



<u>Número de información</u>	Sumario ( <i>continuación</i> )	Página
2009/C 182/06	Dictamen de Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — “Pensar primero a pequeña escala” — “Small Business Act” para Europa: iniciativa en favor de las pequeñas empresas» .....	30
2009/C 182/07	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 2006/116/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa al plazo de protección del derecho de autor y de determinados derechos afines» .....	36
2009/C 182/08	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Consejo relativo al marco jurídico comunitario para las infraestructuras de investigación europeas (ERI)» .....	40
2009/C 182/09	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a las máquinas para la aplicación de plaguicidas y por la que se modifica la Directiva 2006/42/CE, de 17 de mayo de 2006, relativa a las máquinas» .....	44
2009/C 182/10	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre las emisiones industriales (prevención y control integrados de la contaminación) (refundida)» .....	46
2009/C 182/11	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifican los Reglamentos (CE) n° 549/2004, (CE) n° 550/2004, (CE) n° 551/2004 y (CE) n° 552/2004 con el fin de mejorar el rendimiento y la sostenibilidad del sistema europeo de aviación» .....	50
2009/C 182/12	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifican el Reglamento (CE) n° 717/2007, relativo a la itinerancia en las redes públicas de telefonía móvil en la Comunidad, y la Directiva 2002/21/CE, relativa a un marco regulador común de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas» .....	56
2009/C 182/13	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Hacer frente a los desafíos relacionados con el petróleo» .....	60
2009/C 182/14	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — «Agenda Social Renovada: Oportunidades, acceso y solidaridad en la Europa del siglo XXI» .....	65
2009/C 182/15	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo Europeo «Un Plan Europeo de Recuperación Económica» .....	71
2009/C 182/16	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 98/8/CE relativa a la comercialización de biocidas, en cuanto a la ampliación de determinados plazos» .....	75
2009/C 182/17	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a determinados elementos y características de los tractores agrícolas o forestales de ruedas» (Versión codificada) .....	76
2009/C 182/18	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo relativa al régimen fiscal común aplicable a las sociedades matrices y filiales de Estados miembros diferentes (versión codificada)» .....	77

## I

(Resoluciones, recomendaciones y dictámenes)

## DICTÁMENES

## 450° PLENO DE LOS DÍAS 14 Y 15 DE ENERO DE 2009

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «La dimensión social y medioambiental del mercado interior»**

(2009/C 182/01)

Ponente: **Andrzej ADAMCZYK**

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

«*La dimensión social y medioambiental del 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 enero de 2009 (Ponente: Andrzej ADAMCZYK).

En su 450° Pleno de los días 14 y 15 de enero de 2009 (sesión del 14 de enero de 2009), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 94 votos a favor, 29 en contra y 15 abstenciones el presente Dictamen.

**1. Conclusiones**

1.1 Aunque el mercado interior no es un fin en sí mismo, constituye un instrumento que contribuye al bienestar cada vez mayor de los ciudadanos de la UE, aumentando su prosperidad y su acceso a bienes y servicios, al tiempo que mejora la calidad y seguridad de sus puestos de trabajo, brindándoles la oportunidad de viajar, residir, trabajar y estudiar en cualquier parte, dentro de las fronteras de la UE.

1.2 Este progreso está ligado a las mayores oportunidades que el mercado interior ofrece, tanto a las empresas –gracias al desarrollo del mercado de bienes y servicios y a la libertad de inversión– como a los trabajadores, ofreciéndoles la posibilidad sin precedentes de buscar empleo en cualquier país comunitario de su elección.

1.3 Si la Unión Europea quiere seguir siendo competitiva a largo plazo, el mercado interior debe garantizar un crecimiento sostenible y a largo plazo, lo que significa tener también presente su

dimensión ambiental. Las nuevas normas, reglas, productos e ideas deben, pues, tomar en consideración este importante desafío, aunque ello puede llevar a tensiones inevitables en algunos sectores, especialmente porque todo esto sólo tiene sentido si se da a la economía europea una oportunidad de sobrevivir; es decir, si no se socava la competitividad a corto plazo.

1.4 El objetivo último es el de mejorar significativamente el funcionamiento del mercado interior en una economía social de mercado; es decir, garantizar unas condiciones equitativas para todas las partes interesadas y garantizar que actúan en el mismo entorno jurídico. Esto reviste una importancia crucial para crear condiciones justas de competencia y generar más empleos y de mejor calidad integrando las dimensiones social y medioambiental en el mercado interior a fin de reforzar la competitividad europea.

1.5 En su enfoque para profundizar en el mercado interior, las instituciones europeas deben tomar en consideración los intereses legítimos de las empresas y la necesidad de respetar los derechos sociales fundamentales que reconocen la legislación de la UE,

las normas laborales internacionales y la legislación de cada Estado miembro, incluido el derecho a la negociación colectiva.

1.6 El correcto funcionamiento del mercado interior exige la resolución de ciertas ambigüedades relacionadas con la aplicación de la legislación de la UE. Un marco jurídico claro y previsible es condición previa para el ulterior desarrollo y profundización del mercado interior.

1.7 Más concretamente, las controversias resultantes de las recientes sentencias del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas relativas a la interpretación jurídica de la Directiva sobre el desplazamiento de los trabajadores, parecen legitimar la necesidad de revisar la directiva o de celebrar un nuevo acuerdo entre los interlocutores sociales.

1.8 A este respecto, la red Solvit, como mediadora entre las instituciones y los ciudadanos, podría desempeñar un papel muy importante. Sin embargo, la financiación y el personal de que dispone son claramente insuficientes y es preciso reevaluar su papel y su funcionamiento.

## 2. Introducción

2.1 Aunque todavía se halla en curso del desarrollo, el mercado interior ha dado ya a los ciudadanos de la UE un sinnúmero de beneficios tangibles, y representa en sí mismo el logro principal del proceso de integración europea <sup>(1)</sup>. La apertura gradual de los mercados y la supresión de barreras han traído consigo, no obstante, diversas dificultades y problemas que es preciso abordar si se quiere contar con apoyo para profundizar en mayor medida en el mercado interior.

2.2 No debe olvidarse que el desarrollo del mercado interior no es un fin en sí mismo, sino un medio de elevar el nivel de vida de las gentes de la Unión Europea y de aumentar su prosperidad, incrementar su acceso a bienes y servicios y mejorar la calidad y seguridad de sus puestos de trabajo, dándoles la oportunidad de viajar, vivir y trabajar libremente en cualquier lugar, dentro de las fronteras de la UE <sup>(2)</sup>. Estas ventajas se hallan inextricablemente ligadas a la libertad cada vez mayor de las empresas para desempeñar sus actividades mediante, por ejemplo, el desarrollo del mercado de bienes y servicios y la libertad de inversión.

2.3 La supresión gradual de barreras en ámbitos relacionados directamente con las cuatro libertades puede suscitar problemas y tensiones en los campos en que todavía existen diferencias significativas entre los diversos países; esto rige especialmente para problemas tales como los salarios, la seguridad social, la legislación laboral y los derechos de los interlocutores sociales. Estas tensiones pueden eliminarse –y, en cierta medida, se han eliminado ya– mediante reglamentaciones adicionales diseñadas con objeto de:

- aclarar la confusión jurídica que ha surgido en la aplicación de los reglamentos en diversos países;
- combatir el dumping social y la competencia desleal;

<sup>(1)</sup> COM(2007) 724 final.

<sup>(2)</sup> DO C 93 de 27.4.2007, p. 25.

- proteger los derechos del consumidor <sup>(3)</sup>;
- asegurarse de que los productores y proveedores de bienes, así como de prestadores de servicios, tienen un acceso efectivo al mercado interior europeo;
- garantizar la accesibilidad de todos los bienes y servicios –especialmente, de los servicios de interés general– mediante políticas armonizadas <sup>(4)</sup>;
- promover políticas activas que garanticen la igualdad entre hombres y mujeres y que combatan toda clase de discriminación.

2.4 Para asegurar el funcionamiento apropiado del mercado interior, es necesario resolver las diversas ambigüedades que rodean la aplicación de la legislación de la UE. Resulta de todo punto inaceptable que en asuntos que son de importancia clave para los interlocutores sociales, éstos se vean a veces obligados a recurrir al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, cuyas decisiones son a veces una fuente de incompreensión o controversia.

2.5 En este contexto, cabe valorar positivamente que la Comisión haya decidido invitar a los interlocutores sociales y a los Estados miembros a discutir las cuestiones planteadas por las sentencias recientes del Tribunal organizando un Foro para debatir de qué modo han de respetarse los derechos sociales en el contexto de una creciente movilidad laboral <sup>(5)</sup>.

## 3. Mercado interior: ventajas y desafíos

3.1 El mercado interior ha traído consigo toda una serie de ventajas: tanto para las empresas y los trabajadores como para el ciudadano en general, que se beneficia del éxito del funcionamiento del mercado interior en diversos ámbitos. Entre sus logros incuestionables se hallan el aumento de la prosperidad relacionada con el PIB, la libertad para viajar, residir, trabajar o estudiar en cualquier país de la UE, un acceso significativamente más amplio, a menudo a precios más bajos, a bienes y servicios de alta calidad, lo que está ligado a un mejor acceso por parte de productores, operadores comerciales y prestadores de servicios al mercado interior y, en último término pero no menos importante, la extensión de los derechos del consumidor, que ahora rigen en todo el conjunto de la UE, con independencia del país de compra.

3.2 Las limitaciones impuestas a la libre circulación de personas por parte de varios Estados miembros, en forma de «períodos transitorios», continúan causando controversia pese a sus calendarios limitados. Sin embargo, no debe olvidarse que la protección del mercado laboral ha resultado más difícil de lo que se esperaba en países que han aplicado períodos de transición; de modo análogo, el éxodo de trabajadores expertos en busca de empleo representa un verdadero problema para sus países de origen.

<sup>(3)</sup> DO C 175 de 27.7.2007, p. 14.

<sup>(4)</sup> DO C 175 de 27.7.2007, p. 14.

<sup>(5)</sup> COM(2008) 412.

3.3 Sin embargo, el CESE opina <sup>(6)</sup> que la integración del mercado laboral es la mejor salvaguardia contra la exclusión social. La Comisión debe cooperar con los interlocutores sociales para hacer mejor uso del potencial de la mano de obra de Europa en nuestras sociedades rápidamente cambiantes. Un problema que aún debe resolverse es el del reconocimiento mutuo de cualificaciones <sup>(7)</sup>.

3.4 Para las empresas, entre las ventajas se halla el acceso a un amplio mercado con una población de casi 500 millones, procedimientos más fáciles de intercambios transfronterizos y de creación de empresas, la aplicación más amplia de las normas y el etiquetado europeos, así como una mejor cooperación y transferencia transfronteriza de tecnología. Otra ventaja es la facilidad de acceso a los mercados de capitales, aunque todavía debe mejorarse el funcionamiento de los servicios financieros. Todos estos logros del mercado interior, tanto si se refieren a las empresas como directamente a los ciudadanos, llevan aparejados sus propias implicaciones sociales y sus propios desafíos.

3.5 Aunque puede parecer evidente que la introducción del mercado interior ha generado un crecimiento económico sin precedentes, que ha tenido, además, un efecto positivo en el bienestar social de todos, sigue vivo el debate sobre el grado de apertura del mercado y sobre el alcance de las reglamentaciones en ámbitos individuales, cuestionándose que sean socialmente deseables o aceptables. Las controversias que rodean sentencias recientes del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (Viking <sup>(8)</sup>, Laval <sup>(9)</sup>, Ruffert <sup>(10)</sup>, Comisión contra Luxemburgo <sup>(11)</sup>), el debate previo acerca de la Directiva sobre servicios, así como los problemas relacionados con la apertura de los mercados laborales, el dumping social, la competencia desleal y las repercusiones del mercado interior sobre el funcionamiento del modelo social europeo exigen sin duda un análisis y, tal vez, decisiones relacionadas con una nueva legislación o una corregulación.

3.6 El mercado interior ha dado lugar a precios más bajos para muchos productos, lo que es positivo tanto para el consumidor como para la competitividad de la economía europea. Sin embargo, esta caída de precios suele tener lugar a costa de los trabajadores, que pierden el empleo como consecuencia de reestructuraciones empresariales o del traslado de puestos de trabajo a otro lugar. Por tanto, desde el punto de vista social es necesario conciliar los intereses de los consumidores (precios bajos) con los intereses de los trabajadores: seguridad en el empleo, normas laborales y condiciones laborales y salariales.

3.7 El crecimiento económico que ha generado el mercado interior ha contribuido también a la creación de nuevos puestos de trabajo. Esto sería un fenómeno muy positivo de no ser porque tales empleos están a menudo mal pagados debido a la necesidad de seguir siendo competitivos.

3.8 En este contexto es preciso subrayar que Europa ha logrado, sobre todo, su elevada competitividad mediante la inversión en nuevas tecnologías, la formación y educación de los trabajadores, la mejora de la organización del trabajo, unas mejores condiciones sanitarias y de seguridad en el puesto de trabajo y la promoción activa del partenariado y el diálogo social. Sin embargo, dado que los trabajadores son también consumidores, incrementar la competitividad de una economía limitando los costes laborales puede, de hecho, dar lugar a una disminución del poder adquisitivo o, dicho de otro modo, a un menor consumo y un crecimiento reducido.

3.9 La apertura parcial del mercado laboral a emigrantes económicos plantea una problemática específica. Algunos Estados miembros no han logrado acomodar eficazmente a los emigrantes económicos en su organización laboral colectiva, u otras normas, disposiciones o prácticas jurídicas, reduciendo así los niveles de exigencia laboral existentes y extendiendo la economía sumergida. Esto conduce a un deterioro de las condiciones laborales y del diálogo social, dando lugar al dumping social y a una competencia desleal, tendencias a las que deben oponerse enérgicamente tanto los sindicatos como las organizaciones patronales.

3.10 Algunas prácticas de empresas que emplean a trabajadores desplazados fueron calificadas como dumping social y competencia desleal por alguna de las partes interesadas. Por otra parte, en sus sentencias sobre los casos Viking, Laval, Ruffert y la Comisión contra Luxemburgo, el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas dictaminó que tales prácticas eran legales y conformes a la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores, lo cual dio lugar a importantes controversias tanto más cuanto que las sentencias contradecían claramente el propósito declarado de la directiva. Promover la prestación transfronteriza de servicios exige la libre competencia y que se garanticen los derechos de los trabajadores. Por tanto, parece que asegurar la igualdad de oportunidades, la libre competencia y el respeto a los derechos de los trabajadores exigirá nuevas iniciativas jurídicas o nuevas negociaciones entre los interlocutores sociales, especialmente sobre la cuestión de los trabajadores desplazados.

3.11 Sin embargo, el Comité <sup>(12)</sup> considera que, antes de elaborar nuevas reglamentaciones, urge tomar medidas para asegurar la aplicación adecuada de la Directiva 96/71/CE, entre otras cosas, porque sus objetivos no se han alcanzado plenamente, ni siquiera diez años después de su promulgación.

3.12 La cuestión de la apertura del mercado de los servicios y los problemas relacionados con los servicios de interés general —que quedan cubiertos, entre otras cosas, por la Directiva recientemente aprobada sobre los servicios—, siguen siendo un problema aparte. Esta directiva se halla actualmente en curso de ejecución y su impacto, por tanto, no puede aún evaluarse. Sin embargo, es evidente que la dimensión social de los servicios básicos va sensiblemente más allá de los meros problemas de los trabajadores y del diálogo social, y que incluye igualmente el garantizar que todo el mundo tenga acceso a estos servicios <sup>(13)</sup>.

<sup>(6)</sup> DO C 77 de 31.3.2009, p. 15.

<sup>(7)</sup> DO C 224 de 30.8.2008, p. 100.

<sup>(8)</sup> DO C 51 de 23.2.2008, asunto C-438/05.

<sup>(9)</sup> DO C 51 de 23.2.2008, asunto C-341/05.

<sup>(10)</sup> DO C 128 de 24.5.2008, asunto C-346/06.

<sup>(11)</sup> DO C 209 de 15.8.2008, asunto C-319/06.

<sup>(12)</sup> DO C 151 de 17.6.2008, p. 45.

<sup>(13)</sup> DO C 161 de 13.7.2007, p. 80.

3.13 En el contexto de los recientes incrementos de precios en Europa, la cuestión de la accesibilidad de los servicios de interés general está muy ligada a la cuestión de la asequibilidad, especialmente en lo referente a la energía. Sin embargo, el problema de los suministros de energía debe considerarse no sólo en relación con los recientes –y con toda probabilidad, también futuros– incrementos de precios, sino que debe también tener en cuenta los aspectos ambientales del consumo de energía.

#### **4. Repercusiones de sentencias recientes para el mercado interior**

4.1 El buen funcionamiento del mercado interior exige la existencia de un conjunto de normas claras. Los avances en su integración dependerán, sobre todo, de la medida en que pueda lograrse un equilibrio aceptable entre su dimensión económica, social y ambiental en un marco jurídico claro y previsible.

4.2 Las recientes sentencias del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas han suscitado controversia en el mundo laboral en toda Europa. Solucionar de manera clara los problemas que siguen siendo controvertidos resulta vital para restablecer un terreno común, imprescindible para la confianza pública.

4.2.1 En el asunto Viking, la Federación Internacional de Trabajadores del Transporte y el Sindicato de Marineros Finlandeses amenazaron con adoptar medidas de conflicto colectivo ante los planes de Viking Line de cambiar de pabellón uno de los buques finlandeses registrándolo en Estonia y sustituyendo la tripulación por trabajadores de ese país, cuyos salarios son inferiores. El Tribunal dictaminó que una amenaza de huelga para obligar a un empresario a celebrar un convenio colectivo podía, en este caso, restringir la libertad de establecimiento.

4.2.2 En el asunto Laval se trataba del desplazamiento de trabajadores letones a una empresa en Suecia con condiciones de trabajo y empleo de Letonia, muy inferiores a las condiciones de trabajo y empleo de Suecia obtenidas mediante negociación colectiva. Los sindicatos suecos respondieron adoptando medidas de conflicto colectivo y organizando un boicoteo de suministros a la planta de Vaxholm. El Tribunal consideró que cuando la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores es de aplicación, es ilegal que los sindicatos adopten medidas de conflicto colectivo para obtener condiciones laborales más favorables a la protección mínima establecida en la Directiva.

