insistencia que no queden en meras propuestas, sino que se lleven a la práctica lo antes posible.

4.2 Aunque comprende los antecedentes y la base de la Comunicación, el CESE lamenta la escasa o nula atención que se presta a los operadores que se encuentran en las primeras etapas de la cadena de valor, como son los propietarios de terrenos forestales y los contratistas forestales, y a las otras funciones que corresponden a los propios terrenos forestales o se desarrollan en ellos (que, en ocasiones, reciben el nombre de agrupación forestal).

4.3 El CESE pide que se preste más atención a la necesidad de una silvicultura rentable como requisito previo para la competitividad de la cadena de valor en su conjunto. Una silvicultura rentable refuerza la gestión forestal sostenible, crea incentivos para la inversión en el sector y garantiza el suministro de madera.

5. Observaciones específicas

5.1 Acceso a las materias primas

5.1.1 El CESE señala su preocupación por que las decisiones que afectan a la silvicultura y a las industrias forestales no siempre se basan en estadísticas completas, oportunas y comparables sobre la disponibilidad y la utilización de madera de los bosques europeos, lo cual produce un desequilibrio entre la oferta y la demanda, además de la incapacidad de alcanzar los objetivos marcados. Del mismo modo, sería importante conocer y poder predecir los volúmenes de madera que utilizan las industrias forestales, tanto maderas europeas como importadas.

5.1.2 Las iniciativas políticas europeas, en especial las que fomentan el empleo de biomasa y energías renovables, han aumentado la presión sobre la disponibilidad de materia prima (madera) en las industrias forestales, en parte debido a la aparición de subvenciones que distorsionan el mercado. El CESE se inquieta por el impacto que pudieran tener en las industrias forestales. A la vista de la creciente competencia por las materias primas de madera como fuente de energía, el CESE considera que debería buscarse una utilización equitativa de los recursos forestales para distintos fines. El CESE anima a la Comisión a investigar más el concepto de «bosques energéticos» (bosques de rotación acelerada) para suministrar al mercado de la biomasa.

5.1.3 El mercado debería regirse por los mecanismos normales y no verse distorsionado por sistemas de subvenciones que favorecen un uso en detrimento de otro.

5.1.4 Pese a que el aumento de las importaciones de madera no aporta una solución viable para este nuevo problema, tales importaciones no deberían tener dificultades cuantitativas, legislativas ni de otra índole.

5.1.5 El CESE cree que la única solución sostenible a largo plazo es aumentar el volumen de madera de los bosques europeos

- fomentando la gestión sostenible de los bosques existentes para que puedan producir un volumen mayor de madera que pueda comercializarse, e
- incrementando la superficie forestal de forma que la oferta de madera pueda ajustarse mejor a la demanda.

5.1.6 El CESE considera que, dada la gran importancia de la materia prima para las industrias forestales, la Comunicación debería haber aprovechado la ocasión para tratar asuntos relacionados con la subsidiariedad, es decir, las acciones en el ámbito nacional y subnacional para responder al suministro de madera a largo plazo.

Es innegable que la «promoción» de una silvicultura más comercial no está teniendo efecto alguno en varios países de la UE. Parece que los motivos van desde la indiferencia de algunos países hasta la idea de otros de que ya se dispone de suficiente madera. Sin embargo, distintos estudios indican que en la UE hace falta más madera ⁽¹⁾.

5.1.7 Para que la madera pueda llegar a los clientes se precisa una buena infraestructura viaria y de otro tipo. La escasa inversión en infraestructura viaria en las zonas rurales y remotas eleva el coste del transporte. Por ejemplo, el viaje de un camión cargado por una pista rural cuesta, en comparación con un transporte por una carretera recta y llana, un 75 % más (de tiempo y combustible) en la misma distancia. El CESE manifiesta su inquietud por la escasa atención que las autoridades nacionales y subnacionales prestan a esta cuestión. Además, las restricciones de tamaño y peso para el transporte por carretera suponen una carga económica añadida.

5.2 Políticas del cambio climático y legislación sobre medio ambiente

5.2.1 Los productos derivados de la madera almacenan carbono durante toda su vida útil y utilizándolos en lugar de otros materiales pueden permitir una reducción considerable del CO₂. El CESE cree que la UE debería ser más activa en la promoción del almacenamiento de carbono que ofrecen los productos derivados de la madera y la positiva contribución que pueden hacer a la mitigación de los efectos del cambio climático.

Esta acción positiva de la madera debería estar plenamente reconocida en el proceso de Kioto a partir de 2010: el CESE pide a la Comisión y a los Estados miembros que así lo hagan en las próximas «Conferencias de las Partes en el Protocolo de Kioto» (COP14, Poznam 2008 y COP15, Copenhague 2009).

5.2.2 La Comisión ha subestimado la amenaza que representa el comercio de emisiones para las industrias europeas de la pulpa y el papel y, en parte, el sector maderero, a los que el RCCDE afecta de dos maneras: directamente al estar incluidos en este régimen, e indirectamente por los marcados aumentos del precio de la electricidad a consecuencia del RCCDE ⁽²⁾. Los planes actuales para una Directiva sobre el comercio de emisiones impondrán una carga enorme a la rentabilidad de la industria y bien podrían provocar cierres o deslocalizaciones de fábricas. Esto último sólo sería económicamente viable para las grandes empresas: las pequeñas empresas europeas no tendrían esta opción.

⁽¹⁾ En particular, un estudio de la UNECE de 2007 titulado «Wood resources availability and demands», basado en la Joint Wood Energy Enquiry de 2006.

⁽²⁾ *Ibidem*.

5.2.2.1 En su forma actual, la propuesta de la nueva Directiva RCCDE supondría para la industria europea del papel y otros sectores con uso intensivo de energía una notable distorsión del mercado, una desventaja competitiva y, en último término, una fuga de carbono, puesto que los grandes países competidores de fuera de la UE no soportarían cargas ni costes equivalentes. El CESE considera esencial reconocer que la industria de la pulpa, el papel y los tableros derivados de la madera es un sector con uso intensivo de energía, vulnerable a la fuga de carbono. Es algo que debe hacerse de inmediato. La propuesta de no decidir hasta 2010 qué sectores seguirán teniendo una asignación gratuita parcial de derechos de emisión de CO₂ parece dar un plazo demasiado largo.

5.3 Innovación, I + D, educación y formación

5.3.1 La innovación y la I + D, sin duda, contribuirán a garantizar el futuro de las industrias forestales. El CESE acoge con satisfacción que el sector haya creado la «Plataforma Tecnológica del Sector Forestal» y pide que se preste atención a las necesidades futuras de todos los subsectores. Debería aumentarse la financiación para I + D en el sector, especialmente en el 7º Programa marco y otros programas afines, y orientarse a usos innovadores de materias primas y productos.

5.3.2 Los procesos concebidos para fomentar la flexibilidad en Europa no cuentan con unas medidas establecidas, seguras y accesibles para que los estudiantes y trabajadores de las industrias forestales adquieran unas cualificaciones comparables y generalmente aceptadas o desarrollen capacidades a través de programas de aprendizaje permanente. Las diversas iniciativas piloto desarrolladas en el marco de los programas de educación y formación profesional de la UE tampoco han permitido observar colectivamente los cambios en las prácticas de trabajo e incorporarlos simultáneamente a disposiciones nacionales. Estas dificultades limitan la movilidad transfronteriza, frustran las ambiciones de carrera internacional y restringen el acceso de las empresas a todo el conjunto de personas capacitadas en el campo de las industrias forestales. Incluso pueden contribuir a la impresión común de que las cualificaciones que ofrecen las ocupaciones relacionadas con la silvicultura, el papel y la madera son generalmente de bajo valor.

5.4 Salud y seguridad

5.4.1 Como en cualquier otra actividad industrial, el trabajo en las industrias forestales entraña un cierto nivel de riesgo para la salud y seguridad de los trabajadores. Aunque la industria ha realizado importantes esfuerzos en este ámbito durante las últimas décadas, todavía queda mucho por hacer. Además, puesto que no todos los Estados miembros afrontan los mismos problemas en este ámbito, se deberían tomar las medidas necesarias para ajustar las soluciones requeridas a las condiciones específicas en el terreno de cada Estado miembro.

5.4.2 Con las últimas ampliaciones de la UE, se han incorporado Estados miembros en los que, en comparación con la situación general en el resto de la UE, existe una mayor necesidad de mejorar la aplicación de la política en materia de salud y seguridad. Así pues, el Comité destaca que para los trabajadores de la industria forestal de esos Estados miembros es muy importante que existan instrumentos financieros de la UE y un compromiso adecuado.

5.5 Comercio y cooperación con terceros países

5.5.1 Las industrias forestales tienen actividad en todo el mundo: las exportaciones son esenciales para mantener la competitividad. El CESE teme que las exportaciones de las empresas de la UE sufran la traba innecesaria de barreras arancelarias y no arancelarias. La Comisión Europea debería seguir eliminándolas de forma prioritaria.

5.5.2 El CESE se inquieta también por las medidas tomadas por los grandes socios comerciales, como Rusia, que afectan notablemente al suministro de materias primas de madera a la UE y provocan reducciones de la producción.

5.6 Comunicación e información

5.6.1 A pesar de su importante contribución a la sociedad y a la economía, las industrias forestales no tienen buena imagen. En general, ni la sociedad ni los ciudadanos comprenden el valor de los bosques europeos ⁽³⁾. En las escuelas suele enseñarse a los niños que no está bien cortar árboles, que el mundo necesita cuantos más árboles mejor. Las talas ilegales y otras prácticas insostenibles de gestión forestal como las llevadas a cabo, por ejemplo, en Sudamérica, el sureste asiático y otras regiones, deterioran también la imagen general del sector maderero.