4.2.3 En el asunto Rüffert una empresa alemana obtuvo una licitación con el Estado federado de Baja Sajonia que implicaba obras de construcción en una prisión. La empresa alemana subcontrató el trabajo a una empresa polaca que pagó a los trabajadores solamente el 47 % del salario mínimo establecido en el convenio colectivo sectorial regional. Por tanto, el estado federado de Baja Sajonia canceló el contrato. Sin embargo, en opinión del Tribunal, la legislación local que obliga a los contratistas de obras públicas a respetar los convenios colectivos es incompatible con la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores a menos que el acuerdo se declare universalmente vinculante.

4.2.4 En el asunto de la Comisión contra Luxemburgo, el Tribunal apoyó la demanda de la Comisión al decidir que el Gran Ducado de Luxemburgo había ido demasiado lejos en la aplicación de la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores en relación con los requisitos vigentes en ese país para las empresas nacionales en lo que respecta, entre otras cosas, al trabajo máximo y los periodos de descanso mínimos, la actualización salarial automática y el respeto a los convenios colectivos.

4.3 Las sentencias sobre los casos mencionados suscitaron también preocupación por la interpretación que el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas daba a la Directiva de la UE sobre el desplazamiento de trabajadores. Estas sentencias provocaron gran división de opiniones y fueron consideradas por diversas partes interesadas como un modo de fomentar el dumping salarial. En los mencionados casos, empresas extranjeras se saltaban convenios colectivos, prácticas y disposiciones jurídicas vigentes en el país donde operaban en detrimento de las empresas locales y a expensas de los trabajadores.

4.4 El mercado interior necesita ser una fuente de certidumbre, no de ambigüedad jurídica. Reviste, por tanto, una importancia crucial ponerse de acuerdo sobre aquellos principios que necesitan revisarse de conformidad con la letra y la interpretación de la Ley, encontrando un terreno común claro.

#### **5. Mecanismos e instrumentos para mejorar el funcionamiento del mercado interior**

5.1 El funcionamiento del mercado interior se ha ido complementando progresivamente mediante diversos mecanismos que han incrementado su operatividad. Estos mecanismos pueden ser útiles para evaluar las vías por las que se puede mejorar la integración tanto de la dimensión social como de la dimensión medioambiental en el mercado interior.

5.2 Durante estos últimos años, en el contexto de los últimos procesos de ampliación, han vuelto a surgir los debates sobre armonización y reconocimiento mutuo. Existe un amplio acuerdo en que la armonización debe centrarse en lo realmente necesario, y que no es realista aspirar a demasiada armonización en una Unión Europea de 27 Estados. Por otra parte, a pesar de ser uno de los pilares del mercado interior, el reconocimiento mutuo se pasa por alto muy a menudo. La armonización podría ser útil para la construcción del Modelo Social Europeo y, sin embargo, la dimensión social sigue siendo, en gran parte, el coto cerrado de los 27 Estados miembros, en la mayoría de los casos con todo el apoyo de los interlocutores sociales y en aplicación del principio de subsidiariedad. Sin embargo, podría responder a un buen propósito en el ámbito medioambiental, estableciendo normas para productos y procesos, de conformidad con los ambiciosos objetivos que la Unión se ha fijado.

5.3 Como mediadora entre las instituciones y los ciudadanos, la red Solvit podría ser muy importante a este respecto. Su responsabilidad consiste en informar, aconsejar y examinar los problemas relacionados con el mercado interior que afectan a las empresas, los consumidores, los trabajadores, etc., en los Estados

miembros. Posee un enorme cúmulo de datos y de conocimientos técnicos. Sin embargo, puede decirse que, en términos generales, la financiación y el personal de que dispone son insuficientes y que es preciso reevaluar su papel y su funcionamiento.

5.4 El «nuevo enfoque» ha dado lugar a que el legislador de la UE haya asumido un perfil bajo limitándose a establecer los requisitos básicos y delegar los aspectos técnicos en los organismos de normalización. Si bien es poco probable que esta tendencia pueda repetirse en lo que respecta a la dimensión social, podría tener una importancia clave –de hecho, ya la tiene– en el ámbito medioambiental (normas de calidad, etc.; convendría que la Comisión actualizara una serie de ámbitos).

5.5 El principio del país de origen continúa siendo una cuestión polémica, como demuestra la insatisfacción al respecto por parte de las asociaciones de consumidores. Según dicho principio, cuando una acción o servicio se lleva a cabo en un país pero se recibe en otro, la Ley aplicable es la Ley del país en que se lleva a cabo la acción o servicio. El objetivo de este principio es fomentar la libre circulación de bienes y servicios y la competencia transfronteriza. Sin embargo, fue rechazado en el curso del debate en torno a la Directiva sobre los servicios, pues en la práctica exigiría que los Estados aplicaran diversos regímenes jurídicos, según el país de origen, a las empresas y a las personas.

5.6 El proceso Lamfalussy es un buen ejemplo de cómo podrían mejorarse las cuestiones reguladoras a nivel paneuropeo, ya que proporcionaba una interpretación más coherente y preveía una convergencia más sencilla de prácticas y tradiciones nacionales respecto a problemas reguladores específicos. Más allá del ejemplo de los servicios financieros, el proceso Lamfalussy es un punto de referencia para la creación de un sistema que proporciona calidad y simplicidad. Queda por ver si es capaz de proporcionar un mecanismo más eficaz para legislar en otros ámbitos, especialmente en el medioambiental.

5.7 La cláusula Monti –en el contexto de la libre circulación de mercancías– hace referencia a que en ningún caso debe interpretarse que la Directiva afecta al ejercicio de derechos fundamentales de la UE, incluido el derecho a emprender acciones sindicales. Las recientes sentencias del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas han puesto en entredicho la validez de la cláusula Monti, de modo que es importante aclarar cuáles son sus límites y por qué.

## 6. Un marco más adecuado para integrar el medio ambiente en el mercado interior

6.1 Tanto la energía como el medio ambiente se han convertido –y seguirán siéndolo en un futuro próximo– en prioridades máximas para los gobiernos y ciudadanos de Europa. Por desgracia, la protección del medio ambiente suele considerarse un lastre para el mercado, un cúmulo más de condiciones negativas que necesariamente afectan a la competitividad empresarial.

6.2 Sin embargo, hoy en día existe un amplio acuerdo en que una de las maneras más efectivas de asegurar la futura competitividad de Europa consiste en progresar sensiblemente más en el desarrollo de ideas, productos y normas que respondan a uno de los desafíos más importantes que la humanidad afronta hoy y, por consiguiente, al desarrollo de un mercado interior que tome verdaderamente en cuenta la dimensión medioambiental, que es una parte central de este objetivo. Sin embargo, esto no significa que los nuevos reglamentos en este ámbito no vayan inevitablemente a causar tensiones en determinados sectores industriales, especialmente cuando, además, la competitividad a corto plazo sigue siendo de importancia crucial.

6.3 El tratado de Ámsterdam reforzó la idea de que la integración de la dimensión medioambiental en otras políticas era la clave para promover un desarrollo sostenible. La Comisión Europea ha explorado los diversos modos en que se pueden mejorar las sinergias entre el mercado único y los asuntos medioambientales teniendo en cuenta medidas tales como la contratación pública, evaluaciones efectivas de impacto, normalización, información financiera, o instrumentos económicos tales como la «ecotasa», etc. La Comisión también ha indagado sobre los nuevos sectores y sobre los problemas que pueden requerir medidas de armonización.

6.4 Dada la amplitud de los sectores y prácticas a los que afecta la dimensión de sostenibilidad medioambiental, la integración de las inquietudes medioambientales en el mercado único no ha sido hasta la fecha una cuestión claramente definida: afecta a políticas importantes –tales como la energía y el transporte–, en tanto que cuestiones que antes se limitaban a la libre circulación de mercancías se han extendido a otros ámbitos. Por tanto, teniendo en cuenta la gran importancia que el medio ambiente reviste en las actuales agendas políticas, sería necesario avanzar mucho más en lo que respecta a los problemas específicos que pueden mejorarse y determinar qué herramientas del mercado interior serían las más idóneas para lograr dichos objetivos.

## 7. Observaciones finales

7.1 El mercado interior es una obra siempre en marcha. El objetivo último es construir un mercado interior que esté libre de barreras. El mercado interior se habrá logrado cuando todos los interesados tengan igualdad de acceso a cada uno de los mercados nacionales. Y, en último término, la igualdad de acceso a los mercados de todos los Estados miembros también significa que las empresas, los trabajadores y los prestadores de servicios operan en el mismo entorno jurídico que garantiza así las mismas condiciones para todos e impide la competencia desleal dentro de las fronteras de la Unión Europea, así como cualquier traba a la competitividad del mercado interior en su conjunto.

7.2 El Comité expresó la opinión <sup>(14)</sup> de que el éxito del mercado interior es responsabilidad compartida de la Unión Europea y de los Estados miembros que deben asumirlo en mayor medida como algo propio. Es preciso también poner de relieve el papel desempeñado por los interlocutores sociales en su construcción y aplicación.

<sup>(14)</sup> DO C 77 de 31.3.2009, p. 15.

7.3 El actual debate sobre los límites de la integración europea, lo que incluye a su vez el reciente debate en torno a la Directiva sobre los servicios, muestra precisamente lo difícil que es conciliar los principios del mercado interior con la necesidad de disponer de una normativa social estricta, protección social, servicios públicos accesibles y operativos y una competencia leal. Los debates sobre el mercado interior deberían centrarse fundamentalmente en dar una respuesta a estas cuestiones legítimas. Al responder a estas preguntas, las instituciones europeas deben tener en cuenta los legítimos intereses de las empresas y la necesidad de que las libertades económicas estén reguladas a fin de garantizar que su ejercicio no menoscaba ni los derechos sociales fundamentales que reconoce la legislación de la UE, ni las normas laborales internacionales ni las legislaciones de cada uno de los Estados miembros, incluidos el derecho a la negociación colectiva y el derecho a concertar y aplicar convenios colectivos.

Bruselas, 14 de enero de 2009

*El Presidente  
del Comité Económico y Social Europeo*  
Mario SEPI

7.4 La reciente Comunicación de la Comisión sobre la Agenda Social Renovada <sup>(15)</sup> reitera el compromiso firme de Europa hacia unas sociedades armoniosas, cohesivas e inclusivas que respeten los derechos fundamentales en unas economías de mercado socialmente sanas. La Comisión también se compromete a garantizar que no exista ninguna contradicción entre las libertades fundamentales del Tratado y la protección de derechos fundamentales.

7.5 El funcionamiento del mercado interior bajo las disposiciones del Tratado de Lisboa aún no ha sido evaluado; sin embargo, la primera evaluación del CESE del texto del Tratado indica que, aunque el mercado interior no experimenta modificaciones estructurales, parece conceder más peso a los aspectos sociales.

---

<sup>(15)</sup> COM(2008) 412.

## ANEXO

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

El siguiente texto del Dictamen de la Sección fue rechazado en favor de una enmienda aprobada por la Asamblea, pero obtuvo al menos una cuarta parte de los votos emitidos:

1.4 El objetivo último es el de eliminar todas las barreras al funcionamiento del mercado interior; es decir, garantizar unas condiciones de competencia equitativas para todas las partes interesadas y garantizar que actúan en el mismo entorno jurídico. Esto reviste una importancia crucial a fin de crear condiciones justas de competencia para todos y aumentar la competitividad de la economía de la UE.

<b>Resultado de la votación</b>	Votos a favor: 79	Votos en contra: 46	Abstenciones: 11
---------------------------------	-------------------	---------------------	------------------

La enmienda siguiente, que obtuvo al menos una cuarta parte de los votos emitidos, fue rechazada en la votación:

**Suprímase el punto 4.3.**

**Exposición de motivos:**

El CESE no tiene competencias para poner en entredicho las sentencias del TJCE. Ello sentaría un precedente peligroso que se traduciría en el descrédito de nuestra institución.

<b>Resultado de la votación</b>	Votos a favor: 44	Votos en contra: 78	Abstenciones: 14
---------------------------------	-------------------	---------------------	------------------

## Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema **La dimensión exterior de la política energética de la UE**

(2009/C 182/02)

Ponente: **Sra. SIRKEINEN**

En su Pleno de los días 16 y 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:

*La dimensión exterior de la política energética de la UE.*

La Sección Especializada de Relaciones Exteriores, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 11 de diciembre de 2008 (ponente: Sra. SIRKEINEN).

En su 450º Pleno de los días 14 y 15 de enero de 2009 (sesión del 14 de enero de 2009), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 181 votos a favor, 4 en contra y 3 abstenciones el presente Dictamen.

### 1. Conclusiones y recomendaciones: hacia una estrategia exterior de la UE en el ámbito de la energía

1.1 Desde hace mucho tiempo, la energía ocupa el centro de la política internacional. Los otros grandes interlocutores de la escena política mundial cuentan con planes de acción firmes en esta materia, sean explícitos u ocultos. La energía también se usa a menudo como un instrumento o incluso un arma en los conflictos internacionales.

— En opinión del CESE, es hora ya de que la UE, como unidad económica mundial de mayor peso, reclame su papel en el ámbito de la energía a escala internacional.

1.2 Los ciudadanos europeos están preocupados por la seguridad de su abastecimiento energético, por los precios elevados y fluctuantes de la energía, por el cambio climático y por el desarrollo global no sostenible en general. El CESE considera que la UE necesita una estrategia energética exterior global y claramente definida y, en particular, la voluntad y la determinación de ponerla en práctica.

— El CESE propone que la política energética exterior de la UE se base en los dos pilares siguientes:

— garantizar el suministro de energía en la UE y

— desarrollar una política activa y responsable en el ámbito de la energía y el clima.

1.3 Se dispone ya de numerosos elementos de esta estrategia. El tema de la seguridad energética se trató en el Consejo Europeo de los días 15 y 16 de octubre de 2008, y la Comisión presentó otras propuestas el 13 de noviembre de 2008, con motivo de la Segunda revisión estratégica del sector de la energía <sup>(1)</sup>, que el CESE examinará pormenorizadamente en un dictamen ulterior.

<sup>(1)</sup> Comunicación de la Comisión Europea: Segunda revisión estratégica del sector de la energía «Plan de acción de la UE para la seguridad y la solidaridad en el sector de la energía» (documento no disponible aún en español) (SEC(2008) 2794, SEC(2008) 2795).

— A juicio del CESE, la UE debe llevar a cabo una estrategia desarrollada en el ámbito de la política energética exterior y un plan de acción práctico, que tenga en cuenta, entre otras cosas, las observaciones formuladas en el presente dictamen.

— El CESE reconoce la interdependencia entre proveedores y usuarios de energía, por lo que insta, en particular, a que se conceda la reciprocidad en el acceso a las redes y condiciones de inversión, incluido el acceso a las inversiones preliminares.

— Están en fase de realización varios proyectos de conducciones entre Europa y la zona del Cáucaso, Asia y Rusia. Estos proyectos son muy importantes, pero quizá no sean suficientes para Europa a medio plazo.

1.4 Hasta ahora, la política energética de la UE se ha centrado en la creación de un mercado interior de la energía, en particular, la electricidad y el gas.

— El CESE considera que una estrategia exterior eficaz y unos buenos resultados sólo pueden basarse en una política interior común clara y en un mercado interior de la energía que funcione correctamente.

— El CESE destaca que se puede reducir de manera significativa la dependencia energética exterior y aumentar la seguridad del suministro con unas medidas internas de política energética, como la eficiencia energética, una combinación energética diversificada, inversiones suficientes en infraestructuras así como medidas para evitar las crisis como la detección temprana, la difusión de información, y la acumulación/substitución.

1.5 Europa tiene tanto la responsabilidad como el potencial para encabezar un cambio profundo en la cultura del consumo de energía, que es la tercera revolución industrial.

— La UE debe seguir liderando la política climática global y fomentar por todos los medios disponibles un futuro energético sostenible en los países en desarrollo.

1.6 Las nuevas y mejores tecnologías desempeñarán un papel esencial al respecto, tanto para resolver los desafíos energéticos a corto y largo plazo a nivel de la UE como a escala mundial.

- El CESE insta a que la UE, los Estados miembros y las empresas destinen recursos suficientes a la I+D y la innovación en el sector de la energía y reclama una cooperación más integradora a nivel mundial en relación con la I+D en este sector.

1.7 Las disposiciones del Tratado de Lisboa sobre política energética y relaciones exteriores brindarán a los países miembros de la UE mayores posibilidades de actuar juntos y de tener un mayor impacto en la escena mundial de la energía.

- El CESE recomienda que todas las partes interesadas hagan lo posible por encontrar una solución para que el Tratado de Lisboa entre en vigor cuanto antes.

1.8 El requisito más importante es que la UE actúe verdaderamente de forma conjunta. Por tanto, la estrategia debería basarse en una comprensión clara de los diferentes papeles que tienen que desempeñar la Unión, los Estados miembros y los agentes económicos.

1.8.1 En el ámbito exterior, puramente político, las competencias corresponden a los Estados miembros. En lo que respecta al desafío consistente en hablar con una sola voz, se han logrado recientemente resultados positivos, en particular, en las relaciones con Rusia.

- El CESE pide a los Estados miembros que actúen juntos en materia de política exterior y que luchen por que la energía no se use como un arma en los conflictos internacionales.

1.8.2 La UE desarrolla una política comercial común basada en unos principios uniformes. La Comisión es responsable de llevar a cabo las negociaciones comerciales sobre la base del mandato otorgado por el Consejo.

- El CESE recomienda que los mandatos otorgados para celebrar negociaciones multilaterales o bilaterales con determinados países o regiones sean suficientemente ambiciosos pero, a la vez, viables, para que produzcan resultados tangibles en el sector energético.

1.8.3 Los contratos de adquisición, así como los relativos a infraestructuras y otros proyectos, son celebrados y aplicados por las empresas. Los gobiernos suelen desempeñar un papel importante, o incluso decisivo, en la negociación de estos contratos.

- El CESE recomienda que en el contexto de la negociación de estos contratos, los representantes de los gobiernos de los Estados miembros de la UE exijan, como requisito previo para apoyar el contrato, que el tercer país en cuestión aplique determinadas normas en sus mercados, como las de reciprocidad, igualdad de trato, transparencia y protección de las inversiones, así como el respeto del Estado de Derecho y de los derechos humanos. Recomienda, asimismo, que el Consejo acuerde un marco para la aplicación de estos principios a todas las negociaciones sobre contratos de energía con terceros países.