5.6.2 Teniendo en cuenta los debates actuales sobre el cambio climático y la bioenergía, no podría pensarse en un momento más propicio para promover una mayor utilización de la madera y de los materiales a base de madera. Los bosques absorben CO₂ y este carbono puede almacenarse luego en los productos a base de madera. La imagen de todo el sector y de sus productos debería mejorarse con estos argumentos relacionados con el clima, que

son exclusivos del sector y deben transmitirse junto con más información sobre el valor comercial de nuestros bosques.

5.6.3 En la actualidad hay varios planes promocionales que cuentan con el apoyo de la industria, pero que no han tenido sino un impacto limitado en la mejora de la imagen de las industrias forestales. Estos planes se deben desarrollar y llevar a todas las escuelas y al conjunto de los ciudadanos en general, a fin de que todos los sectores de la sociedad comprendan y valoren la importancia de plantar y explotar árboles (europeos) para madera.

5.7 Promover el uso de la madera

La Comunicación insiste mucho en el suministro de materias primas a las industrias (véase el punto 5.1 supra), pero no menciona el uso de la madera y de los productos a base de madera. En el camino hacia una producción y un consumo más sostenibles, sería apropiado subrayar la eliminación de las barreras y de las cargas legislativas, administrativas, financieras y de otra índole innecesarias, para permitir una mayor utilización de la madera, por ejemplo, en el sector de la construcción. En general, el CESE considera que deberían tenerse en cuenta la naturaleza y el papel específicos de la madera y de los productos a base de madera en los distintos contextos políticos.

5.8 Silvicultura multifuncional

Una de las principales recomendaciones del Plan de acción de la UE para los bosques (2006) es que la silvicultura debe hacerse «multifuncional» y ofrecer a la sociedad otros beneficios además del suministro de madera. Debido a la falta de información y de datos, no se ha determinado el valor exacto que suponen para la sociedad los servicios no madereros (recogida de bayas, setas, plantas medicinales, caza y turismo). En cualquier caso, estas actividades generan beneficios, empleo y oportunidades y, en consecuencia, tienen derecho a ser definidas como parte de la silvicultura.

Aunque reconoce el papel de la «silvicultura multifuncional», el CESE se inquieta ante el hecho de que varios gobiernos nacionales insistan demasiado en los servicios no madereros, en detrimento del papel comercial de sus bosques como productores de madera.

Bruselas, 3 de diciembre de 2008.

El Presidente del Comité Económico y Social Europeo

Mario SEPI

El Secretario General del Comité Económico y Social Europeo

Martin WESTLAKE

⁽³⁾ Véase *Perception of the wood-based industries — Qualitative study of the image of wood-based industries amongst the public in the Member States of the European Union* (© European Communities, 2002; ISBN 92-894-4125-9). Este estudio puede consultarse en http://ec.europa.eu/enterprise/forest_based/perceptionstudy_en.pdf.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la constitución de un comité de empresa europeo o de un procedimiento de información y consulta a los trabajadores en las empresas y grupos de empresas de dimensión comunitaria»

COM(2008) 419 final — 2008/0141 (COD)

(2009/C 175/21)

El 22 de julio 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 Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la constitución de un comité de empresa europeo o de un procedimiento de información y consulta a los trabajadores en las empresas y grupos de empresas de dimensión comunitaria»

COM(2008) 419 final — 2008/0141 (COD).

La Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 4 de noviembre de 2008 (ponente: Sr. GREIF).

En su 449º Pleno de los días 3 y 4 de diciembre de 2008 (sesión del 4 de diciembre de 2008), el Comité ha aprobado por 108 votos a favor, 31 en contra y 7 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones: Por un mayor número de comités de empresa europeos y un mejor diálogo social transfronterizo

1.1 El CESE celebra expresamente que la Comisión Europea haya decidido intervenir legislativamente después de comprobar la ausencia de –nuevas– negociaciones de los interlocutores sociales europeos de conformidad con el apartado 4 del artículo 138 del Tratado. El objetivo de la propuesta presentada por la Comisión es adaptar los derechos de los comités de empresa europeos (CEE) a las realidades del mercado único europeo. El CESE toma nota de algunas mejoras importantes destinadas a adaptar la legislación comunitaria sobre los CEE a las realidades europeas y velar así por una mayor seguridad jurídica y mejora de la coherencia del Derecho comunitario en materia de información y consulta de los trabajadores.

1.2 El CESE espera que las aclaraciones y modificaciones propuestas en el texto y en las definiciones de la Directiva mejoren el funcionamiento de los CEE y contribuyan a aumentar la seguridad jurídica, así como a mejorar la aplicación de la Directiva y, por tanto, a aumentar el número de nuevos CEE. Además, el CESE subraya la importancia de hallar soluciones prácticas que aumenten la eficacia y la eficiencia de la labor de los CEE, de modo que no sólo no sean una carga, sino que contribuyan a fortalecer la competitividad de las empresas. En particular:

- A partir de ahora, las direcciones de empresa tendrán la obligación de preparar toda la información necesaria para la creación de un CEE.
- Los interlocutores sociales europeos participarán directamente en el proceso de creación de comités de empresa europeos, ya que habrán de ser informados obligatoriamente sobre el inicio de las negociaciones.
- El trabajo cotidiano de los CEE podrá ser más eficaz gracias a la posibilidad de crear un comité restringido, de desarrollar las competencias por medio de formación que se pondrá a disposición de los miembros del CEE sin pérdida de salario, así como al reconocimiento del CEE como órgano colectivo de representación de intereses.

- Un CEE existente podrá ahora adaptarse mejor a las condiciones actuales, porque podrá exigir que se renegocien los acuerdos de su constitución, en particular cuando se produzcan importantes cambios estructurales que dejen de garantizar una información y consulta, viable y conforme con los estándares acordados, de todos los trabajadores de un grupo empresarial.

1.3 El CESE, no obstante, lamenta que la nueva redacción de la directiva propuesta no persiga con la debida coherencia los objetivos que ella misma introduce en la exposición de motivos y en los «considerandos», y que subsistan ambigüedades. En particular:

- Aunque la propuesta de los interlocutores sociales permitiría definir con mayor precisión las disposiciones en materia de información y consulta, las reglamentaciones previstas en la propuesta de la Comisión con miras a una armonización pertinente y viable de los representantes a escala nacional y europea siguen siendo imprecisas.
- La definición del ámbito de competencias transnacionales del CEE restringe, en vez de precisar, como se pretendía, las competencias del CEE. Pasarán a considerarse también «transfronterizas» las decisiones que sólo afecten a una empresa en un Estado miembro de la UE, pero que no hayan sido tomadas en ese Estado miembro.
- Se siguen manteniendo determinadas restricciones en la aplicación y alcance de la directiva, e incluso se introducen otras nuevas.

1.4 Para el CESE lo fundamental es, en particular, que la mejora de la Directiva relativa a los CEE haga su utilización más atractiva y se aumente el número de CEE. Además, por motivos de eficacia, el CESE apoya la voluntad de privilegiar una solución negociada para la conclusión de acuerdos relativos a los CEE. Así se conseguirán soluciones flexibles y adaptadas a las correspondientes empresas para definir un diálogo social transfronterizo conforme con las exigencias específicas.

1.5 Con el fin de garantizar en la práctica que las nuevas disposiciones mejorarán sustantivamente el trabajo de los CEE y su eficacia, el CESE propone que en los sucesivos procedimientos legislativos se supriman las ambigüedades e incoherencias subsistentes y que, en particular, se mejoren los siguientes puntos:

- La restricción prevista de la competencia transnacional puede limitar los derechos y la posible eficacia de los CEE. Por lo tanto, es preciso revisarla. Ningún órgano afectado de representación de los trabajadores deberá ser apartado, debido a una regulación demasiado rigurosa, del flujo de información en la sede transnacional de la empresa.
- Es preciso reducir la duración de las negociaciones a dieciocho meses, porque la experiencia práctica demuestra que un periodo más corto es suficiente para la creación de un CEE y que un plazo más largo parece innecesario. Simultáneamente se deberán prever medidas eficaces para que ninguna parte de las negociaciones pueda eximirse de su responsabilidad cuando se trate de constituir un órgano europeo de representación de intereses.
- Una definición precisa de los conceptos de información y consulta aumentará la eficacia y también el reconocimiento del CEE si se aclara que debe ser consultado cuando se propongan las medidas, y no sólo cuando se apliquen.
- Es preciso esclarecer la responsabilidad que tienen los directivos de la empresa en términos de informar debidamente a los representantes de los trabajadores, tanto a escala transnacional como a escala nacional. El intento de mejorar la coordinación de este derecho entre diferentes niveles no debe traducirse en nuevas ambigüedades o restricciones de dicha obligación.
- El mantenimiento o la introducción de umbrales para la creación de un CEE no se cohonestan con el derecho fundamental europeo que tiene cada trabajador de ser informado y consultado en el momento oportuno.
- Es preciso aclarar que los nuevos acuerdos sobre CEE que se celebren durante el periodo de incorporación al Derecho nacional deberán corresponderse como mínimo con el estándar básico ya establecido por la actual Directiva sobre CEE (artículo 6 de la Directiva 94/45/CE, o artículo 3.1 de la Directiva 97/74/CE); se trata de una exigencia de seguridad jurídica aplicable a todas las partes.
- Para que el trabajo de los CEE sea más eficaz y puedan ejercer mejor su función en la empresa, la revisión de la Directiva CEE debería por lo menos recomendar que se aumenten las posibilidades de celebración de reuniones; en líneas generales, en ella se debería indicar explícitamente que las disposiciones legales deben considerarse normas mínimas y que, por consiguiente, los Estados miembros siempre podrán elevar el nivel de exigencia al proceder a su transposición.

1.6 El CESE está convencido de que tal mejora de la legislación comunitaria sobre la participación de los trabajadores no sólo contribuiría en gran medida a garantizar una buena gestión empresarial y, por tanto, socialmente responsable en Europa, sino que también se convertiría en una ventaja competitiva para la economía europea y en una piedra angular del modelo social europeo.