1.9 El objetivo de una política exterior en el ámbito de la energía es responder a las necesidades y preocupaciones de los ciudadanos en su vida privada y profesional.

- El CESE recomienda escuchar a los interlocutores sociales, las organizaciones medioambientales y otros representantes de la sociedad civil y hacerles participar activamente en la definición de la estrategia energética exterior. Se debería aprovechar al máximo sus capacidades para apoyar el diálogo internacional y las negociaciones.

1.10 La sociedad civil organizada, así como los consejos económicos y sociales, ejercen influencia y, por tanto, deben asumir la responsabilidad que les incumbe en la formulación de la política energética exterior de la UE.

- El CESE pide que las organizaciones de la sociedad civil insten a sus gobiernos nacionales y regionales para que actúen de manera conjunta, a nivel de la UE, en estas cuestiones. La solidaridad entre europeos debe primar sobre estrechos intereses locales o nacionales, ya que la actuación conjunta es la mejor forma de lograr los objetivos de seguridad energética y responsabilidad internacional.

1.11 El diálogo y las negociaciones sobre las relaciones internacionales en el ámbito de la energía se llevan a cabo en muchos foros distintos, dada la multitud de elementos geopolíticos y de fondo del problema. Un diálogo abierto que, en la medida de lo posible, abarque los diferentes aspectos de la cuestión, ayudaría a las partes interesadas a tener una mejor comprensión del tema y fomentaría su participación.

- La cuestión energética debería figurar sistemáticamente en el orden del día de las reuniones y mesas redondas del CESE con sus socios internacionales.

- El CESE debe desempeñar un papel al respecto, organizando regularmente seminarios de amplia base sobre aspectos exteriores de la política energética de la UE, en los que participen, en particular, organizaciones de la sociedad civil de terceros países y regiones. A modo de ejemplo, la audiencia organizada el 1 de octubre de 2008 en Bruselas por el Grupo de estudio del CESE sobre la política energética exterior ya demostró su utilidad.

## 2. Introducción

2.1 La energía ha venido a ocupar un lugar prioritario en la agenda política en todo el mundo. Esta prioridad se ve acentuada por las perturbaciones políticas, incluso militares, que se producen en relación evidente con la energía. Como telón de fondo hay que señalar una demanda creciente, fundamentalmente de los países en desarrollo (como consecuencia de la evolución positiva de su nivel de vida), y la prevista escasez de algunos combustibles fósiles. Por otra parte, el suministro de petróleo y de gas se caracteriza por una elevada dependencia respecto a un limitado número de países productores, y se prevé que la producción se concentre cada vez más en el futuro.

2.2 La crisis económica mundial está relacionada con los precios de la energía. Hace menos de dos años, el precio del petróleo y, en consecuencia, el del gas, empezaron a registrar fuertes alzas, generando una inflación elevada y creando problemas considerables para los consumidores y para la sociedad en su conjunto. Actualmente, el precio del petróleo ha disminuido considerablemente, suscitando, a su vez, preocupación respecto de la suficiencia de la producción y la seguridad del suministro. Dentro de la volatilidad, se prevé una tendencia al alza de los precios de la energía, debido a los equilibrios de mercado y, en particular, a las medidas políticas para luchar contra el cambio climático. Los miembros más desfavorecidos de nuestras sociedades se enfrentan a la amenaza de la pobreza energética.

2.3 Actualmente, el 53 % de toda la energía primaria utilizada en la UE se importa del exterior. La dependencia respecto a las importaciones es de un 40 % en el caso de los combustibles sólidos, de un 56 % en el caso del gas, y de un 82 % en lo que respecta al petróleo (cifras de 2005). La actualización en 2007 del marco hipotético de referencia de la Comisión señala para 2030 una dependencia total de las importaciones de un 67 %. De acuerdo con la reciente Segunda revisión estratégica del sector de la energía, se prevé que para 2020 las importaciones de combustibles fósiles permanecerán básicamente en los niveles actuales, una vez plenamente aplicadas las políticas climática y energética de la UE.

2.4 La UE importa de Rusia más del 40 % de su gas y la cuarta parte de su petróleo y estas cifras, sobre todo en lo que respecta al gas, aumentarán en el futuro. A Rusia le siguen como proveedores de petróleo Oriente Medio y Noruega, y, como proveedores de gas, Noruega y después Argelia. La dependencia es recíproca: los proveedores de la UE dependen de nuestra demanda. Así ocurre especialmente en el caso de Rusia, donde más de la mitad de las exportaciones energéticas se destinan a la UE.

2.5 La fuerte dependencia de las importaciones, así como el predominio de ciertas fuentes de importación que no en todos los casos respetan las mismas normas políticas y de mercado que la UE, determinan que la seguridad energética ocupe un lugar prioritario en la agenda de la UE. A ello han contribuido además algunas interrupciones en las entregas de Rusia, así como las recientes acciones militares en Georgia.

2.6 La energía no constituye un sector homogéneo desde el punto de vista de la política energética exterior ni interior. El petróleo se utiliza principalmente en el transporte y no puede sustituirse con facilidad. La UE es una pieza más de los mercados mundiales de petróleo y, por tanto, cuenta con un margen de maniobra escaso. Las restantes fuentes y tecnologías energéticas tienen usos diversificados y son intercambiables en gran medida. El carbón y el uranio se comercializan en un mercado mundial abierto, mientras que hay que prestar especial atención al gas, debido al rápido crecimiento de la demanda y al reducido número y las características de los proveedores.

2.7 En los últimos años, la UE ha emprendido varias acciones para garantizar su suministro exterior de energía.

2.8 Recientemente, el Consejo Europeo de los días 15 y 16 de octubre de 2008 solicitó a la Comisión que presentara propuestas de iniciativas pertinentes en relación con la seguridad energética, definiendo seis prioridades. La Comisión respondió a esta solicitud en su segunda revisión estratégica del sector de la energía. El CESE preparará un dictamen separado sobre este documento y el correspondiente paquete de propuestas.

### 3. Elementos internos de la política energética exterior de la UE

3.1 Son muchas las acciones políticas de la UE y los Estados miembros que pueden allanar el camino para reducir la dependencia de la energía exterior y aumentar la seguridad energética, lo que mejorará la posición de la UE en sus acciones de política energética exterior. Estas medidas sólo se comentan aquí brevemente, ya que se han analizado con detenimiento en otros dictámenes del CESE.

3.2 La mejora de la eficiencia energética constituye la medida primera y principal, ya que afecta al desarrollo de la demanda de energía y, por tanto, a la dependencia respecto al exterior.

3.3 Es necesaria una combinación equilibrada y una diversificación de las fuentes de energía, orientadas en particular hacia fuentes autóctonas con un bajo nivel de emisiones de carbono, como la bioenergía, la energía eólica y la energía nuclear.

3.4 En lo que atañe a los combustibles fósiles, debe promoverse la producción combinada de calor y electricidad de alta eficiencia, así como la captura y el almacenamiento de carbono.

3.5 Se debería reforzar la competencia en el comercio de gas mediante el fomento de la construcción de terminales de GNL y otras infraestructuras.

3.6 Un mercado interior de la energía que funcione adecuadamente facilita la eficiencia en la utilización de los recursos y la solución de posibles problemas de suministro locales o regionales. Se requiere una inversión suficiente en infraestructuras, así como un acceso abierto a las redes y a otras infraestructuras. Una interconexión eficiente requiere una cooperación efectiva entre los reguladores en el ámbito de la energía.

3.7 Para afrontar los riesgos que amenazan la seguridad del suministro se requieren acciones específicas. Deberían establecerse mecanismos eficaces de solidaridad y alerta precoz para actuar conjuntamente en caso de crisis energética y alteraciones del suministro. El CESE emitirá a su debido tiempo su dictamen sobre las recientes propuestas de la Comisión en la materia.

3.8 El CESE apoya, en particular, la adopción de medidas eficaces destinadas a conectar con el mercado común de la energía zonas aisladas de la Unión, especialmente los Estados Bálticos, y asegurar un suministro energético suficiente y diversificado.

### 4. Observaciones generales del CESE sobre una política energética exterior de la UE

4.1 El CESE define dos pilares para la política energética exterior:

- la garantía del suministro de energía a la UE, y
- una política global activa y responsable en materia de energía y clima.

4.2 Estas políticas necesitan perspectivas a corto y a largo plazo. A corto plazo, considerando que la sustitución masiva de las fuentes de energía y las infraestructuras de uso lleva tiempo, es necesario aumentar el suministro de energía, al tiempo que se toman todas las medidas posibles a corto plazo para reducir la demanda. A largo plazo, cuando las inversiones en investigación y nuevas tecnologías rindan fruto, la demanda de energía podrá reducirse aún más y, en particular, las nuevas tecnologías permitirán sustituir las fuentes limitadas o que resulten problemáticas por otras alternativas.

4.3 Entre tanto, el CESE prevé que las políticas sobre cambio climático influirán considerablemente en el ámbito de la energía en dos sentidos: un aumento de los precios y una reducción de la dependencia respecto a los combustibles fósiles.

4.4 Las nuevas tecnologías son la mejor manera de optimizar la eficiencia energética y sustituir fuentes de energía problemáticas. Europa, que está a la cabeza de las políticas energéticas y climáticas, debería aprovechar estas posibilidades, desarrollar las tecnologías necesarias, ayudar a los demás a solucionar sus problemas y crear empleo. A tal fin, es necesario invertir ya suficientemente en investigación en el ámbito de la energía y el desarrollo tecnológico.

## 5. Garantía del suministro de energía a la UE

5.1 La UE ha realizado numerosos esfuerzos bilateral y multilateralmente para extender sus normas y el cumplimiento de las mismas al resto del mundo, en particular a los países con los que mantiene intercambios energéticos. El éxito, hasta la fecha, ha sido limitado. Se requiere una actuación más firme.

5.2 Es urgente imponer la reciprocidad de las condiciones en materia de inversiones. Muchos países productores de energía necesitan la inversión exterior para desarrollar sus fuentes e infraestructuras energéticas, pero no habrá inversión mientras no existan normas, éstas sean poco claras o no se apliquen de manera sistemática. Se deberían mantener las disposiciones de la Carta de la Energía e incluir planteamientos similares en futuros tratados bilaterales en materia energética.

5.3 Lo mismo cabe decir respecto a otras cuestiones reglamentarias, como las relativas a la igualdad de trato, la libertad contractual y el cumplimiento de los contratos, así como el acceso a las infraestructuras de tránsito.

5.4 La UE debería exigir y defender activamente el derecho y la posibilidad para las empresas europeas de invertir desde el principio en el desarrollo de fuentes de energía e infraestructuras.

5.5 Europa necesita garantizar su suministro, mientras que nuestros proveedores, y en particular Rusia, señalan que necesitan garantizar la demanda para proceder a las inversiones pertinentes. A menudo se requieren contratos de larga duración para respaldar el desarrollo de grandes infraestructuras. Para conseguir un mejor equilibrio de poder, estos contratos deben celebrarse dentro de un marco europeo. Para ello se requiere la puesta en común de la información entre los Estados miembros y una estrecha cooperación con los agentes del mercado.

5.6 El Plan prioritario de interconexión de la UE engloba varios grandes proyectos de interconexión, entre ellos el relativo a una conexión exterior: el gasoducto Nabucco, para el transporte de gas del Caspio a Europa Central. Estos proyectos revisten una enorme importancia, pero puede que no resulten suficientes para Europa a medio plazo.

5.7 La conexión de la UE con el Cáucaso y Asia central puede exigir la construcción de varias nuevas conducciones, aparte de la del proyecto Nabucco. La UE debería presentar propuestas de coordinación de los proyectos regionales que presenten una dimensión significativa, y movilizar la inversión pública y privada.

5.8 El CESE toma nota de los seis proyectos de infraestructura prioritarios propuestos por la Comisión en su Segunda revisión estratégica del sector de la energía. El Comité se pronunciará al respecto, así como sobre el Libro Verde «Hacia una red europea de energía segura, sostenible y competitiva» (2).

5.9 Es necesario intensificar el diálogo con la OPEP y el Consejo de Cooperación del Golfo y aplicar plenamente los acuerdos con Azerbaiyán y Kazajistán. Es preciso estrechar lazos con los productores de Asia central, como Turkmenistán y Uzbekistán, para facilitar el transporte de recursos energéticos del Caspio a la UE.

5.10 La importancia de África como proveedor de energía ha aumentado considerablemente. La asociación reforzada con África debe ser de amplio alcance y facilitar de manera equilibrada el desarrollo sostenible de las economías de los productores africanos de petróleo y gas.

5.11 La cooperación en el Mediterráneo, que experimenta actualmente un fuerte desarrollo, debe desempeñar un papel importante mediante la inclusión de diversos aspectos de la energía, como la producción, el tránsito y el consumo.

5.12 Por otra parte aumentará la importancia de la dimensión septentrional. Los yacimientos de petróleo y de gas en el Ártico y la cooperación en las áreas septentrionales deberían ocupar un lugar más prioritario en la política energética exterior de la UE. Por su parte, la cooperación en el área del Báltico atañe fundamentalmente a países usuarios y de tránsito de energía, para los que la conexión con Rusia es fundamental.

5.13 En el caso de Rusia, el objetivo debe ser alcanzar un acuerdo marco sólido y general, fundado en la igualdad, el entendimiento mutuo y la reciprocidad. Rusia debería permitir el tránsito de gas en su red y la inversión en ésta y en fuentes de energía de las empresas europeas. Corresponde a Rusia disipar las dudas existentes sobre su fiabilidad como proveedor de energía, de la misma manera que de sus interlocutores europeos se espera que respeten sus contratos y compromisos.

5.14 La UE también debería desarrollar la cooperación con otros usuarios de la energía, no sólo en el marco de la Agencia Internacional de la Energía sino también más allá de éste.

(2) Libro Verde «Hacia una red europea de energía segura, sostenible y competitiva», COM(2008) 782 final.

## 6. Una política global activa y responsable en materia de energía y clima

6.1 La cultura actual de consumo de energía nació en Europa y los Estados Unidos con la primera revolución industrial. En su intento de elevar su nivel de vida, muchos países en desarrollo se encuentran ahora en la misma fase que Europa hace algunas décadas. Esta situación determina en ellos un rápido incremento del consumo de energía; es su derecho y resulta necesario para la seguridad y el desarrollo pacífico en el mundo. Actualmente, Europa tiene tanto la responsabilidad como la capacidad de impulsar un profundo cambio en la cultura de consumo de energía: la tercera revolución industrial.

6.2 Unos 2 000 millones de personas de países en desarrollo no tienen acceso a la electricidad y dependen de la madera, el estiércol y los residuos agrícolas, que han convertido la contaminación atmosférica dentro de las viviendas en una de las 10 principales causas de muerte prematura en el mundo. El acceso de estas poblaciones a la red eléctrica y la capacidad de producción de electricidad constituye una de las mayores tareas globales que ha de afrontar el mundo. Conlleva enormes inversiones y un ingente incremento del consumo mundial de energía. Pero son inversiones que han de realizarse para que todos puedan disfrutar de condiciones de vida humanas y dignas y tengan la posibilidad de elevar su nivel de vida.

6.3 La UE ha asumido acertadamente el liderazgo en el terreno de las políticas climáticas. El objetivo primordial en este caso ha de consistir en lograr un acuerdo internacional efectivo que suscriban todos los países, puesto que tanto los efectos del calentamiento global como el aumento de las emisiones de gases de efecto invernadero alcanzarán su nivel más elevado fuera de Europa. La Conferencia del Clima que tendrá lugar en Copenhague en diciembre de 2009 constituirá la piedra angular de las negociaciones mundiales, y la UE debe hacer cuanto esté a su alcance para procurar el éxito de esta conferencia. En cambio, las acciones unilaterales emprendidas por la UE impondrían una carga insostenible a la economía de la Unión.

6.4 La UE dispone de y sigue desarrollando instrumentos para mitigar el cambio climático: se trata de las tecnologías ligadas a las energías renovables y a las energías con un bajo nivel de emisiones de carbono, y asimismo de las tecnologías vinculadas a la eficiencia energética. La aplicación de estas tecnologías debería ampliarse a todo el mundo, con lo que aumentaría la demanda de conocimientos técnicos y productos europeos y se crearían nuevos empleos.

6.5 El CESE apoya firmemente la idea de un acuerdo internacional sobre eficiencia energética entre los principales países consumidores de energía (Estados Unidos, Canadá, Japón, Australia, India y China). Un paso en esta dirección fue el foro convocado por el G-8 en Japón en julio de 2008. Sin embargo, ha de garantizarse que todos estos consumidores clave participen de manera efectiva en el acuerdo y contribuyan a él de manera equitativa. El acuerdo debería comprender, además del fomento de las políticas de eficiencia energética y el desarrollo y la difusión de tecnologías y fuentes renovables, la prohibición del régimen de precios dobles, es decir, de la subvención de los precios de la energía a los usuarios nacionales. Esta opción da lugar a un derroche de energía considerable.

6.6 La UE debe apoyar asimismo en la práctica la eficiencia energética en los países en desarrollo. El planteamiento que se debería adoptar al respecto consiste en evitar las inversiones en sistemas de producción y consumo basados en un uso intensivo de la energía. A tal efecto, ha de hacerse un mejor uso de las políticas de desarrollo de la UE.

6.7 El apoyo a la educación y la formación debe constituir la herramienta principal del conjunto de medidas de cooperación en materia energética con los países en desarrollo.

6.8 El CESE subraya que en toda forma de cooperación, sobre todo con los países en desarrollo, ha de tenerse en cuenta el objetivo del desarrollo sostenible de estos países, basado en el desarrollo de la democracia y el respeto de los derechos humanos.

Bruselas, 14 de enero de 2009

*El Presidente  
del Comité Económico y Social Europeo*  
Mario SEPI

---

## Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Instrumento europeo para la Democracia y los Derechos Humanos (IEDDH)»

(2009/C 182/03)

Ponente: Sr. IULIANO

El 10 de julio 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

«Instrumento europeo para la Democracia y los Derechos Humanos (IEDDH)».

La Sección Especializada de Relaciones Exteriores, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 11 de diciembre de 2008 (ponente: Sr. IULIANO).

En su 450° Pleno de los días 14 y 15 de enero de 2009 (sesión del 15 de enero de 2009), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 115 votos a favor y 4 abstenciones el presente Dictamen.

### 1. Conclusiones y recomendaciones

#### 1.1 Refuerzo de los derechos económicos, sociales y culturales

El CESE solicita que en las políticas de la Unión Europea se confiera una mayor importancia a los derechos económicos, sociales y culturales <sup>(1)</sup>, mediante la utilización de los instrumentos geográficos y temáticos disponibles, entre los que se pone de relieve, como elemento complementario, el Instrumento europeo para la Democracia y los Derechos Humanos (IEDDH).

Tras la reciente aprobación del protocolo facultativo al Pacto de las Naciones Unidas sobre los derechos económicos, sociales y culturales, el CESE solicita que la Unión Europea abogue por la ratificación universal y aplicación de dicho Pacto y su Protocolo (véase anexo 1).

#### 1.2 «Diálogo social» y «trabajo digno» entre las prioridades del IEDDH

En el marco de la afirmación de los derechos económicos, sociales y culturales, y entre las condiciones indispensables para el

mantenimiento de la paz y el desarrollo democrático de cada país, el CESE subraya la importancia de la protección del trabajo en todos sus aspectos (trabajo como elemento determinante para la identidad social y el derecho de ciudadanía de toda persona) <sup>(2)</sup>. El CESE hace hincapié en la relación entre la protección del trabajo y todos los derechos consiguientes, tal como aparecen explicitados en los fundamentales convenios internacionales de la Organización Internacional del Trabajo (derecho al trabajo, derecho de asociación y negociación colectiva, no discriminación en el trabajo, prohibición del trabajo infantil y del trabajo forzoso), reconociéndolos como Derechos Humanos fundamentales. Por tanto, el trabajo digno (según la definición de la OIT) y el diálogo social, condición indispensable para la afirmación y protección de los derechos laborales, deben ser objeto de un reconocimiento adecuado y figurar entre las prioridades del IEDDH.

#### 1.3 Apoyo a los interlocutores sociales

Los interlocutores sociales (organizaciones de trabajadores y la patronal), como protagonistas del diálogo social, deben ser vistos, por consiguiente, como actores e interlocutores esenciales de la Unión Europea en este contexto. Los interlocutores sociales deben integrarse plenamente en el diálogo político y deben poder gozar de un apoyo directo.

#### 1.4 Potenciación del papel de la sociedad civil en los procesos de consulta en materia de derechos humanos

El CESE solicita, en términos generales, que en las políticas exteriores adoptadas por la UE figuren siempre en el primer plano los objetivos de fomento de la democracia y de los derechos humanos, y que los programas e instrumentos temáticos se destinen de modo prioritario a la sociedad civil organizada, en todos los casos en que sea posible.

Por consiguiente, el CESE solicita que se inicie una reflexión institucional sobre el papel de la sociedad civil en la política exterior de la Unión en materia de derechos humanos y sobre la posibilidad de conseguir que la sociedad civil participe más directamente

<sup>(1)</sup> Los artículos 6 a 15 del Pacto sobre los derechos económicos, sociales y culturales reconocen: igualdad de derechos para hombres y mujeres a la hora de disfrutar de todos los derechos humanos e insta a los Estados a hacer que ese principio sea una realidad (artículo 3);  
— derecho al trabajo;  
— derecho a condiciones laborales justas y favorables;  
— derecho a constituir y formar parte de sindicatos;  
— derecho a seguridad social, incluido el seguro social;  
— derecho a la mayor asistencia y protección posible para la familia, madres, niños y jóvenes;  
— derecho a un adecuado nivel de vida;  
— derecho a disfrutar del mayor nivel posible de salud física y mental;  
— derecho a la educación, y  
— derecho a participar en la vida cultural.

<sup>(2)</sup> Artículo 23 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (por un trabajo digno), recogido en los artículos 6, 7 y 8 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966.

en la definición y aplicación de tal política. La consulta a la sociedad civil organizada debería realizarse sistemáticamente antes de elaborar cualquier documento de estrategia, incluidos los documentos de estrategia específicos para cada país.

### 1.5 El papel del CESE: dirección, supervisión y evaluación

El CESE solicita participar formalmente en el proceso de consulta interna al inicio de la programación estratégica plurianual y anual del IEDDH, a fin de que ésta pueda beneficiarse de los resultados del trabajo llevado a cabo por el propio Comité con los interlocutores de la sociedad civil de los terceros países, con los que mantiene relaciones privilegiadas (Mesa Redonda con la India, área euromediterránea, países ACP, etc.). Asimismo, solicita ser consultado en el marco de la evaluación intermedia y de los balances del IEDDH.

El CESE se propone desempeñar un papel activo en este proceso, basándose en la propia experiencia y en sus propias «redes» de referencia (interlocutores económicos y sociales y Consejos Económicos y Sociales).

El CESE sugiere proceder a una reflexión sobre la creación de «puntos focales» para el apoyo a los defensores de los derechos humanos, que permitirían a las instituciones y órganos de la UE trabajar en red, pero cada uno en su propio ámbito de competencia.

El CESE puede, asimismo, desempeñar un importante papel respecto a la sociedad civil en el ámbito del seguimiento postelectoral, para consolidar los sistemas democráticos.

El CESE propone, a semejanza de lo que se ha hecho en el Parlamento Europeo, la constitución de un Comité de seguimiento del IEDDH que tendría como misión, por una parte, responder a las solicitudes urgentes de consulta en el marco de los nuevos procedimientos establecidos para los instrumentos financieros y, por otra, asegurar un seguimiento de la programación y aplicación del IEDDH.

## 2. La Unión Europea y los derechos humanos

2.1 La protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales constituye uno de los principales objetivos de la Unión Europea (UE), tanto en el interior de sus fronteras como en sus relaciones con terceros países. Según el artículo 6 del Tratado sobre la Unión Europea (1999), «La Unión se basa en los principios de libertad, democracia, respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y del Estado de Derecho, principios que son comunes a los Estados miembros». Y por otra parte, el artículo 7 del mismo Tratado prevé un mecanismo para sancionar violaciones graves y persistentes de tales derechos por parte de los Estados miembros.

2.2 El artículo 11 del Tratado aborda la dimensión exterior de la UE respecto a la protección de los derechos humanos. El Tratado de Niza, concluido en diciembre de 2000, amplía aún más el

objetivo de la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, integrándolo en el contexto de las acciones de cooperación al desarrollo y de todas las otras formas de cooperación con terceros países (artículos 181 y 181 A del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, o TCE). La Carta de los Derechos Fundamentales de la UE, promulgada en la cumbre de Niza en el año 2000, constituye, por último, el punto de referencia en materia de derechos humanos para la dimensión interior y exterior de la Unión <sup>(3)</sup>.

2.3 En estas últimas décadas, el desarrollo exponencial del proceso de globalización ha aumentado cada vez más la importancia que el tema de la protección de los derechos humanos reviste para la UE, sobre todo en lo que respecta a sus relaciones con los países en desarrollo. La Comisión y el Consejo, con el consenso del Parlamento Europeo <sup>(4)</sup>, llevan subrayando desde hace tiempo el vínculo entre desarrollo (lucha contra la pobreza) y protección de los derechos humanos, por cuanto son estos últimos los que crean las condiciones para el desarrollo socioeconómico real y estable de un país, al tiempo que contribuyen a conseguir los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

2.4 «... en su calidad de protagonista económico y político de alcance diplomático mundial, y que dispone de un presupuesto considerable para ayuda exterior, la UE dispone de fuerza e influencia, que puede emplear en pro de la democratización y los derechos humanos (en terceros países)» <sup>(5)</sup>. Actualmente la Unión ejerce esta influencia a través de diálogos políticos sobre los derechos humanos con los países con los que mantiene relaciones. Basta pensar, por ejemplo, en los diálogos estructurales dedicados exclusivamente a los derechos humanos (China) o en aquellos entablados a nivel regional y bilateral en el contexto de los Acuerdos de Asociación y Cooperación y de los Acuerdos de Asociación, respectivamente con los países en desarrollo, con los nuevos vecinos de la UE y con los países candidatos.

2.5 Un ejemplo particular es la *cláusula de los derechos humanos* que la UE ha introducido en los acuerdos bilaterales con los terceros países, en el sentido de que el respeto de los derechos humanos y la democracia son «elementos esenciales» del acuerdo. Tal cláusula figura en los acuerdos bilaterales celebrados por la UE a partir de 1992 y se aplica actualmente a más de un centenar de países <sup>(6)</sup>. En caso de eventuales violaciones de un elemento

<sup>(3)</sup> No obstante, debe también recordarse la Carta Social Europea de 1961, que es la primera fuente jurídica a nivel europeo que codificó los derechos económicos y sociales. La Carta entró en vigor en 1965, se revisó en 1996 y posteriormente en 1999 (versión vigente). Cabe recordar finalmente la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores de 1989.

<sup>(4)</sup> Declaración conjunta sobre la política de desarrollo de la CE, Consejo y Comisión, 10 de noviembre de 2000, disponible en el sitio: [http://europa.eu.int/comm/development/lex/en/council20001110\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/development/lex/en/council20001110_en.htm) (<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/00/st13/13458en0.pdf>) La política de desarrollo de la Unión Europea «El consenso europeo» (COM(2005) 311 final).

<sup>(5)</sup> Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo: El papel de la Unión Europea en el fomento de los derechos humanos y la democratización en terceros países (COM(2001) 252 final).

<sup>(6)</sup> Comunicación de la Comisión sobre la inclusión del respeto de los principios democráticos y los derechos humanos en los acuerdos entre la Comunidad y terceros países (COM(1995) 216 final).

esencial, podrán adoptarse diferentes medidas a diversos niveles, como la interrupción de los contactos a nivel político o la introducción de cambios en los programas de cooperación. Por otra parte, la UE posee otro instrumento, como es la *cláusula de «incentivo social»* en el marco del sistema de las preferencias generalizadas (SPG y SPG +), que prevé la concesión de preferencias suplementarias a los países que respeten algunas normas de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) (7).

2.6 Sin embargo, por lo que respecta al tema de los derechos humanos en la política europea, es posible encontrar aún lagunas y contradicciones. El propio Parlamento Europeo (PE), en 2005, adoptó una Resolución (8) en la que se pone de relieve que muchos acuerdos sectoriales de la UE (en el sector textil, pesca, agricultura, etc.) aún no disponen de la «cláusula de los derechos humanos». En general, se lamenta la vaguedad de los términos y de los procedimientos seguidos en los acuerdos actuales, que no permiten una aplicación efectiva de las cláusulas. Y en particular, se pone en evidencia el papel limitado del Parlamento en el proceso de negociación (supervisión y suspensión) de los propios acuerdos, lo que deja al Consejo y a la Comisión un amplio margen de decisión.

2.7 En los Acuerdos de Asociación Económica (AAE) (9) con los países de África, Caribe y Pacífico (ACP), así como en los acuerdos de libre cambio con la zona del Mediterráneo (ENP), la UE tiende a centrarse principalmente en los aspectos comerciales. Por consiguiente, la ayuda al desarrollo por parte de la UE correría el riesgo de ser interpretada como instrumento de presión respecto a los socios del Sur, y los acuerdos terminarían por no servir para el desarrollo (ni, por tanto, para la protección de los derechos humanos) en los países beneficiarios.

2.8 El CESE reafirma la necesidad de **políticas coherentes y complementarias** por parte de la UE en apoyo a los derechos humanos y la democratización, que garanticen el mismo nivel de prioridad en los diversos sectores de la política exterior, comercial y de cooperación al desarrollo. Un **proceso más amplio de consulta a la sociedad civil** parece también necesario para garantizar un verdadero respeto de tal coherencia. En efecto, las organizaciones de la sociedad civil podrían aportar una valiosa contribución en diversas fases, desde la negociación de los acuerdos a la supervisión, evaluación y control en la fase de ejecución.

### 3. Presentación del Instrumento europeo para la Democracia y los Derechos Humanos (IEDDH)

3.1 El IEDDH representa el instrumento financiero de la UE dedicado al apoyo a actividades en favor de la protección de los derechos humanos y la democracia en terceros países. En este

(7) Reglamento (CE) n° 2820/98 del Consejo relativo a la aplicación de un plan plurianual de preferencias arancelarias generalizadas durante el período comprendido entre el 1 de julio de 1999 y el 31 de diciembre de 2001 (DO L 357 de 30.12.1998, p. 1-112).

(8) Resolución del Parlamento Europeo sobre la cláusula relativa a los derechos humanos y a la democracia en los acuerdos de la Unión Europea (2005/2057 INI).

(9) Sobre la base del Acuerdo de Cotonú (2000), en 2002 se entablaron las negociaciones para celebrar tales acuerdos. Éstos prevén la creación de zonas de libre cambio entre la UE y los socios de los países ACP.

sentido, el IEDDH debe entenderse como un instrumento complementario respecto a los otros medios de actuación de las políticas en materia de democracia y derechos humanos citados supra; es decir: diálogos políticos, iniciativas diplomáticas, acuerdos comerciales, instrumentos y programas geográficos y temáticos de cooperación.

3.2 Este instrumento fue creado en el contexto de las perspectivas financieras UE 2007-2013, con el que se emprendió un largo proceso de organización de los programas financieros de la asistencia exterior de la Unión. De esta manera, el nuevo marco comprende ahora instrumentos geográficos –como el **IPA** (Instrumento de preadhesión, que incluye a los países candidatos y potenciales candidatos), el **ENPI** (Instrumento de vecindad para los países del Cáucaso, de Europa Central y del Mediterráneo), el **DCI** (Instrumento para la cooperación al desarrollo), el **ICI** (para la cooperación con los países industrializados)-, así como instrumentos temáticos –como el **IEDDH** (Derechos humanos), el **SI** (Instrumento de estabilidad) y el **INSC** (Seguridad nuclear). Los instrumentos temáticos no requieren el acuerdo de las autoridades de los terceros países para ser aplicados.

3.3 Mediante el Reglamento IEDDH (10), que entró en vigor el 1 de enero de 2007, se instituyó un instrumento que dispone de su propio presupuesto. Este instrumento no ha tenido una génesis sencilla, por cuanto en las propuestas iniciales, los derechos humanos y la democracia figuraban entre las líneas temáticas del instrumento DCI, perdiendo, por consiguiente, autonomía respecto a otras acciones de cooperación al desarrollo. Sin embargo, gracias a la presión del Parlamento Europeo, así como de las **organizaciones de la sociedad civil**, finalmente se pudo obtener un reglamento específico para los derechos humanos y la democracia.

3.4 El nuevo instrumento sustituye a la Iniciativa europea para los derechos humanos, es decir, al programa vigente desde el período 2000-2006. Y constituye la respuesta a las críticas contra la iniciativa europea, considerada demasiado rígida en el plano administrativo y financiero y poco adaptada a la sociedad civil de los países en los que la democracia y los derechos humanos se encuentran en dificultad.

3.5 La actuación del Instrumento se articula en varias fases: (1) la *programación estratégica plurianual*, que define el marco de la asistencia de la UE, determinando las prioridades y el calendario financiero indicativo. El correspondiente documento estratégico es elaborado por la Dirección General de Relaciones Exteriores de la Comisión Europea, previa consulta a las partes interesadas (*stakeholders*), entre las que figuran representantes de la sociedad civil. (2) El *Plan de acción anual*, en cambio, se basa en el documento estratégico y define más detalladamente sus objetivos, los sectores de intervención, los procedimientos de gestión y el importe de la financiación. Dicho Plan es elaborado por Europe Aid.

(10) Reglamento (CE) n° 1889/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de diciembre de 2006 por el que se establece un instrumento financiero para la promoción de la democracia y de los derechos humanos a escala mundial (DO L 386 de 29.12.2006, p. 1).

3.6 Cabe observar que se ha introducido el *legal scrutiny* (escrutinio jurídico) por el Parlamento Europeo de los documentos de estrategia preparados por la Comisión Europea y adoptados por los Estados miembros. La Comisión deberá tener en cuenta las observaciones del Parlamento a la hora de proceder a la aplicación de las políticas.

3.7 Los objetivos <sup>(11)</sup> del IEDDH son actualmente cinco:

- *Objetivo 1: Reforzar el respeto de los derechos humanos en los países y regiones del mundo en los que estén más amenazados*
- *Objetivo 2: Reforzar el papel de la sociedad civil en la promoción de los derechos humanos y de las reformas democráticas, en el apoyo a la conciliación pacífica de los intereses de los diferentes grupos y en la consolidación de la participación y de la representación política*
- *Objetivo 3: apoyar las acciones en materia de derechos humanos y democracia en el ámbito de la aplicación de las orientaciones de la UE, como las relativas al diálogo sobre los derechos humanos, los defensores de tales derechos, la pena de muerte, la tortura y los niños en los conflictos armados*
- *Objetivo 4: Sostener y reforzar el marco internacional y regional para la protección de los derechos humanos, la justicia, el Estado de Derecho y la promoción de la democracia*
- *Objetivo 5: Crear confianza en el proceso electoral democrático, en particular mediante la supervisión de las elecciones.*

3.8 El IEDDH es un instrumento de fundamental importancia para la puesta en práctica de acciones concretas en apoyo de los derechos humanos. Asimismo, constituye un instrumento esencial, sobre todo, para las organizaciones de la sociedad civil, que encuentran en el mismo la sede adecuada para poder emprender sus iniciativas.

#### 4. Observaciones generales

4.1 En general, el CESE valora positivamente el nuevo instrumento IEDDH, cuya importancia para apoyar las políticas de la UE en materia de derechos humanos en todo el mundo es indiscutible. Asimismo, considera positivo el incremento de los recursos financieros dedicados a este instrumento. El CESE, gracias a su experiencia específica, está dispuesto a apoyar en los terceros países a la sociedad civil, que debe seguir siendo el principal destinatario de los recursos del Instrumento. Y por último, el CESE encuentra una gran correspondencia entre los temas tratados por el Instrumento y las prioridades estratégicas establecidas por la propia Sección de Relaciones Exteriores.