2. Introducción: criterios para el examen de la propuesta de la Comisión sobre revisión de la Directiva CEE

2.1 El 2 de julio de 2008, la Comisión Europea presentó una propuesta para modificar la Directiva sobre la constitución de un comité de empresa europeo ⁽¹⁾.

El CESE se congratula expresamente de que la Comisión Europea haya decidido intervenir legislativamente a fin de adaptar los derechos del comité de empresa europeo a las realidades del mercado único europeo. Con el presente dictamen, el Comité examina sobre todo en qué medida la propuesta de la Comisión Europea puede contribuir a realizar los objetivos que ella misma ha definido. En este sentido, el Comité se permite proponer adiciones o modificaciones.

2.2 El CESE se basa en su propio trabajo sobre la participación de los trabajadores, en particular los CEE ⁽²⁾. Además, el Comité reitera de nuevo los efectos positivos que tiene la participación de los trabajadores a escala nacional y transnacional en una mayor integración social, económica y medioambiental de Europa (objetivos de Lisboa) y la función especial que incumbe al CEE.

El papel que desempeñan las empresas transfronterizas es muy importante para el éxito de Europa. Europa sólo podrá imponerse en un entorno de competencia mundial si cuenta con una estrategia cualitativa que no sólo tenga en cuenta los costes empresariales, sino que además considere la responsabilidad social de las empresas y la participación de sus trabajadores en la empresa. Por lo tanto, el CESE considera que el CEE es un importante instrumento de la política europea para reforzar el fundamento necesario de la interacción entre los principales agentes económicos en el contexto de una estrategia europea de sostenibilidad. Esta es la vía para que las empresas puedan aportar su contribución a la sociedad europea. Puesto que la estrategia europea de calidad aplicada para afrontar la competencia internacional requiere el compromiso y los conocimientos de los trabajadores, su participación efectiva es un elemento esencial para conseguir una gestión empresarial eficaz.

2.3 El CESE considera que la propuesta de directiva de la Comisión Europea es el resultado lógico de un largo proceso de debate político.

(1) COM(2008) 419 final

(2) Véanse los dictámenes del CESE sobre el tema «La aplicación concreta de la Directiva sobre la constitución de un comité de empresa europeo (94/45/CE) y sobre los aspectos que, en su caso, deberían ser revisados», ponente: Sr. PIETTE (DO C 10 de 14.1.2004); «El diálogo social y la participación de los trabajadores, claves para adelantarse a las transformaciones industriales y gestionarlas», ponente: Sr. ZÖHRER (DO C 24 de 31.1.2006); «Los comités de empresa europeos: un nuevo papel para promover la integración europea», ponente: Sr. IOZIA (DO C 318 de 23.12.2006).

En este dictamen se remite a las resoluciones el Parlamento Europeo de 2001 ⁽³⁾, 2006 y 2007 ⁽⁴⁾, así como a la declaración conjunta de los interlocutores sociales de 2005 ⁽⁵⁾.

En esos documentos se destacaron ciertos puntos que también es posible encontrar en el acuerdo actual de los interlocutores sociales europeos para mejorar la propuesta presentada por la Comisión: una mejor definición del derecho de información y consulta con el objetivo de proporcionar a los trabajadores la posibilidad de influir realmente en las decisiones de la empresa, el refuerzo de los derechos de participación de los sindicatos y mejoras en el funcionamiento del CEE, como, por ejemplo, posibilidades de formación con la puesta a disposición de los fondos necesarios. Otro de los motivos señalados para revisar la Directiva fue que era necesario establecer un marco jurídico coherente y eficaz, y suprimir las lagunas en la incorporación de la Directiva CEE a la legislación nacional.

2.4 El CESE celebra que los interlocutores sociales acepten en este contexto la actual propuesta de la Comisión como base para la revisión de la Directiva y observen la existencia de posturas comunes en diversos puntos importantes que en el proceso ulterior de revisión deberán ser considerados. El CESE apoya expresamente este consenso y lo tiene en cuenta en sus propuestas, porque contribuirá a realizar mejor los objetivos de la propuesta de directiva.

2.5 El CESE apoya los objetivos de revisión de la directiva CEE, que la Comisión ya había destacado en su propuesta de 2 de julio de 2008 por considerarlos fundamentales ⁽⁶⁾:

- *aumentar la seguridad jurídica* de todas las partes interesadas, es decir, trabajadores y empleadores;
- garantizar el *respeto del derecho de los trabajadores* a una información y consulta transnacional en el seno de la UE y del EEE para, así, mejorar la eficacia de los CEE;
- mejorar la *aplicabilidad de la Directiva CEE* y, por consiguiente, *aumentar el número de nuevos CEE*;
- *mejorar la coherencia de las directivas europeas* sobre información y consulta de los trabajadores.

3. Mejorar la seguridad jurídica: garantizar la coherencia de la legislación comunitaria en materia de información y consulta

3.1 La revisión de la Directiva 94/45/CE tiene por objeto adaptar la definición de la información y consulta de los trabajadores a otros instrumentos jurídicos comunitarios y, en consecuencia, simplificar el marco jurídico.

⁽³⁾ Sobre la base del Informe del Parlamento Europeo de 16.7.2001, ponente: Sr. MENRAD (A5-0282/2001-final).

⁽⁴⁾ P6-TA (2007)0185.

⁽⁵⁾ Programa de trabajo conjunto de los interlocutores sociales europeos 2003-2005. Véase al respecto también la Declaración común de 7.4.2005: «Lessons learned on the European Work Councils». En ese documento, y sobre la base de sus propios estudios minuciosos sobre el funcionamiento de los CEE en los que se subraya la importancia del diálogo social en las empresas, los interlocutores sociales europeos destacaron la positiva evolución del diálogo social que habían impulsado los CEE.

⁽⁶⁾ Véase el documento de la Comisión sobre la audiencia de los interlocutores sociales, C/2008/660 de 20.2.2008.

El CESE acoge con satisfacción este propósito, expuesto en diversas ocasiones en la exposición de motivos de la propuesta, si bien señala que, en un análisis más detenido, la actual propuesta de la Comisión solo satisface parcialmente tal objetivo.

3.2 A modo de ejemplo, con respecto a la nueva formulación que limita el ámbito de competencias de los CEE a las cuestiones de carácter transnacional cabe señalar:

3.2.1 El hecho de transferir las disposiciones sobre el carácter transnacional de las decisiones de la empresa desde las actuales disposiciones subsidiarias de la Directiva al artículo 1.4 de la propuesta de la Comisión implica que los CEE sólo tendrían competencias para intervenir cuando una decisión de la empresa afecte al conjunto de la empresa o al menos a dos empresas o establecimientos de la empresa situados en dos Estados miembros diferentes.

3.2.2 El CESE considera que tal nueva limitación de las competencias transnacionales que introduce el texto de la Directiva no es comprensible ni razonable. Ello podría dar lugar a que, por ejemplo, los trabajadores que operan en un Estado miembro de la UE se vean apartados del nivel de decisión más elevado en el supuesto de que una empresa multinacional establecida en otro Estado miembro tomara una decisión que modificara esencialmente sus condiciones de empleo. En tal caso, según la nueva definición, la empresa no tendría la obligación de informar y consultar al CEE.

3.2.3 En opinión del CESE, es necesario seguir garantizando que el CEE sea consultado también regularmente cuando una decisión de la empresa parezca a priori que solo tiene efecto en un Estado miembro, pero forme parte de una decisión que tiene repercusiones transnacionales. Por tanto, el CESE propugna que se modifique el artículo 1.4 de modo que garantice –tal como se indica más correctamente en el considerando 12 de la nueva versión de la propuesta– que «deben adoptarse las disposiciones adecuadas para velar por que los trabajadores de empresas o grupos de empresas de dimensión comunitaria sean debidamente informados y consultados en caso de que las decisiones que les afecten sean adoptadas en un Estado miembro distinto de aquél donde trabajan» o cuando estas decisiones se refieran al conjunto de la empresa. En cualquier caso, las competencias de los CEE no deben verse limitadas por la nueva formulación de la Directiva.

3.3 Asimismo, con respecto a la nueva formulación de los conceptos de información y consulta que se incluye en las definiciones del artículo 2, que en principio cabe evaluar positivamente, la propuesta queda por debajo del propósito declarado por la Comisión de adaptar los fundamentos de la legislación comunitaria en este ámbito.

3.3.1 Aunque en las disposiciones subsidiarias que figuran en el Anexo de la Directiva sobre el CEE se precisa que, por exigencia legal, la consulta debe efectuarse de tal modo que permita a los representantes de los trabajadores examinar la respuesta de la dirección a un dictamen del CEE antes de que adopten las decisiones previstas, esta normativa no será de aplicación general para todos los CEE.

3.3.2 La propuesta conjunta de los interlocutores sociales europeos, según la cual esta precisión debe incluirse en las definiciones que figuran en el artículo 2, es la que introduce disposiciones claras y seguridad jurídica en este ámbito:

- la información debe concebirse en su forma y su contenido de tal modo que permita a los representantes de los trabajadores examinar de manera detallada, en preparación a una posible consulta con los representantes de la dirección competentes, las posibles repercusiones de las decisiones previstas, y
- la consulta debe concebirse como un procedimiento que permita al CEE presentar sus propias propuestas con la suficiente antelación para que la dirección de la empresa pueda tenerlas en cuenta en tanto no haya concluido el proceso de decisión.

3.3.3 A este respecto, el CESE desea también llamar la atención sobre una incoherencia en la redacción del punto 3 de las disposiciones subsidiarias (Anexo I), que define los derechos de los representantes de los trabajadores cuando concurren circunstancias excepcionales:

La nueva propuesta de la Comisión estipula que estos derechos se aplicarán también cuando «se adopten decisiones» que afecten considerablemente a los intereses de los trabajadores. A juicio del CESE, debería hablarse de adoptar «medidas previstas». De lo contrario, se contravendría la intención expuesta en el resto del texto de la Comisión de garantizar la oportuna información y consulta a los trabajadores. El CESE pide que se clarifique el texto en este sentido.