4.2 Sin embargo, el CESE insiste en subrayar dos exigencias de carácter general: 1) la de hacer especial hincapié en la importancia de la protección de los **derechos económicos, sociales y culturales, en particular del derecho internacional del trabajo,**

en la estructura general del IEDDH (los derechos económicos, sociales y culturales, en efecto, pueden representar un punto de partida para poder apoyar posteriormente los derechos civiles y políticos, sobre todo cuando se trata de países «difíciles») y 2) la de conferir **un papel más activo al CESE y a la sociedad civil organizada (SCO)** en los diversos procesos de consulta con las instituciones europeas en materia de derechos humanos <sup>(12)</sup>.

4.3 Tal como dispone el propio Reglamento del IEDDH, el desafío de crear y alimentar una cultura de derechos y de garantizar el funcionamiento del proceso democrático no puede prescindir del pleno respeto de los derechos económicos y sociales. **La protección del trabajo y de los derechos correspondientes** sancionados en el Convenio de la OIT constituye hoy en día un aspecto fundamental para el desarrollo de los terceros países. Como recuerda la propia Comisión Europea, «la UE cree que el respeto de los derechos sociales y de las normas laborales favorece un desarrollo social y económico duradero y equitativo» y, en consecuencia, que «grandes protagonistas son los interlocutores sociales (empresas, sindicatos) ... Los sindicatos son con frecuencia las organizaciones que cuentan con mayor número de miembros en los países socios, y vigilan la aplicación de las normas laborales internacionales» <sup>(13)</sup>.

4.4 Ya se ha puesto de relieve supra que la SCO puede participar en gran medida en los procesos de negociación de los acuerdos entre la UE y terceros países. Pero no basta. Parece conveniente que, también por lo que respecta a la elaboración de las programaciones estratégicas y de las programaciones anuales para la asistencia exterior, la SCO se integre más en el proceso decisorio. Si bien es cierto que en la actualidad ya están previstas consultas por parte de la Comisión a las organizaciones de la sociedad civil respecto a los derechos humanos, tal procedimiento debería ser más transparente y oficializarse en las agendas institucionales.

4.5 En particular, la consulta a las delegaciones de la UE en el país beneficiario parece fundamental para garantizar una adaptación efectiva de la asistencia a las necesidades reales de la sociedad <sup>(14)</sup>.

4.6 El CESE subraya que la consulta sistemática a la sociedad civil es igualmente importante a escala nacional, regional y

<sup>(12)</sup> El CESE recuerda que la consulta a la SCO es relevante no sólo para el instrumento IEDDH, sino también para todos los otros instrumentos relativos a la asistencia exterior de la UE. El Comité solicita, por ejemplo, que el programa temático «asilo y migración» integrado en el instrumento de cooperación al desarrollo -DCI- se destine esencialmente a apoyar las iniciativas de la sociedad civil en la promoción de los derechos económicos, sociales y culturales de los migrantes, de conformidad con las prioridades definidas por el mismo en sus dictámenes sobre la política migratoria de la UE aprobados en julio de 2008. Véase a este respecto el Dictamen sobre el tema «Migración y desarrollo: oportunidades y retos» — (ponente: Sukhdev Sharma) DO C 120 de 16.5.2008, p. 82.

<sup>(13)</sup> Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo: El papel de la Unión Europea en el fomento de los derechos humanos y la democratización en terceros países (COM(2001) 252 final).

<sup>(14)</sup> En particular, se debe asegurar la coherencia de la distribución de los recursos financieros entre los diferentes países y áreas geográficas, teniendo en cuenta las condiciones objetivas y las necesidades reales.

<sup>(11)</sup> Documento de Estrategia del IEDDH 2007-2010, DG RELEX/B/1 JVK 70618, sitio Internet de EuropeAid.

local. Por tanto, el CESE anima a los representantes de todos los ámbitos a debatir con la sociedad civil todas las decisiones políticas antes de elaborar cualquier documento de estrategia o tomar cualquier decisión estratégica. Puesto que en este terreno no existen referencias, el CESE, para reforzar el proceso de consulta a la sociedad civil, sugiere supervisar y evaluar periódicamente estas consultas y, sobre la base de unos datos verificados, llevar a cabo una valoración de los métodos aprobados.

4.7 A tal fin, el CESE subraya la necesidad de reavivar un verdadero *diálogo* entre la SCO y las delegaciones de la UE. Por consiguiente, el CESE desea que todas las delegaciones de la UE participen en mayor medida en la puesta en práctica de los proyectos y puedan ser dotadas de personal específico para tal cometido, como en el caso de la figura del «Civil Society Officer» (funcionario responsable de la sociedad civil), del que ya existen algunos ejemplos.

4.8 El CESE solicita que los recursos humanos y presupuestarios asignados para la aplicación del IEDDH sean adecuados para la especificidad de los proyectos realizados con la sociedad civil y de los condicionantes que pesan sobre dichos proyectos en términos de tiempo, personal y riesgos financieros, y que la asignación se lleve a cabo en las delegaciones que la Comisión tiene en los terceros países antes que en la propia sede de la Comisión <sup>(15)</sup>. Ello requiere una intervención específica para la selección y formación de los recursos humanos, además de la positiva labor llevada a cabo por la Comisión.

4.9 En particular, el CESE solicita que se analicen los instrumentos facilitados concretamente a la Unión Europea para apoyar iniciativas de «capacity building» (desarrollo de capacidades) a favor de las organizaciones de la SCO interesadas, así como de las pequeñas organizaciones autónomas e informales de la sociedad civil, teniendo en cuenta la necesidad de poder prestar a estas últimas un apoyo directo (*core funding*) en casos particulares y, con frecuencia, también por importes limitados.

## 5. Observaciones específicas

### 5.1 Objetivo 1:

El CESE acoge favorablemente la inclusión específica del **derecho de asociación y del derecho a formar o adherirse a una organización sindical** como base para la intervención prioritaria por lo que respecta a este objetivo.

Sin embargo, sería conveniente especificar también el **derecho de negociación colectiva**, que es complementario al derecho de asociación, tal como disponen los propios convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

<sup>(15)</sup> Actualmente los recursos destinados al IEDDH representan cerca del 10 % del total de los fondos disponibles para los programas de cooperación. El resto de los recursos se concede a través de los acuerdos bilaterales y de «apoyo al presupuesto» a favor de los países beneficiarios. En consecuencia, al margen de que las asignaciones más importantes se efectúen a nivel gubernamental, el interés y la mayor disponibilidad por parte del propio personal de la Delegación deben dirigirse a los programas que tengan una mayor prioridad desde el punto de vista financiero.

El CESE recuerda que estos temas son muy importantes y cruciales para muchos países <sup>(16)</sup>. En efecto, en algunos países se niegan las libertades fundamentales de expresión y asociación; y algunos miembros de organizaciones sindicales suelen pagar con su vida el precio de sus batallas en defensa de los derechos humanos. En este contexto, la solidaridad y la asistencia internacional son necesarias para apoyar a las organizaciones locales, facilitando, cuando sea posible, la participación de todos los interlocutores sociales <sup>(17)</sup>.

Asimismo, el CESE subraya la importancia de la libertad de empresa, un derecho en favor del desarrollo económico y cuyo ejercicio suele verse obstaculizado en diversos países.

### 5.2 Objetivo 2:

Este objetivo se centra en las reformas democráticas, en el apoyo a la conciliación de los intereses de los diversos grupos y en la consolidación de la participación y la representación. El CESE hace hincapié en la **ausencia del diálogo social** entre las prioridades citadas en el Plan de acción.

Aunque se cite de nuevo la libertad de asociación, el diálogo social debería indicarse expresamente como prioritario en calidad de instrumento, con todo derecho, de la participación, representación y conciliación de los grupos de interés, que son precisamente los interlocutores sociales (empresarios y trabajadores). El diálogo social es una modalidad que permite el encuentro de los intereses de las partes, sobre cuya base las propias partes encuentran un acuerdo. Por consiguiente, tal proceso contiene en sí mismo el principio de igualdad de la representación, así como la afirmación de los principios básicos de la democracia. El diálogo social constituye, por ello, una prueba concreta del ejercicio de las libertades de expresión y asociación, que, como afirma el propio Reglamento del IEDDH, *son los prerequisites del pluralismo político y del proceso democrático*.

El mantenimiento del diálogo social, establecido como modelo de acuerdo entre los interlocutores sociales en la UE, debería ser apoyado también en los terceros países, en los que precisamente las dinámicas de la democracia necesitan ejercitarse y fortalecerse. No hay que olvidar que, gracias a sus características, el diálogo social constituye también un instrumento de prevención, además de servir para la resolución de conflictos.

El CESE recuerda que la libertad de asociación y el diálogo social representan componentes fundamentales para la aplicación de las políticas en apoyo del **trabajo digno**, que tanto la Comisión como el Consejo aprobaron e hicieron propias en 2006 <sup>(18)</sup>. Cabe subrayar que también el documento estratégico del IEDDH hace referencia explícita al fomento de las condiciones dignas de trabajo. Por consiguiente, es deseable que estas consideraciones se puedan transformar en verdaderos y reales objetivos del Instrumento para la democracia y los derechos humanos.

<sup>(16)</sup> Para referencias véase el sitio Internet del UNHRC (United Nations Human Rights Council).

<sup>(17)</sup> Véase Dictamen CESE sobre el tema «La libertad de asociación en los países socios mediterráneos», ponente: Juan Moreno, DO C 211 de 19.8.2008, p. 77.

<sup>(18)</sup> Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: «Promover un trabajo digno para todos», COM(2006) 249 final.

### 5.3 Objetivo 3: Defensores de los derechos humanos

El CESE solicita que se preste mayor atención a cuantos defienden los derechos laborales y se propone reforzar el apoyo a los defensores de los derechos humanos expuestos y amenazados, en colaboración con las redes de las organizaciones de la sociedad civil <sup>(19)</sup>.

El CESE sugiere proceder a una reflexión sobre la creación de «puntos focales» para apoyar a los defensores de los derechos humanos, que permitan a las instituciones y órganos de la UE trabajar en red, cada uno en su propia esfera de competencia (incluido el Consejo de Europa que ya ha emprendido iniciativas en este sentido).

Por último, se propone favorecer una colaboración y participación directa del Comité de las Regiones por lo que respecta a las iniciativas en la materia (véanse, por ejemplo, *les villes refuges* <sup>(20)</sup>).

Bruselas, 15 de enero de 2009

*El Presidente  
del Comité Económico y Social Europeo*  
Mario SEPI

### 5.4 El cometido específico del CESE

El CESE solicita a la Comisión Europea que se le consulte regularmente en lo que respecta al IEDDH. En efecto, como órgano consultivo de las instituciones europeas, en el que están representados los interlocutores sociales y otras organizaciones de la sociedad civil que, a su vez, operan activamente en asociación con las organizaciones de la sociedad civil en los terceros países, el CESE puede aportar una valiosa contribución tanto a la programación estratégica del Instrumento como a su evaluación.

El CESE propone, a semejanza de lo que se ha hecho en el Parlamento Europeo, la constitución de un Comité de seguimiento del IEDDH que tendría como misión, por una parte, responder a las solicitudes urgentes de consulta en el marco de los nuevos procedimientos establecidos para los instrumentos financieros y, por otra, asegurar un seguimiento de la programación y aplicación del IEDDH.

Y por último, el CESE puede desempeñar un papel de apoyo a la sociedad civil tanto en los países considerados «difíciles» como en el contexto del seguimiento postelectoral para consolidar los sistemas democráticos (constitución de instituciones democráticas y, más en particular, de instituciones capaces de asegurar el diálogo entre los interlocutores sociales).

<sup>(19)</sup> Cabe recordar, por ejemplo, los mecanismos de coordinación y reacción en caso de violación de los derechos humanos y sindicales establecidos por el Departamento de Derechos Humanos y Sindicales de la Confederación Internacional de Sindicatos (ITUC).

<sup>(20)</sup> A título de ejemplo, véase el sitio: <http://www.icorn.org/>.

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo por la que se aplica el principio de igualdad de trato entre las personas independientemente de su religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual»**

COM(2008) 426 final (Dictamen adicional)

(2009/C 182/04)

Ponente: **Sr. CROOK**

El 23 de octubre de 2008, el Comité Económico y Social Europeo, de conformidad con el artículo 29 A de las Normas de Desarrollo de su Reglamento Interno, decidió elaborar un dictamen adicional sobre la

*«Propuesta de Directiva del Consejo por la que se aplica el principio de igualdad de trato entre las personas independientemente de su religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual»*

COM(2008) 426 final (Dictamen adicional al dictamen de iniciativa).

La Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 10 de diciembre de 2008 (ponente: Sr. CROOK).

En su 450º Pleno de los días 14 y 15 de enero de 2009 (sesión del 14 de enero de 2009), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 183 votos a favor, 7 en contra y 18 abstenciones el presente Dictamen.

## 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE acoge positivamente la propuesta de directiva, que sigue en gran medida las recomendaciones formuladas en su reciente Dictamen de iniciativa sobre medidas contra la discriminación más allá del mundo laboral <sup>(1)</sup> y que debería conducir a normas coherentes de protección contra la discriminación de conformidad con el artículo 13 del TCE en toda la UE.

1.2 No obstante, el CESE considera que, en determinados ámbitos, la directiva ofrece una protección menor de la que brindan actualmente las directivas en vigor sobre igualdad de trato independientemente del origen racial o sobre igualdad de trato para hombres y mujeres.

1.3 Es lo que ocurre en el artículo 2, que permite excepciones a la prohibición de discriminación, sobre todo en lo que atañe a la prestación de servicios financieros. El CESE recomienda que los mismos requisitos de transparencia, análisis y supervisión se apliquen a la edad y discapacidad, tal como ya se aplican en materia de igualdad de trato para hombres y mujeres.

1.4 El CESE considera que el artículo 3, que define el ámbito de aplicación de la directiva, impone límites y permite amplias excepciones que socavarán la eficacia de la misma en su conjunto.

1.5 El CESE considera demasiado limitada la obligación impuesta en el artículo 4 a los proveedores de bienes y servicios para que adopten medidas en anticipación de las necesidades de las personas con discapacidad y para que proporcionen ajustes razonables.

<sup>(1)</sup> Dictamen del CESE sobre «Ampliar las medidas contra la discriminación más allá del mundo laboral — Necesidad de una directiva global contra la discriminación»; ponente: Sr. Crook (DO C 77 de 31.3.2009, p. 102).

1.6 El CESE señala que los organismos de promoción de la igualdad de trato designados de acuerdo con el artículo 12, al contrario que los organismos designados con arreglo a las directivas sobre igualdad independientemente del origen racial y del género, no cubrirían el ámbito del empleo, y recomienda que esta cuestión se aborde en un nuevo considerando.

1.7 El CESE lamenta que la directiva no aborde adecuadamente la cuestión de la discriminación múltiple y pide a la Comisión que presente una recomendación al respecto.

## 2. Observaciones generales

2.1 En su reciente dictamen de iniciativa el CESE analizó la legislación sobre la lucha contra la discriminación en la UE y en sus Estados miembros y llegó a la conclusión de que «en la actualidad se impone la necesidad de promulgar una nueva legislación de la UE que prohíba la discriminación, fuera del ámbito del empleo, por motivos de religión o convicciones, discapacidad, edad y orientación sexual».

2.2 Tras examinar el contenido de la propuesta de directiva del Consejo, presentada por la Comisión, por la que se aplica el principio de igualdad de trato entre las personas independientemente de su religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual, y observar que no se abordaban plenamente algunas de las preocupaciones que había expresado, el CESE decidió redactar un dictamen adicional sobre dicha propuesta.

2.3 El CESE se congratula de que muchas de las disposiciones de la propuesta de directiva reproduzcan el contenido de otras directivas basadas en el artículo 13: así ocurre con las definiciones de discriminación directa e indirecta y acoso, con las disposiciones sobre aplicación y recursos, incluido lo relativo a la inversión de

la carga de la prueba, con la protección contra las represalias y con la exigencia de que las sanciones sean efectivas, proporcionadas y disuasorias. Al igual que en la Directiva relativa a la igualdad independientemente del origen racial o étnico de las personas <sup>(2)</sup>, el ámbito de aplicación de esta propuesta comprende la protección social, incluida la seguridad social y la asistencia sanitaria, los beneficios sociales, la educación, el acceso y el suministro de bienes y otros servicios, incluida la vivienda (si bien, como se analiza a continuación, se imponen restricciones y exclusiones que podrían suponer una reducción del ámbito de aplicación total).

2.4 En las observaciones que siguen, el CESE se centra en las disposiciones específicas que, en su opinión, podrían suponer, explícita o implícitamente, una protección de las personas desde el punto de vista de su religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual, menor que la que garantizan otras directivas basadas en el artículo 13 y sobre igualdad independientemente del origen racial, étnico y el género.

### 3. Observaciones específicas

#### 3.1 Artículo 2

3.1.1 El artículo 2 establece el concepto de discriminación. En sus apartados 1 y 4 se recogen las definiciones de los conceptos fundamentales incluidas en otras directivas basadas en el artículo 13. En el apartado 5 del artículo 2, la denegación de ajustes razonables conforme a lo dispuesto en el artículo 4, apartado 1, letra b), de la directiva se considera una forma de discriminación prohibida.

3.1.1.1 Para asegurar una adecuada transposición de la directiva a la legislación nacional, habida cuenta de la sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en el caso *S. Coleman contra Attridge Law*, que confirmó que la prohibición de la discriminación por motivos de discapacidad en la Directiva 2000/78/CE se aplica a una persona asociada a una persona con discapacidad <sup>(3)</sup>, el CESE recomienda que la directiva aclare que la discriminación por algunos de los motivos recogidos en la directiva incluye la discriminación por asociación con personas de una particular religión o convicción, discapacidad, edad u orientación sexual.

3.1.2 El artículo 2, apartado 6, permite a los Estados miembros disponer que las diferencias de trato por motivos de edad no constituirán discriminación si «están justificadas por una finalidad legítima [...], y si los medios para lograr este objetivo son adecuados y necesarios».

3.1.2.1 El CESE recomendó <sup>(4)</sup> que la facultad de ofrecer un trato preferente, con sujeción a los mismos requisitos de justificabilidad, se aplique asimismo a las personas con discapacidad; esta facultad debería añadirse a las medidas encaminadas a garantizar un acceso efectivo con arreglo al artículo 4.

3.1.2.2 Debería afirmarse que, para que una finalidad pueda considerarse «legítima» a este respecto, ha de ser coherente con el

principio de igualdad de trato y ayudar, por ejemplo, a que el grupo en cuestión participe en la vida pública en igualdad de condiciones.

3.1.3 Con arreglo al artículo 2, apartado 7, los Estados miembros podrán autorizar «diferencias de trato ajustadas» a los proveedores de servicios financieros, en caso de que «la consideración de la edad o la discapacidad constituya un factor determinante de la evaluación del riesgo a partir de datos actuariales y estadísticos pertinentes y exactos».

3.1.3.1 El CESE expresa su preocupación por la posibilidad de que esta amplia excepción suponga la perpetuación de la situación de desventaja –bien documentada– en que se encuentran los jóvenes, las personas mayores y las personas con discapacidad en su relación con la banca y con una serie de productos de seguro.

3.1.3.2 Este régimen contrasta acusadamente con el establecido en la Directiva sobre igualdad de trato entre hombres y mujeres en cuanto al acceso a bienes y servicios <sup>(5)</sup>, según la cual los Estados miembros únicamente podrán autorizar primas y prestaciones diferenciadas para hombres y mujeres si se basan en datos actuariales y exactos que se actualicen con regularidad. Los Estados miembros habrán de reexaminar su decisión transcurridos cinco años.

3.1.3.3 El CESE reconoce que, en determinadas actividades, los riesgos pueden ser mayores para determinados grupos de edad o para personas con ciertos tipos de discapacidad. Sin embargo, el artículo 2, apartado 7, permite un margen de diferenciación de primas demasiado amplio, sin exigir a los aseguradores que hagan públicos los datos actuariales. Los posibles clientes no pueden saber si las primas diferenciadas están justificadas y los competidores no tendrán incentivo alguno para ofrecer unos precios más equitativos.

3.1.3.4 Aunque la diferencia de primas esté justificada, es necesaria la publicación de los datos actuariales o estadísticos para garantizar la proporcionalidad que exige el artículo 2, apartado 7.

3.1.3.5 El CESE recomienda que los Estados miembros apliquen en materia de edad y de discapacidad los mismos requisitos de transparencia, análisis y supervisión que se aplican en el ámbito de la igualdad de género. La directiva propuesta debería facultar a los Estados miembros para autorizar diferencias de trato únicamente en caso de que exijan asimismo a los prestadores de servicios financieros la publicación de datos actuariales o estadísticos actualizados relevantes para la actividad de «riesgo» de que se trate, ya se trate de la conducción, los desplazamientos o la amortización de hipotecas, y para el grupo de edad o la discapacidad concreta correspondiente. Tales datos deberían evaluarse periódicamente, con objeto de advertir cualquier modificación de los riesgos, y los Estados miembros, transcurrido un periodo fijo, deberían tener la obligación de revisar el fundamento del trato diferenciado y de examinar la mutualización gradual de los riesgos y la igualación de las primas.

<sup>(2)</sup> Directiva 2004/43/CE del Consejo, artículo 3.

<sup>(3)</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de 17 de julio de 2008, Asunto C-303/06, despido de un trabajador que no es una persona con discapacidad, pero cuyo hijo sí lo es.

<sup>(4)</sup> Primera nota a pie de página, punto 8.10.5.

<sup>(5)</sup> Directiva 2004/113/CE del Consejo, artículo 5.

### 3.2 Artículo 3

3.2.1 En el artículo 3 se define el ámbito de aplicación de la directiva propuesta, es decir, los ámbitos de actividad a los que se aplicará la prohibición de la discriminación por motivos de religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual.

3.2.1.1 El CESE se congratula de que el artículo 3, apartado 1, letras a) a d), reproduzca el ámbito de aplicación de la Directiva relativa a la igualdad independientemente del origen racial o étnico <sup>(6)</sup> tal como había recomendado <sup>(7)</sup>.

3.2.1.2 Con arreglo al artículo 3, apartado 1, letra d), que prohíbe la discriminación en «el acceso y el suministro de bienes y otros servicios a disposición de la población, incluida la vivienda», la propuesta de directiva establece que «la letra d) se aplicará a los particulares únicamente cuando estén ejerciendo una actividad profesional o comercial».

3.2.1.3 Esta excepción, que también aparece en el considerando 16, no figura en la Directiva relativa a la igualdad independientemente del origen racial o étnico. El CESE manifiesta su preocupación por que, a falta de una definición de «actividad profesional o comercial», tal falta de claridad debilite el impacto de la directiva. Si, tal como señala la Comisión <sup>(8)</sup>, el objetivo consiste en aplicar una excepción a las transacciones entre particulares, el CESE recomienda que se interprete de manera que sólo queden comprendidos los bienes y servicios *a disposición de la población*. Por otra parte, el considerando 17 establece que «al tiempo que se prohíbe la discriminación, es importante que se respete [...] la protección de la intimidad y la vida familiar, así como las transacciones que se lleven a cabo en dicho contexto».

3.2.2 El artículo 3, apartado 2, dispone que la protección contra la discriminación en cualquiera de los cuatro ámbitos no se aplicará en lo que respecta a la legislación nacional sobre el estado civil, el concepto de familia o los derechos reproductivos.

3.2.2.1 El CESE reconoce que el estado civil, el concepto de familia y los derechos reproductivos son asuntos en que los Estados miembros tienen la competencia legislativa, aunque no acepta que tal competencia tenga que negar por completo la protección jurídica a escala comunitaria contra la discriminación.

3.2.2.2 *Estado civil*. Con respecto a las prerrogativas nacionales en materia de regulación del estado civil, el Tribunal de Justicia ha declarado en fecha reciente que, «si bien el estado civil y las prestaciones que de él dependen son materias comprendidas dentro de la competencia de los Estados miembros, competencia que el Derecho comunitario no restringe, se ha de recordar, sin embargo, que, en el ejercicio de dicha competencia, los Estados miembros deben respetar el Derecho comunitario, en especial las disposiciones relativas al principio de no discriminación» <sup>(9)</sup>.

<sup>(6)</sup> Directiva 2004/43/CE del Consejo, artículo 3.

<sup>(7)</sup> Primera nota a pie de página, apartado 8.6.

<sup>(8)</sup> Capítulo 5, «Explicación detallada de las disposiciones específicas» en COM(2008) 426 final.

<sup>(9)</sup> Maruko contra Versorgungsanstalt der deutschen Bühnen, C-267/06, 1 de abril de 2008, apartado 59.

3.2.2.3 *Estado familiar*. El «concepto de familia» no se define, por lo que es demasiado vago para utilizarlo como base para excluir la protección.

3.2.2.4 *Derechos reproductivos*. El CESE considera el acceso a los servicios reproductivos como parte integrante de los servicios sanitarios, sobre los que, tanto en virtud del Derecho comunitario como del Derecho nacional, en este ámbito no debería haber discriminación por motivo alguno. Existen pruebas de la existencia de discriminación en relación con los servicios reproductivos por motivos de orientación sexual, discapacidad o edad. Además, puesto que son las mujeres quienes recurren a los servicios reproductivos y hacen uso de ellos, la exclusión de la protección contra la discriminación en este ámbito podría constituir una discriminación por motivo de género, aparte de por motivo de discapacidad, edad u orientación sexual.

3.2.2.5 Por consiguiente, el CESE cree que el apartado 2 del artículo 3, en su conjunto, debería reconsiderarse y que la redacción definitiva debería establecer que la legislación nacional sobre el estado civil, el concepto de familia o los derechos reproductivos ha de aplicarse sin discriminación contra ninguna persona por los motivos que se enumeran en la directiva.

3.2.2.6 El artículo 3, apartado 3, indica que la prohibición de la discriminación en la educación no afectará a «las responsabilidades de los Estados miembros en cuanto a los contenidos de la enseñanza, las actividades y la organización de los sistemas educativos, incluida la enseñanza para las personas con necesidades especiales».

3.2.2.7 El CESE manifiesta su preocupación por la posibilidad de que esta excepción, que no figura en la Directiva relativa a la igualdad independientemente del origen racial o étnico y que va más allá del artículo 149 (disposición específica del Tratado sobre la educación) <sup>(10)</sup>, limite indebidamente el impacto de la directiva en lo que respecta a la erradicación de la discriminación y al acoso en las escuelas y demás centros educativos.

3.2.2.8 El CESE señala que el artículo 150 del TCE establece, en términos casi idénticos a los recogidos en el artículo 149, que los Estados miembros serán responsables de los contenidos y de la organización de la formación profesional, aunque ésta se halle dentro del ámbito de aplicación de la legislación antidiscriminatoria de la UE, sin limitación alguna <sup>(11)</sup>.

3.2.2.9 Las pruebas de la existencia de discriminación en materia de educación en toda la UE por motivos de religión o creencias, discapacidad u orientación sexual fueron uno de los principales factores que impulsaron la presentación de esta propuesta de directiva. El CESE considera que la prohibición de la discriminación y el fomento de la igualdad de trato en la educación es de tal importancia para el desarrollo de las sociedades democráticas y tolerantes, para el desarrollo social y económico y para la consecución de la cohesión social, que han de dictarse normas

<sup>(10)</sup> El artículo 149, apartado 1, del Tratado CE establece que: «la Comunidad contribuirá al desarrollo de una educación de calidad fomentando la cooperación entre los Estados miembros y, si fuere necesario, apoyando y completando las acciones de éstos en el pleno respeto de sus responsabilidades en cuanto a los contenidos de la enseñanza y a la organización del sistema educativo, así como de su diversidad cultural y lingüística».

<sup>(11)</sup> Por ejemplo, la Directiva 2000/43/CE del Consejo, artículo 3, apartado 1, letra b), o la Directiva 2000/78/CE del Consejo, artículo 3, apartado 1, letra b).

sobre la materia a escala comunitaria que sean coherentes con los principios de subsidiariedad y proporcionalidad contemplados en el artículo 5 del TCE.

3.2.2.10 Es particularmente importante establecer un elevado nivel de protección contra la discriminación en la atención de las necesidades de educación especiales, con objeto de garantizar un trato digno y justo a todos los niños, independientemente de su religión o creencias, discapacidad u orientación sexual. Esto no supone una injerencia en las políticas de los Estados miembros en relación con la alternativa entre educación separada y educación integrada, sino que garantiza una aplicación de esas políticas sin discriminación. La sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el asunto D. H. y otros contra la República Checa ilustra cómo las decisiones sobre quién debe recibir educación especial pueden afianzar determinadas pautas de discriminación en el ámbito educativo <sup>(12)</sup>.

3.2.2.11 El CESE considera que la coherencia en la protección contra la discriminación en la educación reviste especial importancia debido al frecuente solapamiento en este ámbito entre la discriminación por motivos de origen racial y étnico y la discriminación por motivos de religión y convicciones. Si no fue necesario establecer una limitación en el artículo 3, apartado 3, de la Directiva relativa a la igualdad independientemente del origen racial o étnico, no está claro por qué lo es en esta propuesta de directiva.

3.2.2.12 Cualesquiera sean los límites de las responsabilidades de los Estados miembros en relación con la educación, la directiva debería establecer explícitamente que todas estas funciones han de desempeñarse sin discriminación.

3.2.2.13 La segunda frase del artículo 3, apartado 3, permite establecer diferencias de trato en la admisión a centros educativos confesionales o basados en ciertas convicciones; el CESE considera que la directiva debería garantizar que tales instituciones no puedan discriminar por otros motivos.

### 3.3 Artículo 4

3.3.1 El artículo 4 se refiere a la igualdad de trato para las personas con discapacidad.

3.3.1.1 La Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad <sup>(13)</sup> incluye una descripción no exhaustiva de quienes se consideran «personas con discapacidad». Los Estados miembros de la UE deberían tener en cuenta esta definición al desarrollar su legislación nacional en materia de protección y fomento de los derechos a la igualdad de las personas con discapacidad. En la propuesta de directiva se debería incluir orientación al respecto y sobre el significado de discriminación por motivos de discapacidad.

3.3.1.2 El CESE acoge con satisfacción el planteamiento dual del artículo 4, consistente en eliminar los obstáculos al acceso a la protección social, los beneficios sociales, la asistencia sanitaria, la educación y al acceso y el suministro de bienes y servicios, incluidos la vivienda y el transporte, lo cual se adecua a la recomendación

del CESE <sup>(14)</sup>. Este planteamiento incluye la obligación de adoptar por adelantado medidas relativas a las necesidades de acceso de las personas con discapacidad (artículo 4, apartado 1, letra a)) y de proporcionar ajustes razonables en casos concretos (artículo 4, apartado 1, letra b)). El artículo 2, apartado 5, establece que el incumplimiento del artículo 4, apartado 1, letra b), es una forma de discriminación prohibida. El CESE recomienda que la directiva aclare el concepto de «acceso no discriminatorio efectivo».

3.3.1.3 El CESE manifiesta su preocupación por las tres limitaciones impuestas a la obligación de adoptar medidas por adelantado recogidas en el artículo 4, apartado 1, letra a), a saber, que tales medidas:

- a) no deben imponer una carga desproporcionada,
- b) ni requerir un cambio esencial en la protección social, los beneficios sociales, la asistencia sanitaria, la educación o en los bienes y servicios en cuestión,
- c) ni exigir que se proporcionen alternativas a los mismos.

3.3.1.4 Las limitaciones impuestas en las letras b) y c) carecen de precisión y pueden permitir el mantenimiento de prácticas discriminatorias injustificables. Por ejemplo, un prestador de servicios de atención sanitaria que ofrezca tales servicios únicamente a personas que no padezcan discapacidades podría, sobre la base de lo establecido en la letra b), resistirse a modificar su servicio. Asimismo, una autoridad local que ofrezca un servicio de autobuses al hospital local en el que no se contemple el transporte de personas en silla de ruedas podría, sobre la base de lo establecido en la letra c), resistirse a ofrecer un modo de transporte alternativo. El CESE considera que basta con exigir que las medidas adoptadas por adelantado sean «razonables», requisito que no se exige en el artículo 4, apartado 1, letra a), y someter la obligación impuesta en dicha letra a la única condición de que las medidas en cuestión no supongan una carga desproporcionada.

3.3.1.5 El artículo 4, apartado 2, confiere valor jurídico vinculante a ciertos factores concretos que han de tenerse en cuenta para determinar si las medidas del artículo 4, apartado 1, letras a) o b) impondrían una carga desproporcionada. El considerando 19 menciona el tamaño, los recursos y el tipo de entidad de que se trate como factores que deben tenerse en cuenta para evaluar si la carga es desproporcionada. En el considerando 21 de la Directiva 2000/78/CE se mencionan factores similares. En el artículo 4, apartado 2, de la propuesta se citan dos factores adicionales: «el ciclo de vida de los bienes y servicios», y «los posibles beneficios que un mejor acceso reportaría a las personas con discapacidad». El CESE considera que, dado que ambos factores adicionales deberían formar parte de cualquier valoración de la proporcionalidad, son innecesarios y pueden disuadir a los prestadores de servicios de protección social, beneficios sociales, asistencia sanitaria, educación, bienes y servicios, vivienda y transporte de aceptar la necesidad de emprender medidas para garantizar el acceso efectivo de las personas con discapacidad.

<sup>(12)</sup> Sentencia de la Gran Sala, 13 de noviembre de 2007 (nº 57325/00).

<sup>(13)</sup> Artículo 1.

<sup>(14)</sup> Primera nota a pie de página, apartado 8.10.2.

3.3.1.6 El artículo 15, apartado 2, permite que los Estados miembros demoren hasta cuatro años el cumplimiento de la obligación de facilitar un acceso efectivo. Aunque el CESE espera que todos los Estados miembros hagan progresos en el ofrecimiento cuanto antes de un acceso adecuado a las personas con discapacidad, no está en desacuerdo con que se les permita demorar el cumplimiento de la obligación de facilitar por adelantado las medidas necesarias para el acceso prevista en el artículo 4, apartado 1, letra a) solamente por un tiempo limitado. Sin embargo, es fundamental que la directiva deje claro que no se permitirán demoras más allá del plazo de transposición en lo que respecta al cumplimiento de la obligación de facilitar ajustes razonables a una persona con discapacidad concreta con arreglo al artículo, apartado 1, letra b).

#### 3.4 Artículo 12

3.4.1 El CESE acoge favorablemente la obligación impuesta a los Estados miembros de designar un organismo u organismos de promoción de la igualdad de trato para todas las personas independientemente de su religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual con competencias paralelas a las establecidas para tales organismos en la Directiva relativa a la igualdad independientemente del origen racial o étnico de las personas y en la Directiva relativa a la igualdad de trato entre hombres y mujeres en cuanto al acceso a bienes y servicios. Asimismo, el CESE aplaude la clara declaración incluida en el preámbulo <sup>(15)</sup> según la cual estos organismos deben funcionar en consonancia con los denominados Principios de París de las Naciones Unidas, los cuales pretenden, en concreto, garantizar la independencia de las instituciones nacionales de protección de los derechos humanos. Como ya ha indicado el CESE, tales organismos deben ser responsables de la evaluación regular de los resultados de las políticas nacionales en el ámbito de la lucha contra la discriminación <sup>(16)</sup>. Estos organismos deberían entablar regularmente un diálogo significativo con organizaciones que representen a personas en riesgo de discriminación por todos los motivos incluidos en la propuesta de directiva.

3.4.2 La propuesta del artículo 12, no obstante, deja una laguna, ya que seguirá sin imponerse la obligación de designar un organismo u organismos de promoción de la igualdad de trato en el empleo y la ocupación independientemente de los motivos de discriminación en cuestión, puesto que la Directiva marco sobre el empleo (2000/78/CE) no exige la creación de un organismo especializado en materia de igualdad. Los organismos creados con arreglo a la Directiva relativa a la igualdad independientemente del

origen racial o étnico deben abarcar la igualdad tanto en el empleo como fuera de éste en relación con tales motivos y los organismos creados con arreglo a la Directiva sobre igualdad de trato entre hombres y mujeres en cuanto al acceso a bienes y servicios y a la Directiva (refundida) relativa a la aplicación del principio de igualdad de oportunidades e igualdad de trato entre hombres y mujeres (2006/54/CE) deben abarcar la igualdad entre hombres y mujeres tanto en el empleo como fuera de éste.