3.4 El CESE acoge con satisfacción la intención de la Comisión Europea de articular mejor y delimitar con mayor nitidez, en el artículo 12, las competencias y la distribución de tareas entre los órganos transnacionales y los órganos nacionales de representación. No obstante, expresa también al respecto sus dudas de que este objetivo se haya conseguido de modo suficiente:

Redunda en interés de todos los interesados que los representantes de los trabajadores de los distintos niveles no reciban en momentos distintos información diferente sobre un mismo hecho. Por consiguiente, en el texto de la Directiva debe garantizarse que se informe a los CEE, así como a los órganos nacionales de representación de los trabajadores, sobre las decisiones previstas que impliquen modificaciones sustanciales de las condiciones laborales y contractuales. Los interlocutores sociales europeos también han destacado expresamente este punto en su acuerdo.

3.5 El CESE se felicita de que, con arreglo al artículo 12.5 de la propuesta de la Comisión, las mejoras previstas en la Directiva revisada por lo que se refiere a la aproximación entre la legislación nacional y europea no podrán ser motivo para reducir el nivel de mejoras más elevado que ya se haya alcanzado en la legislación nacional.

En opinión del CESE, la formulación ambigua utilizada en la propuesta de la Comisión («no constituirá motivo suficiente para justificar un retroceso») no garantiza que dicho objetivo se cumpla. El CESE desearía que en el texto de la Directiva quedara claro que a lo que se hace referencia es a la «cláusula contra el retroceso del nivel general de protección de los trabajadores» a nivel nacional, tal como se menciona también en el punto 36 de la exposición de motivos de la propuesta de la Comisión.

3.6 El CESE acoge favorablemente los cambios propuestos en la disposición, según la cual puede renegociarse un acuerdo del CEE cuando se produzcan modificaciones significativas en la estructura de la empresa que ya no garanticen un sistema viable y conforme con el nivel convenido en materia de información y consulta de todos los trabajadores (artículos 6.2 g), 13.2 y 13.3).

- A este respecto, el CESE suscribe en particular las precisiones expuestas en el artículo 13.3, según las cuales los acuerdos vigentes seguirán surtiendo efecto durante las nuevas negociaciones.

- Al mismo tiempo, no obstante, el CESE lamenta que no se prevea, en caso de que fracasen las negociaciones, la aplicación obligatoria de las disposiciones subsidiarias, tal como estipula asimismo el artículo 7 para el caso de que no se celebre un acuerdo. La legislación debe ofrecer la seguridad de que al entablar nuevas negociaciones la representación de los trabajadores a nivel transnacional no se vea interrumpida.

3.7 Por último, el CESE celebra también que en su propuesta la Comisión se esfuerce en instituir un mandato colectivo de representación del CEE. Este aspecto también ha sido aprobado expresamente por los interlocutores sociales europeos, que en su declaración destacan que el CEE debe disponer de los medios necesarios para poder llevar a cabo el mandato que le atribuye la Directiva.

4. Garantizar la eficacia del comité de empresa europeo: mejorar su eficiencia en la vida diaria de la empresa

4.1 El CESE ya ha puesto de relieve en otro dictamen el papel destacado de los comités de empresa europeos y de sus miembros como «protagonistas directos, y motivados, en la construcción de una nueva sociedad [europea]» (7).

En consecuencia, la legislación europea debe dotar al CEE de los medios necesarios para desempeñar con eficacia su papel democrático, a la vez que económico. En particular, debe crear las condiciones para que el CEE disponga de los instrumentos de trabajo necesarios y de mecanismos de comunicación y posibilidades de formación. Los interlocutores sociales europeos han destacado también este extremo.

4.2 La propuesta de la Comisión satisface esta exigencia al conceder explícitamente por primera vez a los miembros de los CEE de todos los Estados miembros la posibilidad, que se deriva directamente del mandato de los CEE, de beneficiarse de una **formación continua** sin pérdida de salario.

Esta posibilidad de desarrollar sus competencias contribuirá sin duda alguna a mejorar la eficacia y la capacidad de trabajo. Pero, por ello mismo, habría sido también más coherente indicar claramente que el coste de la formación debe sufragarlo la empresa, de acuerdo con las prácticas habituales en este campo.

(7) «Los comités de empresa europeos: un nuevo papel para promover la integración europea», ponente: Sr. IOZIA (DO C 318 de 23.12.2006).

4.3 La intensidad y la frecuencia de la comunicación eventual entre los miembros del CEE son también determinantes para la capacidad de trabajo de este órgano. Por lo tanto, el CESE se felicita también de que la propuesta de la Comisión prevea algunas mejoras en este sentido:

- Así, por ejemplo, con el fin de mejorar su gestión y coordinación, el CEE puede prever que en el acuerdo que lo constituye se establezca un «comité restringido» (artículo 6 e)) que, de acuerdo con la nueva disposición 1 d) del Anexo I de la Directiva, puede constar de no más de cinco miembros y debe poder ejercer su actividad regularmente.
- De este modo, los trabajadores y las direcciones de empresa dispondrán, especialmente si concurren circunstancias excepcionales, de un punto de contacto fiable y estable a nivel transfronterizo.

4.4 No obstante, el CESE estima que no se apoya consecuentemente esta intención de mejorar el funcionamiento práctico del CEE:

- Tal como indica la experiencia práctica, el CEE funciona eficazmente cuando la empresa ofrece suficientes mecanismos de comunicación. El CESE señala que esto ocurre sobre todo en las empresas en que por lo general se celebra más de una reunión al año, acompañada de reuniones preparatorias y de seguimiento organizadas sin la presencia de la dirección, lo que a menudo se hace sobre una base voluntaria y que va más allá de lo que prescribe la norma legal. El CESE, por consiguiente, opina que en la revisión de la Directiva debería fomentarse por lo menos que se amplíen las posibilidades de celebrar reuniones, estableciendo claramente que las disposiciones legales deben entenderse como normas mínimas.

4.5 En este punto, el CESE quisiera recordar de modo general que los Estados miembros, al incorporar a la legislación nacional la nueva Directiva en lo que respecta a establecer los medios necesarios para el funcionamiento del CEE, tienen la facultad de ir más allá de las disposiciones mínimas de la Directiva.

- Eso se aplica, por ejemplo, a la obligación –introducida en el artículo 10.2, que cabe evaluar positivamente– de que los miembros del CEE informen a los representantes de los trabajadores de las empresas o, a falta de representantes, directamente a los trabajadores, del contenido y los resultados del procedimiento de información y consulta en el CEE.
- El CESE opina que al transponer la Directiva los Estados miembros deben prever medidas que garanticen un flujo eficaz de información entre el nivel europeo y el nivel nacional o local de representación de los trabajadores. Por ejemplo, sería conveniente en este contexto adoptar disposiciones que permitan un acceso directo a las empresas, al menos para los representantes nacionales y para los miembros de la dirección de un CEE. Sería necesario también ofrecer la posibilidad de organizar un encuentro de intercambio de información de los representantes de los trabajadores a nivel nacional cuando un Estado miembro tiene más empresas que representantes en el CEE y no existe una instancia de representación de los trabajadores entre empresas.

4.6 La experiencia práctica derivada del funcionamiento del CEE indica que los ámbitos de consulta no deben limitarse definitivamente a la lista restringida que figura en las disposiciones subsidiarias (Anexo 1, punto 1 a)). La práctica pone de manifiesto que se consulta al CEE sobre muchos más asuntos que los meramente vinculados al cambio estructural.

El diálogo con muchas direcciones de empresa pone de relieve que hay un abanico de cuestiones mucho más amplio, como, por ejemplo, cuestiones relativas a la formación continua, a la salud y la seguridad en el lugar de trabajo o a la protección de datos. El CESE esperaba que esto se hubiera tenido en cuenta en la revisión del fundamento jurídico de los CEE y que se hubiera concedido a estos el derecho de proponer temas de consulta.

4.7 El CESE suscribe la iniciativa de la Comisión de promover la participación de todas las categorías de trabajadores en los comités de empresa europeos. El Comité recuerda a este respecto la propuesta, ya formulada en dictámenes anteriores, de que se incluya también a los ejecutivos.

5. Mejorar la aplicación de la Directiva y aumentar el número de comités de empresa europeos

5.1 Hay más de 12 000 miembros de comités de empresa europeos pertenecientes a aproximadamente 850 empresas transfronterizas que dan vida en la actualidad a la infraestructura democrática de Europa. Hay un reconocimiento unánime de que mejoran el diálogo social en dichas empresas y facilitan la adopción y la aplicación de las decisiones. Redunda claramente en interés de la Comisión Europea que se incremente el número de CEE afectados por el ámbito de aplicación de la Directiva. El CESE también es partidario de ello.

Para aumentar el potencial de creación de CEE en el futuro, el CESE considera que la revisión de la Directiva debería prever, en su apartado 11.2, disposiciones y medidas eficaces para que su aplicación sea más atractiva y su elusión, así como su incumplimiento, más difícil, como proponía ya el documento de la Comisión sobre la consulta de los interlocutores sociales ⁽⁸⁾.

5.2 El proyecto de revisión objeto de examen pone de manifiesto que la Comisión Europea concede a los interlocutores sociales europeos una gran importancia y responsabilidad en la transposición y la aplicación práctica de la Directiva sobre el CEE.

- Por ejemplo, el artículo 5.2 c) introduce una nueva obligación de informar a los interlocutores sociales a nivel europeo del inicio de las negociaciones y de la composición de la comisión negociadora que debe constituirse obligatoriamente.
- Asimismo, se reconoce expresamente el papel positivo de las organizaciones sindicales y patronales (europeas), demostrado en la práctica, puesto que se puede acudir a ellas para (re)negociar los acuerdos sobre el CEE (artículo 5.4 y punto 39 de la exposición de motivos).