3.4.3 El CESE recomienda, pues, que se añada un considerando al preámbulo de la propuesta de directiva en el que se aliente a los Estados miembros a otorgar a los organismos creados con arreglo al artículo 12 competencias equivalentes en materia de igualdad de trato por motivo de la religión o las convicciones, la discapacidad, la edad o la orientación sexual, con arreglo a lo establecido en la Directiva marco sobre el empleo.

#### 4. Discriminación múltiple

4.1 En su reciente dictamen de iniciativa, el CESE señalaba que existen pruebas de que se dan a menudo casos de discriminación múltiple, es decir, discriminación basada en más de uno de los motivos citados en el artículo 13. El CESE recomendaba que la nueva directiva confirmara que el principio de igualdad de trato incluye la protección contra la discriminación múltiple a fin de que este aspecto quede recogido en la legislación comunitaria y nacional.

4.2 La propuesta de directiva reconoce <sup>(17)</sup> que, a menudo, las mujeres son víctimas de discriminación múltiple, aunque no considera la discriminación múltiple por otros motivos. El CESE recomienda que se avance hacia el pleno reconocimiento de la discriminación múltiple, de alguna de las dos maneras siguientes:

- a) Mediante la inclusión en la propuesta de directiva de un nuevo considerando en el que se inste a los Estados miembros a que garanticen la existencia de procedimientos jurídicos para tratar las situaciones de discriminación múltiple especificando, en concreto, que los procedimientos jurídicos nacionales permitirán que un denunciante pueda plantear todos los aspectos de una reclamación por discriminación múltiple en una sola reclamación.
- b) Mediante la adopción de una recomendación de la Comisión en la que se declare la necesidad de tener en cuenta la discriminación múltiple al elaborar y redactar la legislación nacional que, aun no siendo vinculante para los Estados miembros, haya de ser tenida en cuenta por los tribunales nacionales.

Bruselas, 14 de enero de 2009

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social Europeo*  
Mario SEPI

<sup>(15)</sup> Considerando 28.

<sup>(16)</sup> Primera nota a pie de página, apartado 8.10.8.

<sup>(17)</sup> Considerando 13.

## III

(Actos preparatorios)

## COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

## 450° PLENO DE LOS DÍAS 14 Y 15 DE ENERO DE 2009

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y el Consejo relativo a los requisitos de homologación de tipo referentes a la seguridad general de los vehículos de motor»**

COM(2008) 316 final — 2008/0100 (COD)

(2009/C 182/05)

Ponente: Sr. RANOCCHIARI

El 9 de junio 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

*«Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y el Consejo relativo a los requisitos de homologación de tipo referentes a la seguridad general de los vehículos de motor»*

COM(2008) 316 final — 2008/0100 (COD).

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 6 de enero de 2009 (ponente: Sr. RANOCCHIARI).

En su 450° Pleno de los días 14 y 15 de enero de 2009 (sesión del 14 de enero de 2009), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 173 votos a favor, 2 en contra y 1 abstención el presente Dictamen.

## 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE siempre ha sido favorable a toda iniciativa dirigida a simplificar la legislación, sobre todo cuando se trata de aspectos delicados, como la seguridad y el medio ambiente. En esta perspectiva, no puede sino aprobar la iniciativa de la Comisión Europea, que con su propuesta de Reglamento pretende alcanzar esos importantes objetivos regulando la homologación de los vehículos de motor y los neumáticos.

1.2 El planteamiento seguido por la Comisión, que consiste en derogar más de 150 directivas vigentes y sustituirlas por el Reglamento propuesto parece en principio muy interesante y totalmente acorde con la simplificación deseada. Ahora bien, si esta opción no es la adecuada y no está bien pensada, puede conllevar la introducción de más procedimientos, en ocasiones incompatibles con los existentes, lo que agravaría las dificultades y las

cargas para las empresas y las administraciones de los Estados miembros.

1.3 En particular, el CESE se pregunta por la conexión entre esta propuesta y la reciente Directiva marco sobre la homologación europea (2007/46/CE), así como con los Reglamentos Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa (CEPE/ONU), en curso de elaboración, sobre los que se volverá más detenidamente más adelante.

1.4 En efecto, el CESE considera que la simplificación de los procedimientos y del proceso de homologación que la Comisión se propone lograr mediante la introducción de unos requisitos armonizados, puede alcanzarse inscribiendo los Reglamentos actuales y futuros de la CEPE/ONU en el anexo IV a la citada Directiva sobre la homologación europea, de forma gradual y previa adaptación de dichos requisitos al progreso técnico.

1.5 Por lo que respecta a las «tecnologías de seguridad avanzadas», dado que no existen para todas y en la misma medida requisitos técnicos adecuados, el CESE juzga preferible que sean objeto de propuestas individuales, teniendo en cuenta el estado de la técnica en los grupos técnicos de la CEPE/ONU de Ginebra.

1.6 Por lo que respecta, por último, a los requisitos relativos a los neumáticos, el CESE considera aceptable la propuesta de la industria del sector, que respeta el calendario de la propuesta de la Comisión simplificándola, al prever dos ciclos de aplicación en lugar de los cinco propuestos.

1.7 Teniendo presentes las dudas expresadas hasta ahora, el CESE acogió con satisfacción la iniciativa del Parlamento Europeo, que contemplaba la elaboración de un nuevo estudio, que vendría a sumarse al que ya se efectuó a instancias de la Comisión Europea. No obstante, los resultados de este segundo estudio no han proporcionado las aclaraciones que cabía esperar.

1.8 Por consiguiente, el CESE teme que, si no se aborda adecuadamente la relación coste-beneficio de algunas de las soluciones propuestas, el considerable aumento de los costes que éstas supondrán para la industria y, por lo tanto, para los consumidores, ralentizarán aún más la renovación de un parque automovilístico europeo que ya conoce los efectos de la actual crisis económica.

1.9 Por último, el CESE recomienda ya desde este momento a las autoridades de los Estados miembros encargadas de los controles de homologación que presten una mayor y más rigurosa atención a los requisitos de seguridad de los vehículos y, sobre todo, de los neumáticos que se importen en Europa tras la aprobación del Reglamento que ahora se somete a examen.

## 2. Introducción

2.1 A pesar de los significativos progresos realizados durante el último decenio, la seguridad de los vehículos y la protección del medio ambiente siguen siendo, con razón, una preocupación fundamental en toda la Unión Europea. Los resultados, todavía modestos, en materia de reducción de la contaminación generada por el transporte, en particular las emisiones de CO<sub>2</sub>, así como el número de víctimas de la carretera, siguen siendo especialmente preocupantes. Los accidentes de tráfico siguen causando cada año más de 44 000 muertos y 1 700 000 heridos <sup>(1)</sup> en los 27 Estados miembros de la UE.

2.2 La legislación comunitaria relativa a la homologación impone normas precisas para la construcción de los vehículos de motor. Dichas normas se dirigen, por una parte, a garantizar la mayor seguridad posible a los ocupantes de los vehículos y a todos los usuarios de la carretera y, por otra, a garantizar una protección adecuada del medio ambiente. Actualmente, la homologación se rige por unas sesenta directivas de base, cincuenta de las cuales se refieren a la seguridad y una decena al medio ambiente, a las que se suma un centenar de directivas de modificación.

2.3 En el sector del automóvil, la actividad de investigación y desarrollo evoluciona de manera continua y permite hoy aportar más y mejores respuestas a las dos exigencias anteriormente citadas y que deben satisfacer los nuevos tipos de vehículos y, al

menos en parte, los que ya circulan, pues el objetivo de esas nuevas tecnologías es reducir el número de accidentes y la contaminación.

2.4 Según las recomendaciones del Informe CARS 21 <sup>(2)</sup>, incluso estos graves problemas deben abordarse mediante un enfoque integrado para alcanzar unos objetivos que -como recordó Günter Verheugen, Vicepresidente de la Comisión Europea, al presentar esta propuesta de Reglamento- son favorables a los ciudadanos, el medio ambiente y la industria. Para alcanzar los objetivos de la Unión Europea en materia de seguridad y protección del medio ambiente, es necesario actualizar continuamente los distintos reglamentos que se aplican a la construcción de vehículos nuevos. Por otra parte, es igualmente necesario limitar la carga reglamentaria impuesta a la industria y simplificar en la medida de lo posible la legislación vigente. El documento CARS 21 anteriormente citado recomendaba, asimismo, el uso a tal fin de los Reglamentos CEPE/ONU <sup>(3)</sup> donde estuvieran disponibles.

## 3. La propuesta de la Comisión

3.1 La propuesta de Reglamento sometida a examen pretende modificar la actual legislación que rige la homologación de los vehículos en torno a tres ejes temáticos: **la simplificación, las tecnologías de seguridad avanzadas y los requisitos en materia de neumáticos.**

Más concretamente, la propuesta de Reglamento prevé:

3.1.1 La modificación de la legislación que se aplica actualmente a la homologación de los vehículos y sus componentes en materia de seguridad

La Comisión prevé derogar más de 150 directivas vigentes y sustituirlas por un reglamento único del Parlamento y del Consejo, directamente aplicable en la UE.

3.1.2 El establecimiento de las siguientes obligaciones en materia de seguridad:

— A partir de 2012, será obligatoria la instalación de **sistemas electrónicos de control de la estabilidad** (*Electronic Stability Control* –ESC) para los nuevos tipos de turismos y vehículos comerciales; todos los vehículos nuevos irán equipados con ellos de aquí a 2014. Los sistemas electrónicos de control de la estabilidad actúan sobre los sistemas de frenado y tracción del vehículo para ayudar al conductor a mantener el control en situaciones críticas (debidas, por ejemplo, al mal estado de la calzada o al exceso de velocidad en una curva).

— A partir de 2013, será obligatoria la instalación de **sistemas avanzados de frenado de emergencia** (*Advanced Emergency Braking Systems* — AEBS) para los vehículos de grandes dimensiones; unos sensores avisan al conductor cuando el vehículo está demasiado cerca del que le precede y, en determinadas situaciones, ponen en marcha el frenado de

(1) Fuente: CARE (base de datos comunitaria sobre los accidentes de tráfico), base de datos que recoge y trata los datos de los Estados miembros sobre los accidentes de tráfico.

(2) COM(2007) 22 final, 7 de febrero de 2007 — «Un marco reglamentario competitivo para el sector del automóvil en el siglo XXI».

(3) Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa, Ginebra. Promueve la cooperación y la integración entre los 56 Estados miembros desarrollando normas y disposiciones comunes, incluso en el ámbito de la homologación de los vehículos de motor.

emergencia a fin de impedir una colisión o reducir la gravedad de la misma. A partir de 2015, todos los vehículos nuevos irán equipados con ellos.

- A partir de 2013, será obligatoria la instalación de **sistemas de advertencia de abandono del carril** (*Lane Departure Warning, LDW*) para los vehículos de grandes dimensiones; estos sistemas avisan al conductor cuando el vehículo puede desviarse involuntariamente de su trayectoria, debido principalmente a una falta de atención del conductor. A partir de 2015, todos los vehículos nuevos irán equipados con ellos <sup>(4)</sup>.

### 3.1.3 Nuevas exigencias relativas a los neumáticos <sup>(5)</sup>

- A partir de 2012, los vehículos deberán ir equipados con **neumáticos de baja resistencia a la rodadura** (*Low Rolling Resistance Tyres, LRR*), que reducen el consumo de carburante y la resistencia al movimiento que acompaña a la rodadura del neumático, principalmente debido a deformaciones de las ruedas, los neumáticos y la calzada.
- A partir de 2012, los vehículos deberán ir equipados con **sistemas de control de la presión de los neumáticos** (*Tyre Pressure Monitoring Systems — TPMS*) que informen al conductor cuando la presión de un neumático sea inferior al nivel óptimo.
- **Reducción del ruido de rodadura**, conforme al Anexo I de la propuesta de Reglamento.
- **Adherencia en superficie mojada**, conforme al anexo I a la propuesta de Reglamento.

<sup>(4)</sup> Como recordatorio, las fechas previstas para la entrada en vigor de los requisitos relativos a la seguridad son las siguientes:

- sistemas electrónicos de control de la estabilidad: el 29 de octubre de 2012 para la homologación de nuevos tipos de vehículos y el 29 de octubre de 2014 para todos los vehículos de nueva matriculación;
- sistemas avanzados de frenado de emergencia: el 29 de octubre de 2013 para la homologación de nuevos tipos de vehículos y el 29 de octubre de 2015 para todos los vehículos de nueva matriculación;
- sistemas de advertencia de abandono del carril: el 29 de octubre de 2013 para la homologación de nuevos tipos de vehículos y el 29 de octubre de 2015 para todos los vehículos de nueva matriculación.

<sup>(5)</sup> Para mayor claridad, se recuerdan las fechas fijadas por la Comisión Europea para la entrada en vigor de los requisitos relativos a los neumáticos:

- 2012: homologación de la adherencia en superficie mojada para los neumáticos de clase C1; homologación de la resistencia a la rodadura y del ruido de rodadura para los neumáticos de las clases C1, C2 y C3 (fase 1);
- 2014: nueva matriculación únicamente para neumáticos de clase C1 conformes a los requisitos en materia de adherencia en superficie mojada y los neumáticos de las clases C1 y C2 conformes a los requisitos en materia de resistencia a la rodadura (fase 1);
- 2016: nueva homologación para todos los neumáticos nuevos de las clases C1, C2 y C3 conformes a los requisitos en materia de resistencia a la rodadura (fase 2), sólo podrán matricularse y comercializarse en el mercado interior neumáticos de las clases C1, C2 y C3 conformes a los requisitos relativos al ruido de rodadura;
- 2018: sólo podrán matricularse y comercializarse en el mercado interior neumáticos de las clases C1 y C2 conformes a los requisitos en materia de resistencia a la rodadura (fase 2);
- 2020: sólo podrán matricularse y comercializarse en el mercado interior neumáticos de clase C3 conformes a los requisitos en materia de resistencia a la rodadura (fase 2).

## 4. Observaciones generales

4.1 El CESE acoge favorablemente la propuesta de la Comisión de establecer unas normas armonizadas para la construcción de los vehículos de motor a fin de garantizar el buen funcionamiento del mercado interior, al tiempo que se asegura un alto nivel de seguridad y protección del medio ambiente.

4.2 El CESE estima que la propuesta de Reglamento objeto de examen puede ser una excelente herramienta para, por una parte, desarrollar la seguridad activa y pasiva y reducir así el número de accidentes de tráfico y, por otra, prever la adopción de medidas capaces de limitar el consumo de CO<sub>2</sub>, tras un detenido examen de las directivas que deben derogarse y las consecuencias de su derogación.

4.3 El CESE reconoce que la opción elegida persigue la máxima simplificación, lo cual beneficiará ante todo a las autoridades nacionales y la industria. No obstante, el CESE considera que, en materia de simplificación legislativa, no es suficiente con agrupar los procedimientos actualmente en vigor en una especie de reglamento marco de la seguridad. El CESE considera, además, que hay que tener en cuenta las consecuencias de la aplicación de la nueva Directiva marco sobre la homologación europea (Directiva 2007/46/CE) <sup>(6)</sup> a fin de garantizar la coherencia y evitar que los nuevos procedimientos supongan una duplicación de los antiguos y, en vez de limitar los costes, impongan gastos adicionales a las administraciones y los constructores.

4.4 El CESE aprueba el principio enunciado por la Comisión Europea de que el establecimiento progresivo de las nuevas obligaciones específicas en materia de homologación de los vehículos deberá tener en cuenta la aplicabilidad efectiva de dichas exigencias. De un modo general, sólo se aplicarán inicialmente a los nuevos tipos de vehículos. Los que ya estén en circulación contarán con un plazo determinado para ajustarse a los nuevos requisitos.

4.5 Por lo que respecta a los requisitos relativos a los neumáticos, no hay que olvidar que el neumático es el único elemento de conexión entre el vehículo y la carretera y que sus características de seguridad deben primar sobre cualquier otro objetivo. En consecuencia, el CESE considera:

- que es necesario asegurarse de que la mejora que se prevé aportar en materia de rendimiento medioambiental no menoscabe los imperativos, igualmente importantes, de seguridad de los usuarios de vehículos y de los ciudadanos;
- que conviene adoptar un enfoque integrado que no perjudique el rendimiento global de los neumáticos (resistencia a la rodadura, adherencia en superficie mojada, etc.), con el solo objetivo, ciertamente importante, de reducir el ruido.

4.6 Por otra parte, el CESE emite ciertas reservas con respecto a la eficacia del estudio de impacto realizado a petición de la Comisión y se declara favorable a la opción propuesta por el Parlamento Europeo de elaborar otro estudio independiente. En efecto, el CESE considera que los datos empleados en el estudio de impacto pueden haber falseado sus conclusiones.

<sup>(6)</sup> Directiva 2007/46/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de septiembre de 2007, por la que se crea un marco para la homologación de los vehículos de motor y de los remolques, sistemas, componentes y unidades técnicas independientes destinados a dichos vehículos.

4.7 En cualquier caso, lamenta que el estudio encargado por el Parlamento Europeo y publicado a finales de noviembre de 2008 (7) no responda a las preguntas ni disipe las dudas expresadas por el CESE, tanto por lo que respecta a los aspectos administrativos y técnicos, como en lo referente a una valoración más precisa de los costes/beneficios de la propuesta de la Comisión Europea.

4.7.1 El estudio en cuestión se centra exclusivamente en los neumáticos y los sistemas de control de la presión de los neumáticos y, por lo que respecta a estos últimos, manifiesta una discutible preferencia por el sistema «directo», más costoso que el «indirecto» que se abordará más adelante, mientras que no añade nada sobre los demás sistemas avanzados de seguridad ni sobre los efectos de la simplificación propuesta.

4.8 En esta situación, el CESE considera que el previsible aumento de los costes para la industria y, por lo tanto, para los consumidores, en caso de que se aplique el Reglamento en su formulación actual no se ve compensado por unos beneficios debidamente demostrados, con el evidente riesgo de que se ralentice aún más la renovación de un parque automovilístico cuya antigüedad es, por término medio, de ocho años y que ya conoce los efectos de la actual crisis económica.