⁽⁸⁾ En dicho documento de la Comisión se señalaba que la nueva directiva debía pedir a los Estados miembros que impusieran sanciones eficaces, proporcionadas y disuasorias (véase C/2008/660, p. 7).

5.3 El CESE acoge también con satisfacción en este contexto que la propuesta de la Comisión mejore sensiblemente la situación durante la fase de constitución de un CEE.

- En su virtud, la dirección de la empresa debe transmitir a todas las partes interesadas la información relativa a la estructura de la empresa y a su personal, indispensable para la apertura de las negociaciones (artículo 4.4).
- Cabe esperar que esta información indispensable contribuya a prevenir los posibles litigios a este respecto. El TJCE ha tenido que intervenir anteriormente en diversas ocasiones para solucionar los desacuerdos ⁽⁹⁾.

5.4 Por otro lado, para acelerar la constitución de comités de empresa europeos, el CESE considera que sería deseable que el plazo de negociación legalmente previsto hasta la conclusión de un acuerdo fuese mucho más corto.

- La duración de las negociaciones actualmente prevista, que es de tres años, ha resultado en la práctica poco adaptada a la realidad cotidiana, ya que es demasiado larga. En la mayoría de las negociaciones para la constitución de un CEE el plazo fue sustancialmente más corto.
- En los casos críticos, el largo plazo de tiempo provocó interrupciones y retrasos en las negociaciones. Por lo tanto, en algunos casos fue imposible alcanzar un acuerdo según las disposiciones del artículo 6 de la Directiva.

El CESE propugna en consecuencia que en la nueva Directiva se reduzca el plazo máximo de negociación, por ejemplo, a dieciocho meses, como ya propuso el Parlamento Europeo en 2001.

Bruselas, 4 de diciembre de 2008.

El Presidente del Comité Económico y Social Europeo
Mario SEPI

5.5 Por último, el CESE expresa su esperanza de que se constituyan nuevos CEE también durante el período de incorporación de la Directiva revisada a la legislación nacional. El CESE presupone que los acuerdos para la constitución de nuevos CEE que se concluyan durante este período se ajustarán plenamente a lo dispuesto en el artículo 6 de la Directiva 94/45/CE actualmente vigente o a su transposición a la legislación nacional y que estos acuerdos conservarán su validez con la nueva Directiva.

5.6 Umbrales actuales y restricciones: El CESE destaca que la actual propuesta de revisión de la Directiva presentada por la Comisión mantiene la aplicación de límites máximos a las empresas para la constitución de CEE, la exclusión de categorías de trabajadores en algunos sectores (marina mercante) y las restricciones en materia de información y consulta con respecto a cuestiones económicas («*Tendenzschutz*», protección de las orientaciones ideológicas). Se prevé incluso un nuevo umbral (de al menos 50 trabajadores por Estado miembro) para la representación a nivel transfronterizo. Con ello no se tiene en cuenta que en algunos Estados miembros es también obligatorio constituir una representación de los trabajadores aun cuando no se alcance dicho umbral. Por esta razón, en la formulación del artículo 5, apartado 2, letra b) (composición de la comisión negociadora) y en el apartado 1, letra c) del Anexo I — Requisitos subsidiarios (composición del CEE) de la propuesta de la Comisión se debería tomar en consideración la existencia de una representación nacional de los trabajadores.

El CESE estima que estas disposiciones están en clara contradicción con el derecho fundamental de todo trabajador europeo de ser oportunamente informado y consultado sobre toda decisión que le afecte. En este punto, el CESE también habría esperado que este aspecto se tuviera en cuenta en la nueva versión de la Directiva.

El Secretario General del Comité Económico y Social Europeo
Martin WESTLAKE

⁽⁹⁾ Véanse a este respecto las sentencias del TJCE en los asuntos Bofrost (C-62/99), Kühne y Nagel (C-440/00) y ADS Anker GmbH (C-349/01).

ANEXO

al 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 1.5

Modifíquese el cuarto guión como sigue:

«— Es preciso esclarecer la responsabilidad que tienen los directivos de la empresa en términos de informar debidamente a los representantes de los trabajadores, tanto a escala transnacional como a escala nacional. El intento de mejorar la coordinación de este derecho entre diferentes niveles no debe traducirse en nuevas ambigüedades o restricciones de dicha obligación ni en el retraso del proceso decisorio.»

Resultado de la votación	Votos a favor: 43	Votos en contra: 91	Abstenciones: 5
---------------------------------	-------------------	---------------------	-----------------

Puntos 3.2 a 3.2.3

Suprimanse.

Resultado de la votación	Votos a favor: 35	Votos en contra: 100	Abstenciones: 5
---------------------------------	-------------------	----------------------	-----------------

Punto 3.3.2

Modifíquese el primer guión como sigue:

«— la información debe concebirse en su forma y su contenido de tal modo que permita a los representantes de los trabajadores examinar de manera detallada, en preparación a una posible consulta con los representantes de la dirección competentes, las posibles repercusiones de las decisiones previstas sin retrasar el proceso decisorio en las empresas, y»

Resultado de la votación	Votos a favor: 43	Votos en contra: 91	Abstenciones: 5
---------------------------------	-------------------	---------------------	-----------------

Punto 4.2

Modifíquese el segundo párrafo como sigue:

«— Esta posibilidad de desarrollar sus competencias contribuirá sin duda alguna a mejorar la eficacia y la capacidad de trabajo. Pero, por ello mismo, habría sido también más coherente indicar claramente que el coste de la formación debe sufragarlo la empresa, de acuerdo con las prácticas habituales en este campo.»

Resultado de la votación	Votos a favor: 37	Votos en contra: 98	Abstenciones: 9
---------------------------------	-------------------	---------------------	-----------------

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la aplicación de los derechos de los pacientes en la asistencia sanitaria transfronteriza»

COM(2008) 414 final — 2008/0142 (COD)

(2009/C 175/22)

El 23 de julio 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 Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la aplicación de los derechos de los pacientes en la asistencia sanitaria transfronteriza»

COM(2008) 414 final — 2008/0142 (COD).

La Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 4 de noviembre de 2008 (ponente: Sr. BOUIS).

En su 449° Pleno de los días 3 y 4 de diciembre de 2008 (sesión del 4 de diciembre), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 80 votos a favor y 3 en contra el presente Dictamen.

1. Observaciones y recomendaciones

1.1 Tras analizar en varios dictámenes anteriores cuestiones relativas a la salud y a los derechos de los pacientes, el CESE toma nota de esta propuesta de Directiva, especialmente habida cuenta de que, además de responder a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, se basa en los derechos del paciente y en la construcción de una coordinación de las políticas sanitarias en los Estados miembros.

1.2 La propuesta confirma que los sistemas de salud son responsabilidad de los Estados miembros y no modifica las prácticas sobre reembolso de los costes de la asistencia sanitaria. Sin embargo, las disposiciones propuestas acabarán por incidir en los sistemas de salud basados en la solidaridad y en su viabilidad financiera. Por consiguiente, el CESE, teniendo en cuenta el principio de subsidiariedad en la política sanitaria, se pregunta cuáles podrían ser sus modalidades concretas de aplicación y formula una serie de observaciones y recomendaciones.

1.3 Preocupado por el riesgo de que aumenten las diferencias entre distintos grupos sociales por lo que se refiere a la asistencia sanitaria, el Comité desea que la Directiva especifique que la asistencia sanitaria se dispensará en el respeto de la igualdad de todas las personas, y que aquellas que tengan más necesidad o cuya cobertura social sea más deficiente tendrán acceso a esta asistencia de manera prioritaria.

1.4 El respeto del derecho fundamental de cualquier usuario a obtener las garantías necesarias en materia de calidad y seguridad implica obligaciones en cuanto a la normalización, certificación y evaluación de la capacidad material y humana así como a la organización de la asistencia sanitaria.

1.5 El acceso a la asistencia sanitaria transfronteriza requiere que las capacidades de los regímenes sanitarios de los distintos Estados sean complementarias y equilibradas en cuanto a las prestaciones técnicas y humanas, los equipos sanitarios y las responsabilidades de los prestadores. Ello exige una política de ayuda europea en materia de formación de los profesionales y de equipo sanitario. Convendrá prestar especial atención a determinados riesgos médicos vinculados con el aumento de la movilidad de los pacientes.

1.6 El CESE considera que esta propuesta no debe plasmar la voluntad de generalizar la movilidad de los pacientes sino proponer un marco que permita ejercitar este derecho, sin escatimar los esfuerzos necesarios para proporcionar una asistencia sanitaria de calidad lo más cercana posible al paciente. Los mecanismos que se establezcan no podrán ser desproporcionados respecto del volumen de la asistencia transfronteriza.

1.7 Preocupado por la distinción que efectúa la Directiva entre asistencia sanitaria hospitalaria y no hospitalaria, basada más en los aspectos financieros que en la realidad de la organización sanitaria de cada uno de los países, el CESE recomienda, con arreglo al principio de subsidiariedad y al artículo 86, apartado 2, del Tratado, que cada Estado miembro determine lo que entiende por asistencia sanitaria hospitalaria y no hospitalaria.

1.8 El acceso a la asistencia sanitaria dispensada en otro Estado miembro que se brinda a todos los ciudadanos debe caracterizarse por la ausencia de discriminación en el sentido del artículo 13 del Tratado y por el respeto de los derechos de los pacientes, tal como los enunció el CESE ⁽¹⁾, en particular mediante una cartilla de salud y un expediente médico europeo debidamente cumplimentado y a disposición de los profesionales y del propio paciente.

1.9 En materia de asistencia sanitaria transfronteriza resulta tanto más necesario disponer de una política de información efectiva por ser la única manera de dotar de contenido al principio de igualdad en cuanto al acceso a la asistencia sanitaria y de permitir al usuario que tome sus decisiones libre y conscientemente. Tal política debe construirse bajo la responsabilidad de cada uno de los Estados miembros.

1.10 Dicha información se refiere, asimismo, a las vías de recurso en caso de que se ocasionen daños y a las modalidades de tramitación de las reclamaciones; en ese sentido, resulta pertinente instaurar una ventanilla única y un recurso del que conozca un órgano jurisdiccional del lugar de residencia del paciente. Por otra parte, el CESE recomienda ampliar el ámbito del régimen de seguro obligatorio a todos los profesionales.

1.11 Para limitar las desigualdades a la hora de acceder a la asistencia sanitaria, los mecanismos de reembolso *a posteriori* deberán tener especialmente en cuenta los plazos de reembolso y las diferencias de prácticas terapéuticas, suministro de medicamentos o equipos médicos existentes entre el Estado de tratamiento y el de afiliación.

1.12 Además, el sistema de reembolso debe estar atento al riesgo de que surjan desigualdades, o incluso reclamaciones, dado que los sistemas de seguro de enfermedad no son homogéneos y presentan especificidades nacionales: sistema de acuerdo directo, participación del paciente en los gastos, honorarios diferenciados, médicos de referencia, codificación de los actos, etc.

1.13 El conjunto de las modalidades de información debe ajustarse no sólo a las exigencias de seguridad y calidad de los mensajes emitidos sino, además, constituir un elemento que permita a los ciudadanos tomar libremente sus decisiones y favorezca el equilibrio entre la competitividad económica, la cohesión, la justicia social y la solidaridad colectiva.

1.14 Los puntos de contacto nacionales deben estar vinculados con las distintas asociaciones de trabajadores, familias y usuarios y configurarse en estrecha cooperación con los organismos de asistencia sanitaria para que difundan la referida información. Por otra parte, deben desarrollar acciones de información y de formación destinadas a los médicos, miembros del personal paramédico y trabajadores sociales en cuanto a las posibilidades existentes en materia de asistencia sanitaria transfronteriza.

1.15 Deberá prestarse especial atención a la continuidad de la atención sanitaria, al seguimiento de los pacientes, a la adaptación de los dispositivos médicos y al consumo de medicamentos. A tal efecto, es preciso que los profesionales y las estructuras sanitarias se coordinen en cuanto a las especialidades y al protocolo de atención a largo plazo relativo a cada paciente.

1.16 El establecimiento de estas redes europeas de referencia debe acompañarse del desarrollo de tecnologías de la información, perfectamente interoperativas, que redunden en beneficio de todos los pacientes, cualquiera que sea el lugar en el que viven. El intercambio de conocimientos debería contribuir a aumentar la calidad de los sistemas de los distintos Estados miembros en beneficio de todos las partes: instituciones, profesionales, pacientes, etc.

1.17 La agregación de los datos estadísticos recopilados por los Estados debe permitir establecer un balance de la puesta en práctica de la Directiva. También debe proporcionar indicadores que sirvan para evaluar las ventajas y los inconvenientes de los distintos sistemas de salud así como las necesidades y preferencias de los ciudadanos. Convendría, además, someter dicho informe al CESE que, por su parte, se compromete a efectuar un seguimiento y, en su caso, emitir nuevos dictámenes de iniciativa.

1.18 La aplicación de un auténtico Derecho de los pacientes en materia de asistencia sanitaria transfronteriza requiere un cierto tiempo de adaptación para que se produzca una modificación profunda de las prácticas y, además, para que evolucionen las mentalidades y la formación de los profesionales. Ello implica la incorporación en la legislación nacional de los principios propios de una carta europea de los derechos y deberes recíprocos de los distintos agentes del sector sanitario.

1.19 Para el CESE, queda claro que el enfoque adoptado no es capaz de conciliar plenamente la cuestión de la subsidiariedad en la atención sanitaria con la necesidad de disponer de un *modus operandi* coherente para los tratamientos transfronterizos. Se deja así la puerta abierta a divergencias en la interpretación, fuente de dificultades judiciales tanto para los pacientes como para los prestadores de asistencia sanitaria.

2. Síntesis de la comunicación

2.1 El contexto jurídico y político de la solicitud

2.1.1 A raíz de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, ya en 2003 se pidió a la Comisión que examinase la manera de mejorar la seguridad jurídica en el ámbito de la asistencia sanitaria transfronteriza.

2.1.2 La Directiva relativa a los servicios en el mercado interior presentada en 2004 incluía disposiciones al respecto. El Parlamento Europeo y el Consejo las rechazaron por considerar que no se tenían suficientemente en cuenta las especificidades de las políticas sanitarias –muy diferentes en función de los países–, sus complejidades técnicas y determinadas cuestiones relativas a su financiación. Nótese, por otra parte, la sensibilidad de la opinión pública al respecto.

⁽¹⁾ Dictamen de iniciativa del CESE sobre el tema «Los derechos del paciente». Ponente: Sr. Bouis (DO C 10 de 15 de enero de 2008).

En 2008, la Comisión decidió proponer una comunicación y una directiva con vistas a instaurar un marco claro y transparente para la prestación de asistencia sanitaria transfronteriza en la UE. Se trata de la asistencia sanitaria recibida en el extranjero, es decir, cuando el paciente acude a un prestador de asistencia sanitaria instalado en otro Estado miembro. Para ello, la Comisión propone una definición de la asistencia sanitaria hospitalaria y no hospitalaria.

2.2 Marco propuesto

2.2.1 La propuesta se basa en el artículo 95 del Tratado referido al establecimiento y funcionamiento del mercado interior, el artículo 152 sobre la salud pública y los principios generales de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, tal como se recogen en las disposiciones del Tratado de Reforma. Para alcanzar los objetivos establecidos, las definiciones jurídicas y las disposiciones generales se estructuran en torno a tres ámbitos principales: los principios comunes a todos los sistemas de salud de la UE, un marco específico para la asistencia sanitaria transfronteriza y una cooperación europea en materia de asistencia sanitaria.

2.2.2 La Directiva precisa los principios aplicables al reembolso de los costes de la asistencia sanitaria en otro Estado miembro así como las modalidades con arreglo a las cuales los pacientes ejercerán sus derechos en la práctica, estableciendo una distinción entre la asistencia sanitaria hospitalaria y no hospitalaria.

2.2.3 Esta propuesta no modifica el marco normativo existente para la coordinación de los sistemas de seguridad social.

2.2.4 La Directiva determina los procedimientos a seguir y prevé asimismo el establecimiento de mecanismos adecuados para informar y ayudar a los pacientes mediante puntos de contacto nacionales. Cualquier paciente que no pueda procurarse asistencia sanitaria en un plazo razonable en su propio Estado podrá recibirla en otro Estado miembro.

2.2.5 La Directiva invita a fomentar la cooperación europea mediante el establecimiento de redes europeas de referencia, la evaluación de las tecnologías sanitarias y el desarrollo de tecnologías de la información y de la comunicación en línea.

3. Observaciones generales

3.1 Tras analizar en varios dictámenes anteriores cuestiones relativas a la salud y a los derechos de los pacientes, el CESE toma nota de la intención de la Comisión Europea de interesarse por la asistencia sanitaria transfronteriza.

3.2 El CESE considera que esta iniciativa no debe plasmar la voluntad de generalizar la movilidad de los pacientes sino proponer un marco que permita ejercitar este derecho. Los mecanismos que se establezcan no podrán ser desproporcionados, por su alcance o coste, respecto del volumen de la actividad de asistencia transfronteriza.

3.3 Esta propuesta se ajusta a los valores de la Unión Europea y a los de la Carta de Tallin ⁽²⁾. Mediante dichos documentos se pretende ofrecer en toda Europa asistencia sanitaria de alta calidad y accesible para todos.

3.4 Actualmente, la Directiva propuesta tiende a hacer caso omiso del carácter complejo, variado y divergente de los sistemas sanitarios de los 27 Estados miembros. Es casi seguro que los distintos sistemas sanitarios de los Estados miembros no interpretarán de igual manera la Directiva, razón por la cual el CESE se pregunta cuáles podrían ser sus modalidades concretas de aplicación y expresa el deseo de que se defina claramente la asistencia hospitalaria y no hospitalaria, al objeto de reforzar la seguridad jurídica de los pacientes y de los servicios de salud.

3.4.1 El texto confirma que los sistemas de salud son responsabilidad de los Estados miembros y respeta plenamente las responsabilidades de estos en la organización de los servicios sanitarios, la asistencia médica y el reembolso de los costes correspondientes. Sin embargo, las disposiciones propuestas terminarán por incidir en los sistemas de salud, en su viabilidad financiera y en el alcance de los derechos que de ellas se derivan.

3.4.2 Habida cuenta de las considerables diferencias existentes en cuanto a la asistencia dispensada y a su coste, el sistema de reembolso de los gastos en que el paciente haya incurrido por la prestación de servicios sanitarios puede dar lugar a desigualdades, o incluso a reclamaciones, dado que los sistemas de seguridad social no son homogéneos y presentan especificidades nacionales. El CESE teme que la Directiva brinde la oportunidad de abrir el mercado sanitario a la competencia y, de hecho, tras la entrada en vigor de la Directiva sobre los servicios, vaya en detrimento de la calidad de la protección de la salud en Europa en su conjunto.

3.4.3 La eficacia y empleo adecuado de la asistencia sanitaria en un marco transfronterizo requieren que las capacidades de los regímenes sanitarios de los distintos Estados sean complementarias y equilibradas en cuanto a las prestaciones técnicas y humanas, los equipos médicos y la asignación de responsabilidades a los prestadores.

3.4.4 En cualquier caso, cuando se presta asistencia sanitaria transfronteriza, los pacientes tienen derecho a que se les garantice su calidad y seguridad. Este derecho fundamental plantea la cuestión de la armonización de los procedimientos de certificación, evaluación de las prácticas profesionales, capacidad de los equipos médicos y organización del procedimiento de indemnización en caso de perjuicio.

3.4.5 En materia de asistencia sanitaria transfronteriza, garantizar la calidad y la confianza en la asistencia prestada en un país de acogida implica el cumplimiento una serie de requisitos para asegurar la continuidad de la atención sanitaria, entre los que figuran:

- la divulgación de una cartilla de salud personal que cada individuo posea desde su nacimiento;

⁽²⁾ Carta firmada el 27 de junio de 2008 en Tallin por los ministros de Sanidad de los países de la región europea de la OMS.

- la existencia de un expediente médico europeo debidamente cumplimentado y que puedan consultar los profesionales y el propio paciente;
- formulación común de los protocolos de atención;
- prácticas coordinadas en materia de emisión de recetas y, en particular, generalización del uso del nombre de la molécula en lugar de su denominación comercial, a pesar de que los medicamentos se rigen por las normas del comercio internacional;
- normalización y certificación de los implantes, equipos y dispositivos médicos;
- establecimiento de un sistema de acreditación o, incluso, de certificación europea de los equipos hospitalarios médicos y paramédicos;
- un procedimiento comunitario de autorizaciones de comercialización de medicamentos.

Todos estos requisitos exigen desarrollar nuevas tecnologías que incluyan la interoperabilidad de los sistemas informáticos.

3.4.6 Tales modificaciones de la organización del sistema de prácticas profesionales requieren no sólo que evolucionen las mentalidades y la formación de los profesionales, sino también una evolución jurídica de la determinación de las competencias, del papel y de las responsabilidades de las autoridades sanitarias de cada país, lo cual implica un cierto tiempo de adaptación.

3.4.7 La posibilidad que se brinda a todos los pacientes en materia de asistencia sanitaria transfronteriza debe enmarcarse en el acceso igualitario al conjunto de los servicios y profesionales sanitarios, sin establecer distinciones basadas en el sexo, la raza o el origen étnico, la religión o las convicciones, una minusvalía, la edad o la orientación sexual. Requiere, entre otras cosas, una política de información efectiva en cuanto a las dos dimensiones siguientes:

3.4.7.1 Información, publicada bajo los auspicios de las autoridades sanitarias, sobre la oferta de asistencia sanitaria de la que debe disponer cualquier ciudadano para decidir si recurre a la asistencia transfronteriza. Deberán asimismo asegurarse de que acceden a dicha información determinados colectivos debilitados, como son las personas en situación precaria o de aislamiento social.

3.4.7.2 Información sobre la enfermedad, los tratamientos disponibles con las ventajas y riesgos que conllevan, las características de las estructuras o de los profesionales que dispensan la asistencia sanitaria de que se trate.

3.4.7.3 Habida cuenta de que dicha información se difunde en el marco de la interacción con un profesional sanitario, es preciso que éste se mantenga al corriente de las posibilidades existentes en Europa. Por consiguiente, es esencial establecer un vínculo entre los prestadores de servicios sanitarios y los puntos de contacto nacionales, lo cual requiere dedicar medios financieros a tal efecto. Por otra parte, es preciso superar la barrera lingüística.

3.4.8 La información debe ser completa y pertinente para que el paciente pueda tomar sus decisiones libre y conscientemente, en lugar de ser víctima de una apropiación desleal de clientela o de derivas comerciales.

3.4.9 Sólo mediante tales obligaciones de información se puede dotar de contenido al principio de igualdad de acceso a la asistencia sanitaria que instaura la Directiva, cualquiera que sea la necesidad de recurrir a la asistencia transfronteriza.

4. Observaciones específicas

4.1 Artículo 3

4.1.1 El CESE toma nota de que la Directiva propuesta debe aplicarse sin perjuicio de las disposiciones comunitarias adoptadas previamente y, en particular, de los Reglamentos 1408/71 y 883/2004.

4.2 Artículo 4 d)

4.2.1 El CESE considera incompleta la lista de profesionales sanitarios y desea añadir a los profesionales paramédicos, tales como los ortofonistas, ortópticos, etc.

4.3 Artículo 5

4.3.1 El CESE centra especialmente su atención en este artículo y toma nota de que el desafío consistirá en garantizar la asistencia sanitaria que corresponda a las necesidades y aspiraciones de los ciudadanos, reconociendo sus derechos pero también sus responsabilidades, para fomentar el bienestar combinado con la competitividad económica, la cohesión, la justicia social y la solidaridad colectiva. El CESE cuidará de que las definiciones de las normas de calidad y seguridad no supongan una amenaza para la diversidad de los sistemas de salud de los Estados miembros (artículo 152.5 del Tratado CE).

4.3.2 El CESE insiste en la importancia que revisten los sistemas de salud para los ciudadanos, en particular para los más desfavorecidos, así como en el efecto que tiene sobre el crecimiento económico un mejor acceso a la asistencia sanitaria. El CESE destaca que cuanto más se coordinen las inversiones encaminadas a facilitar el acceso a la asistencia sanitaria más eficaces resultarán.

4.4 Artículo 6

4.4.1 El CESE considera necesario que el mecanismo establecido en materia de reembolso a posteriori tenga especialmente en cuenta que las prácticas terapéuticas, el suministro de medicamentos o los equipos dependerán del Estado de tratamiento en lugar del Estado de afiliación, al que incumbe establecer los criterios de cobertura sanitaria. Por consiguiente, deberían establecerse listas de correspondencias, tanto de los baremos de reembolso como de las obligaciones en materia de continuidad de la asistencia sanitaria.

4.4.2 El CESE muestra su preocupación ante el sobrecoste que tendrá que soportar el paciente en el supuesto de que, de manera imprevista, no logre determinado reembolso. Con el tiempo, para garantizar la continuidad, habrá que conseguir que el país de afiliación asuma los costes de dichos tratamientos. Ello puede acarrear importantes consecuencias para los sistemas de financiación.

4.4.3 El CESE, para evitar a toda costa fomentar una medicina a dos velocidades tanto desde el punto de vista de los pacientes como de los Estados, considera necesario aclarar la manera en que se compensarán los costes en el Estado de tratamiento y las modalidades de pago. El CESE subraya que en la cuestión del cálculo se debe procurar basarse en las estructuras y prácticas existentes.

4.5 Artículos 7 y 8

4.5.1 El CESE está especialmente preocupado por la distinción que efectúa la Directiva entre asistencia sanitaria hospitalaria y no hospitalaria. Señala que ésta se basa más en los aspectos financieros que en la realidad de la organización sanitaria de cada uno de los países.

4.5.2 Mientras que la Comisión propone elaborar una lista complementaria, el CESE considera que, con arreglo al principio de subsidiariedad y al artículo 86, apartado 2, del Tratado, salvo supuesto de abuso manifiesto, incumbe a los Estados miembros determinar lo que entienden por asistencia sanitaria hospitalaria. Los apartados 1 y 2 deberán modificarse en consecuencia.

4.6 Artículo 9

4.6.1 El CESE considera que el sistema de autorización previa puede resultar positivo, siempre y cuando dé lugar a una iniciativa de reflexión e información del paciente, gracias al diálogo que se logre establecer entre el paciente y su organismo de asistencia sanitaria. Por otra parte, puede garantizar la cobertura de prestaciones específicas, como el reembolso de gastos de transporte.

4.6.2 El CESE considera asimismo que independientemente de la publicación ex ante de los criterios relativos a la concesión de una autorización previa, es preciso justificar debidamente y explicar al paciente los motivos del rechazo.

4.7 Artículo 10

4.7.1 El CESE considera importante instaurar dispositivos para informar a los pacientes de manera que puedan optar por la asistencia sanitaria transfronteriza. Concretamente, dicha información debe poner de relieve las obligaciones y límites de la prestación así como las modalidades de reembolso y el saldo que queda a cargo del paciente.

4.7.2 El CESE recomienda ampliar el ámbito del régimen de seguro obligatorio ⁽³⁾ a todos los profesionales y facilitar información sobre las vías de recurso en caso de daños derivados de accidentes médicos ya sean o no culposos (riesgo terapéutico).

4.7.3 El CESE considera pertinente instaurar el principio de la ventanilla única en el marco de los procedimientos y de la formulación de quejas, así como de cualquier contencioso del que pueda conocer un órgano jurisdiccional del lugar de residencia del paciente.

4.7.4 Según el CESE, los servicios y sitios de información en línea constituyen una faceta del sistema de información a los pacientes que merece fomentarse. Sin embargo, no cabe limitar únicamente a dicho instrumento las fuentes y modalidades de información ya que muchos de nuestros conciudadanos carecen total o parcialmente de acceso a Internet. Se corre el riesgo de fomentar un sistema sanitario a dos velocidades en el que sólo las clases sociales más altas y mejor informadas podrían acceder a la asistencia sanitaria transfronteriza.

4.8 Artículo 12

4.8.1 Los puntos de contacto nacionales deben estar vinculados con las distintas asociaciones de trabajadores, familias y usuarios del sistema sanitario y configurarse en estrecha cooperación con los organismos de asistencia sanitaria y los organismos autónomos de prestadores de servicios en calidad de difusores pertinentes de la información. Por otra parte, dichos puntos de contacto deben desarrollar acciones de información y de formación destinadas a los médicos, miembros del personal paramédico y trabajadores sociales en cuanto a las posibilidades existentes en materia de asistencia sanitaria transfronteriza, incumbiendo a cada Estado miembro instaurar su punto de contacto nacional.

4.9 Artículo 14

4.9.1 El CESE toma nota de este artículo, que permite garantizar la continuidad de la asistencia médica en cuanto al suministro de medicamentos pero confía en que se aplique de manera estricta habida cuenta del riesgo de consumo excesivo —o incluso de tráfico— en el que se podría incurrir. Observa que la Directiva no tiene en cuenta el suministro de medicamentos mediante receta médica restringida.

4.10 Artículo 15

4.10.1 El CESE considera que este artículo aplaca en parte su inquietud de que exista una disparidad en cuanto a la calidad de la asistencia sanitaria según el Estado miembro de que se trate. No obstante, el establecimiento de estas redes europeas de referencia debe acompañarse del desarrollo de tecnologías de la información y de la comunicación que permitan a todos los pacientes, cualquiera que sea el lugar en el que viven, acceder a la asistencia sanitaria.

⁽³⁾ Seguro de responsabilidad civil.

4.10.2 Entre los objetivos de las redes europeas, convendría añadir asimismo:

- en el punto 2, a): «la apreciación y el registro de las prácticas terapéuticas»;
- en el punto 2, d): «el reconocimiento de los diplomas y el acatamiento de los códigos éticos».

4.10.3 Por otra parte, aunque está previsto un procedimiento de ingreso en dichas redes, el CESE destaca la importancia de efectuar evaluaciones o, incluso, de establecer un procedimiento de certificación.

4.10.4 El CESE propone que se añada a la lista de condiciones y criterios específicos que deben cumplir las redes:

- en el punto 3, a), ix): «dicha colaboración es extremadamente necesaria, en particular, respecto a la participación de los usuarios en la determinación del calendario de disponibilidad justificable»;

- en el punto 3, a), x): «impulsar al reconocimiento y acatamiento de una carta común de derechos de los pacientes, garantizándose el ejercicio efectivo de dichos derechos tanto en su país de origen como al prestarse asistencia sanitaria transfronteriza».

4.11 Artículo 18

4.11.1 La agregación de los datos estadísticos recopilados por los Estados permitirá hacer un balance de la aplicación de la Directiva examinada. Convendría que también proporcionarse indicadores que sirvan para evaluar con mayor precisión las ventajas y los inconvenientes de los distintos sistemas de salud así como las necesidades de los ciudadanos.

4.12 Artículo 20

4.12.1 Convendría explicitar las modalidades de autorización previa y enviarlas a la Comisión para que las analice.

4.12.2 Convendría también someter dicho informe al CESE.

Bruselas, 4 de diciembre de 2008.

El Presidente del Comité Económico y Social Europeo
Mario SEPI

El Secretario General del Comité Económico y Social Europeo
Martin WESTLAKE

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva .../.../CE del Parlamento Europeo y del Consejo de [...] tendente a coordinar, para hacerlas equivalentes, las garantías exigidas en los Estados miembros a las sociedades, definidas en el párrafo segundo del artículo 48 del Tratado, con el fin de proteger los intereses de los socios y terceros, en lo relativo a la constitución de la sociedad anónima, así como al mantenimiento y modificaciones de su capital»

COM(2008) 544 final — 2008/0173 (COD)

(2009/C 175/23)

El 8 de octubre de 2008, de conformidad con el artículo 44 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 [...] tendente a coordinar, para hacerlas equivalentes, las garantías exigidas en los Estados miembros a las sociedades, definidas en el párrafo segundo del artículo 48 del Tratado, con el fin de proteger los intereses de los socios y terceros, en lo relativo a la constitución de la sociedad anónima, así como al mantenimiento y modificaciones de su capital»

COM(2008) 544 final — 2008/0173 (COD).

Considerando que el contenido de la propuesta es plenamente satisfactorio y no es objeto de ninguna observación por su parte, el Comité, en su 449º Pleno de los días 3 y 4 de diciembre de 2008 (sesión del 3 de diciembre de 2008), decidió por 169 votos a favor, 2 en contra y 4 abstenciones emitir un dictamen favorable sobre el texto propuesto.

Bruselas, 3 de diciembre de 2008.

El Presidente del Comité Económico y Social Europeo
Mario SEPI

El Secretario General del Comité Económico y Social Europeo
Martin WESTLAKE

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva .../.../CE del Consejo de ... que delimita el ámbito de aplicación de las letras b) y c), del artículo 143 de la Directiva 2006/112/CE en lo referente a la exención del impuesto sobre el valor añadido de algunas importaciones definitivas de bienes (codificación)»

COM(2008) 575 final — 2008/0181 (CNS)

(2009/C 175/24)

El 8 de octubre, de conformidad con los artículos 93 y 94 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 Consejo de ... que delimita el ámbito de aplicación de las letras b) y c), del artículo 143 de la Directiva 2006/112/CE en lo referente a la exención del impuesto sobre el valor añadido de algunas importaciones definitivas de bienes (codificación)»

COM(2008) 575 final — 2008/0181 (CNS).

Considerando que el contenido de la propuesta es plenamente satisfactorio y no es objeto de ninguna observación por su parte, el Comité, en su 449º Pleno de los días 3 y 4 de diciembre de 2008 (sesión del 3 de diciembre de 2008), decidió por 167 votos a favor, 3 en contra y 3 abstenciones emitir un dictamen favorable sobre el texto propuesto.

Bruselas, 3 de diciembre de 2008.

*El Presidente del Comité Económico
y Social Europeo*
Mario SEPI

*El Secretario General del Comité Económico
y Social Europeo*
Martin WESTLAKE

2009/C 175/19	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo y el Parlamento Europeo sobre la competitividad de las industrias metalúrgicas -Contribución a la estrategia de crecimiento y empleo de la UE»	100
2009/C 175/20	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre industrias forestales innovadoras y sostenibles en la UE — Contribución a la Estrategia de Crecimiento y Empleo de la UE»	105
2009/C 175/21	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la constitución de un comité de empresa europeo o de un procedimiento de información y consulta a los trabajadores en las empresas y grupos de empresas de dimensión comunitaria»	109
2009/C 175/22	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la aplicación de los derechos de los pacientes en la asistencia sanitaria transfronteriza»	116
2009/C 175/23	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva .../.../CE del Parlamento Europeo y del Consejo de [...] tendente a coordinar, para hacerlas equivalentes, las garantías exigidas en los Estados miembros a las sociedades, definidas en el párrafo segundo del artículo 48 del Tratado, con el fin de proteger los intereses de los socios y terceros, en lo relativo a la constitución de la sociedad anónima, así como al mantenimiento y modificaciones de su capital»	122
2009/C 175/24	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva .../.../CE del Consejo de ... que delimita el ámbito de aplicación de las letras b) y c), del artículo 143 de la Directiva 2006/112/CE en lo referente a la exención del impuesto sobre el valor añadido de algunas importaciones definitivas de bienes (codificación)»	123

Precio de suscripción 2009 (sin IVA, gastos de envío ordinario incluidos)

Diario Oficial de la UE, series L + C, solo edición impresa	22 lenguas oficiales de la UE	1 000 EUR al año (*)
Diario Oficial de la UE, series L + C, solo edición impresa	22 lenguas oficiales de la UE	100 EUR al mes (*)
Diario Oficial de la UE, series L + C, edición impresa + CD-ROM anual	22 lenguas oficiales de la UE	1 200 EUR al año
Diario Oficial de la UE, serie L, solo edición impresa	22 lenguas oficiales de la UE	700 EUR al año
Diario Oficial de la UE, serie L, solo edición impresa	22 lenguas oficiales de la UE	70 EUR al mes
Diario Oficial de la UE, serie C, solo edición impresa	22 lenguas oficiales de la UE	400 EUR al año
Diario Oficial de la UE, serie C, solo edición impresa	22 lenguas oficiales de la UE	40 EUR al mes
Diario Oficial de la UE, series L + C, CD-ROM mensual (acumulativo)	22 lenguas oficiales de la UE	500 EUR al año
Suplemento del Diario Oficial (serie S: Anuncios de contratos públicos), CD-ROM, dos ediciones a la semana	Plurilingüe: 23 lenguas oficiales de la UE	360 EUR al año (= 30 EUR al mes)
Diario Oficial de la UE, serie C: Oposiciones	Lengua(s) en función de la oposición	50 EUR al año

(*) Venta por ejemplar: — hasta 32 páginas: 6 EUR
— de 33 a 64 páginas: 12 EUR
— de más de 64 páginas: precio fijado caso por caso

La suscripción al *Diario Oficial de la Unión Europea*, que se publica en las lenguas oficiales de la Unión Europea, está disponible en 22 versiones lingüísticas. Incluye las series L (Legislación) y C (Comunicaciones e informaciones).

Cada versión lingüística es objeto de una suscripción aparte.

Con arreglo al Reglamento (CE) nº 920/2005 del Consejo, publicado en el Diario Oficial L 156 de 18 de junio de 2005, que establece que las instituciones de la Unión Europea no estarán temporalmente vinculadas por la obligación de redactar todos los actos en irlandés y de publicarlos en esta lengua, los Diarios Oficiales publicados en lengua irlandesa se comercializan aparte.

La suscripción al Suplemento del Diario Oficial (serie S: Anuncios de contratos públicos) reagrupa las 23 versiones lingüísticas oficiales en un solo CD-ROM plurilingüe.

Previa petición, las personas suscritas al *Diario Oficial de la Unión Europea* podrán recibir los anexos del Diario Oficial. La publicación de estos anexos se comunica mediante una «Nota al lector» insertada en el *Diario Oficial de la Unión Europea*.

Venta y suscripciones

Las publicaciones de pago editadas por la Oficina de Publicaciones pueden adquirirse en nuestra red de distribuidores comerciales, la relación de los cuales figura en la dirección siguiente de Internet:

http://publications.europa.eu/others/agents/index_es.htm

EUR-Lex (<http://eur-lex.europa.eu>) ofrece acceso directo y gratuito a la legislación de la Unión Europea. Desde este sitio puede consultarse el *Diario Oficial de la Unión Europea*, así como los Tratados, la legislación, la jurisprudencia y la legislación en preparación.

Para más información acerca de la Unión Europea, consulte: <http://europa.eu>