4.9 Por otra parte, el CESE considera que, para garantizar la competitividad de la industria europea, que ha alcanzado un excelente nivel en materia de seguridad, conviene adoptar un reglamento que, en conjunto, no falsee la competencia en beneficio de los constructores extracomunitarios, que soportan unos costes más bajos pero, en la mayoría de los casos, con unos niveles de seguridad claramente inferiores. Esto significa que habrá que asegurarse de que los vehículos y, sobre todo, los neumáticos importados, satisfagan todos los requisitos previstos en el Reglamento.

4.10 El CESE subraya, asimismo, que se debe evaluar seriamente el impacto del Reglamento en el conjunto de la industria de los neumáticos. Un primer análisis demuestra que la viabilidad económica de las pequeñas y medianas empresas del sector de distribución podría verse amenazada. Los excedentes de existencias que probablemente generaría la entrada en vigor de las medidas previstas en los plazos propuestos por la Comisión podrían crear dificultades en la cadena de distribución. En efecto, no parece que la mayoría de las empresas del sector, que suelen ser pequeñas y no pueden operar en el mercado internacional, tengan la posibilidad de dar salida a unas existencias en ocasiones considerables.

4.11 Si bien el asunto no es competencia exclusiva de la Comunidad, el CESE comparte el punto de vista de la Comisión, que, deseosa de evitar la aparición de obstáculos al mercado único y consciente de las consecuencias transfronterizas del contenido de la propuesta de Reglamento, considera que los objetivos de la propuesta no pueden ser alcanzados por los Estados miembros a título individual y que es necesario adoptar medidas vinculantes a escala europea.

4.12 El CESE no puede sino apoyar la propuesta según la cual corresponde a los Estados miembros establecer las sanciones aplicables en caso de infracción del Reglamento objeto de examen y velar por que sean eficaces, proporcionadas y disuasorias.

4.13 El CESE celebra, además, que el instrumento legislativo elegido -es decir, el reglamento- garantice unos plazos y unas modalidades de aplicación seguros en todos los Estados miembros, un aspecto especialmente importante para una reglamentación de carácter técnico. Además, el hecho de haber optado, también en este caso, por un enfoque de varios niveles (*split approach*) permite definir las disposiciones fundamentales en el reglamento adoptado en codecisión, dejando a un segundo reglamento, adoptado mediante el procedimiento de comitología, la tarea de precisar los aspectos más técnicos.

## 5. Observaciones específicas

5.1 El CESE apoya toda iniciativa que tenga por objeto simplificar la reglamentación, tal como ha indicado anteriormente, pero emite serias reservas con respecto a las modalidades elegidas para conseguirlo. En efecto, el Comité estima que se debe proceder a una simplificación real; el Reglamento no debe ser una mera recopilación de textos anteriores y, en cualquier caso, hay que evitar la imposición de cargas adicionales a las oficinas de certificación.

5.2 Sin embargo, el CESE considera, en particular, que la simplificación de los procedimientos y el proceso de homologación que la Comisión se propone lograr mediante la adopción de unos requisitos armonizados debe alcanzarse inscribiendo los reglamentos actuales y futuros de la CEPE/ONU en el Anexo IV de la Directiva anteriormente citada 2007/46/CE (8). Dicha integración deberá ser progresiva (sobre todo dado que las disposiciones de los reglamentos son más estrictas y es necesario un determinado plazo de aplicación (*lead time*) (9) para adaptar el producto) e ir pareja a la necesidad de adaptar dichas disposiciones al progreso técnico.

5.2.1 Estas modalidades de acción no se contemplan en el marco de la opción c) del estudio de impacto del Reglamento («sustituir todas las directivas existentes por el Reglamento que se propone»), sino en la opción b), que recomienda «revisar cada directiva en la manera y en el momento en que deba ser modificada, y decidir si conviene sustituirla». Es más, la explicación aportada para justificar la elección de la opción c) del estudio de impacto no parece suficientemente motivada («supone la forma más rápida de simplificar el régimen actual y es coherente con las recomendaciones de CARS 21») y no tiene debidamente en cuenta otros elementos fundamentales de CARS 21, como la sostenibilidad, la referencia a la CEPE/ONU y la necesidad de garantizar un plazo de aplicación suficiente a los industriales a los que va dirigida la legislación.

5.2.2 Si se elige la opción c), el Reglamento objeto de examen debería resultar eficaz siempre que no exista un reglamento equivalente de la CEPE/ONU o cuando el Reglamento de la CEPE/ONU no contenga determinadas prescripciones de instalación necesarias, como en el caso de los neumáticos.

(7) *Type approval requirements for the general safety of motor vehicles* (Los requisitos de homologación de tipo referentes a la seguridad general de los vehículos de motor) (IP/A/IMCO/ST/2008-18).

(8) Directiva 2007/46/CE — Anexo IV: «Lista de requisitos para la homologación de tipo CE de vehículos».

(9) Plazo que necesita la industria para aplicar todos los nuevos requisitos que conllevan intervenciones en la estructura del producto.

5.3 En su defecto, el CESE considera que, para dotar al Reglamento de verdadera eficacia, podría preverse el siguiente compromiso: definir una fecha de entrada en vigor y evitar así los problemas que plantea actualmente el Reglamento propuesto, eliminando el riesgo de que la CEPE/ONU adopte reglamentos no acordes con las disposiciones (o las fechas de aplicación) previstas en las directivas que queden derogadas.

5.4 Por consiguiente, por lo que respecta a los aspectos administrativos, el CESE opina y propone que, a la vista del estudio sobre las directivas recogidas en el anexo IV e independientemente de la entrada en vigor del Reglamento o de los elementos del mismo, el propio Reglamento debería garantizar la coherencia con las fechas de aplicación previstas en las directivas que van a derogarse, teniendo en cuenta las disposiciones transitorias contempladas en los Reglamentos de la CEPE/ONU que las sustituirán.

5.5 El CESE considera, además, que las «tecnologías de seguridad avanzadas» no deberían integrarse en un reglamento «horizontal», sino ser objeto de propuestas individuales y dar lugar a la adopción de nuevos Reglamentos de la CEPE/ONU o a la modificación de los textos en vigor. En ambos casos, las propuestas deberían ser examinadas y debatidas por los grupos técnicos competentes de la CEPE/ONU de Ginebra (GRB, GRRF, GRSP<sup>(10)</sup>), cuando sea posible proceder a evaluaciones técnicas correctas de los sistemas de seguridad propuestos. Un procedimiento similar debería adoptarse en los casos, señalados por la Comisión, en que la CEPE/ONU no haya previsto disposiciones precisas con respecto a las exigencias de las directivas comunitarias.

5.6 En cuanto a los sistemas avanzados de seguridad vial, el CESE señala, en particular, que:

5.6.1 **Los sistemas electrónicos de control de la estabilidad** han sido objeto de una adaptación de los reglamentos de Ginebra y están completos por lo que respecta a los vehículos de las categorías M2, N2, M3 y N3<sup>(11)</sup>. El CESE considera que el calendario debe ser el mismo que el recogido en el cuadro 12.4.1 al que obedece el Reglamento CEPE/ONU n° 13<sup>(12)</sup>, que establece una introducción progresiva, desde julio de 2009 a julio de 2016, en función del tipo de vehículo.

<sup>(10)</sup> Los grupos de trabajo de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa en Ginebra son: El Grupo de trabajo en materia de rodadura y frenado (GRRF), el Grupo de trabajo del ruido (GRB), el Grupo de trabajo sobre iluminación y señalización luminosa (GRE), el Grupo de trabajo sobre disposiciones generales de seguridad (GRSG), el Grupo de trabajo sobre contaminación y energía (GRPE) y el Grupo de trabajo sobre la seguridad pasiva (GRSP).

<sup>(11)</sup> Los vehículos de la categoría N son los dotados con, al menos, cuatro ruedas y destinados al transporte de mercancías. Se dividen en tres clases, N1, N2 y N3, en función de su peso máximo: N1 < 3 500 kg; N2 < 12 000 kg; N3 > 12 000 kg. La clase N1 se divide en tres subclases, denominadas NI, NII y NIII, que también se identifican en función del peso. En cambio, los vehículos de categoría M son los dotados con, al menos, cuatro ruedas y destinados al transporte de pasajeros. Se dividen en tres clases (M1, M2 y M3) en función del número de plazas y de su peso máximo: M1 < 9 plazas; M2 > 9 plazas y < 5 000 kg; M3 > 9 plazas y > 5 000 kg. La categoría O comprende los vehículos con remolque.

<sup>(12)</sup> Reglamento CEPE/ONU n° 13. «Frenado de los camiones».

5.6.2 **Sistemas avanzados de frenado de emergencia:** la industria sólo puede desarrollar sistemas obligatorios si dispone de unos requisitos técnicos bien definidos, que, como destaca la información disponible, no existen en el caso de los sistemas avanzados de frenado de emergencia. Es imposible fijar unas fechas de implantación para un sistema que no está técnicamente definido. Su introducción debe ir precedida de un estudio de impacto en buena y debida forma, que incluya los costes y los beneficios debidamente evaluados.

5.6.2.1 La definición de sistema avanzado de frenado de emergencia que se ofrece en el artículo 3 de la propuesta de Reglamento es muy amplia y puede englobar sistemas que todavía no son suficientemente fiables. Dichos sistemas pueden representar en sí mismos un riesgo para la seguridad, por tratarse de tecnologías que no han alcanzado su madurez. Es indispensable prever una fase de estudio y desarrollo adecuada, así como un plazo de aplicación suficientemente largo.

5.6.3 El ámbito de aplicación de las disposiciones relativas a los sistemas avanzados de frenado de emergencia abarca los vehículos de las categorías M2, M3, N2 y N3. En la mayoría de los casos, los vehículos comerciales ligeros de la categoría N1 también tienen versiones en categorías superiores (N2, M2 y M3), de ahí la necesidad de diversificar la gama para los modelos más pesados de volúmenes relativamente pequeños. Parece oportuno limitar la aplicación de las disposiciones relativas a los sistemas avanzados de frenado de emergencia a los vehículos comerciales pesados o, al menos, a los vehículos cuyo PTT (peso total en tierra) sea superior a 7,5 toneladas, y estudiar la necesidad de eximir a categorías específicas, como los autobuses, los vehículos destinados a la recogida de residuos y otros vehículos públicos que circulan a velocidad limitada.

5.6.4 **Sistemas de advertencia de abandono del carril:** en opinión del CESE, se pueden formular las mismas observaciones que para los sistemas avanzados de frenado:

- necesidad de requisitos técnicos definidos por la CEPE/ONU de Ginebra;
- diferenciación técnica en función de las distintas categorías de vehículos;
- evaluación del informe de costes/beneficios y exención para determinadas categorías específicas.

5.7 En conclusión, el CESE considera que es prematuro generalizar los **sistemas avanzados de frenado de emergencia** y los **sistemas de advertencia de abandono del carril**, que por el momento sólo se aplican a los vehículos pesados. Todavía es indispensable un período de investigación y experimentación a fin de evaluar las ventajas reales de estos sistemas, lo que aportaría elementos útiles con vistas a su futura ampliación a los vehículos ligeros.

5.8 **Sistemas de control de la presión de los neumáticos:** habida cuenta de que los requisitos técnicos de estos sistemas están siendo examinados actualmente por el grupo informal del GRRF<sup>(13)</sup>, el CESE pide a la Comisión Europea que espere a las conclusiones de estos trabajos (que también deberían tener en cuenta las disposiciones vigentes en terceros países) antes de

<sup>(13)</sup> Grupo de trabajo en materia de rodadura y frenado.

tomar una decisión. A fin de no incrementar aún más en el futuro el coste de los vehículos, sería deseable elegir una sensibilidad de detección que también permita la aplicación del sistema «indirecto», que presenta muchos aspectos positivos, entre los que destaca el hecho de que también funciona cuando se cambia el neumático. De hecho el sistema «directo» exige la presencia de un sensor en cada neumático, por lo que el cambio de los neumáticos obliga también a cambiar los sensores o a desmontarlos, recuperarlos y volver a montarlos, operación ésta que resulta costosa y no es fácil de efectuar por el elevado riesgo de que se produzcan daños en los sensores, no visibles desde fuera.

5.9 Por lo que respecta a las disposiciones técnicas relativas a los neumáticos, el CESE señala lo siguiente:

- **el ruido:** los niveles de reducción del ruido propuestos podrían provocar una disminución de la seguridad de los vehículos y los usuarios, mientras que limitando la velocidad en las zonas de tráfico denso o reparando el firme de las carreteras, se podría conseguir una reducción del ruido tres o cuatro veces mayor. Además, para la categoría C3, por ejemplo, sería difícil alcanzar una reducción de 3dB sin reducir los niveles de adherencia de los neumáticos. La categoría C3 engloba los neumáticos de tracción, que deben ir dotados de una banda de rodamiento «agresiva», que les aporte una buena adherencia en superficies deslizantes;
- **la resistencia a la rodadura:** es indispensable revisar las fechas de aplicación para las categorías C1 y C2, y la naturaleza específica de los neumáticos de la categoría C3 requiere la realización de nuevos análisis. Incluso podría retrasarse la aplicación de estas disposiciones para que se pueda llevar a cabo un nuevo estudio de impacto;
- **la adherencia en superficie mojada:** la propuesta de la Comisión de establecer disposiciones obligatorias sobre la base del Reglamento CEPE/ONU n° 117 <sup>(14)</sup> debe recogerse tal cual.

Bruselas, 14 de enero de 2009

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social Europeo*  
Mario SEPI

5.10 El CESE resalta que la propuesta de Reglamento prevé modificaciones cada dos años, lo que no se corresponde con los plazos de aplicación necesarios para la industria del neumático y en ningún caso se ajusta al objetivo «legislar mejor». Por consiguiente, el CESE apoya la sugerencia de la industria en el sentido de respetar el calendario de la propuesta pero simplificándola, previendo dos ciclos de aplicación (2012-2016 y 2016-2020), en vez de los cinco actualmente previstos. Así, podrían gestionarse de forma eficaz los procesos de homologación, la logística y las posibles existencias.

5.11 Queda por aclarar asimismo el tema del tratamiento a que serán sometidos los neumáticos recauchutados. En efecto, la definición de este tipo de neumáticos (Reglamento CEPE/ONU R109) hace referencia al lugar de producción y no al propio neumático. Resulta evidente la dificultad de definir el «tipo» de neumático conforme a las nuevas prescripciones, por ejemplo en materia de ruido, en un mismo establecimiento que se dedique a recauchutar los tipos de neumáticos más diversos. En opinión del CESE, dada la enorme dificultad de aplicación y los importantes costes que gravarían a las empresas -en la mayoría de los casos, PYME-, este sector debería quedar exento de la aplicación del Reglamento, si bien debería seguir respetando todos los requisitos de seguridad previstos.

5.12 Por último, el CESE pide a la Comisión que evalúe la conveniencia de considerar la fecha de fabricación como referencia para la aplicación de los requisitos relativos a los neumáticos. En efecto, dicha fecha puede ser fácilmente identificada por los revendedores, los consumidores y las autoridades nacionales, pues debe inscribirse obligatoriamente en todos los neumáticos comercializados en la Unión Europea. Esa fecha, y no la de comercialización o adquisición, debería permitir acreditar que el neumático respeta las nuevas exigencias en vigor.

<sup>(14)</sup> Reglamento CEE-ONU n° 117: «Requisitos uniformes relativos a la homologación de los neumáticos en lo referente al ruido de rodadura y la adherencia en superficie mojada».

**Dictamen de Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — “Pensar primero a pequeña escala” — “Small Business Act” para Europa: iniciativa en favor de las pequeñas empresas»**

COM(2008) 394 final

(2009/C 182/06)

Ponente: **Sr. MALOSSE**

Coponente: **Sr. CAPPELLINI**

El 25 de junio 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 Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — “Pensar primero a pequeña escala” — “Small Business Act” para Europa: iniciativa en favor de las pequeñas empresas»

COM(2008) 394 final.

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 6 de enero de 2009 (ponente: Sr. MALOSSE; coponente: Sr. CAPPELLINI).

En su 450° Pleno de los días 14 y 15 de enero de 2009 (sesión del 14 de enero), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 112 votos a favor, 10 votos en contra y 9 abstenciones el presente Dictamen.

## 1. Resumen y conclusiones

1.1 En sus dictámenes INT/390 e INT/394 <sup>(1)</sup>, el CESE se manifestó a favor de una «Small Business Act» para Europa (SBAE), ambiciosa y a la altura del potencial de crecimiento y de empleo que representan para la Unión los 23 millones de pequeñas y medianas empresas existentes y todas las que podrían crearse.

1.2 Pese a las declaraciones de buena voluntad y los proyectos positivos (por ejemplo, la Sociedad Privada Europea y la Directiva relativa a los plazos de pago), el CESE considera que el proyecto de la Comisión Europea no está a la altura del desafío, especialmente en el contexto de las dificultades económicas y financieras actuales.

1.3 El CESE propone, pues, una SBAE ambiciosa que comprenda, en particular:

- un instrumento jurídico vinculante para la aplicación del principio de «pensar primero a pequeña escala», de modo que se garantice un nivel de obligación máximo y una aplicación efectiva y concreta de tales principios de gobernanza, tanto al nivel comunitario como en los Estados miembros y en las regiones;
- un «plan de trabajo» acompañado de un calendario preciso y de recursos adecuados para la aplicación de las disposiciones concretas y de gran amplitud de la SBAE;

- compromisos claros en materia de reducción de la carga burocrática y, en concreto, la aplicación del principio de «sólo una vez» a todos los trámites administrativos;
- una reforma de los servicios de la Comisión Europea, de modo que se ofrezca a las PYME un verdadero interlocutor e instrumentos para favorecer la «europeización» de las empresas;
- instrumentos europeos que puedan servir de palanca para favorecer la capitalización, la interconexión mediante redes, las inversiones y la formación permanente en las pequeñas y medianas empresas;
- un marco político coherente para todas las políticas europeas, con objeto de que la pequeña y mediana empresa se considere la norma en lugar de la excepción;
- una transferencia al ámbito nacional de los objetivos de la SBAE, incluido el ámbito legislativo;
- el regreso a la práctica de la consulta permanente a las organizaciones intermediarias y a los interlocutores sociales.

## 2. Introducción

2.1 La Presidencia francesa de la UE pidió a la Comisión Europea que examinara la idea de una *Small Business Act* a la europea, poniendo como ejemplo la ley en favor de las PYME actualmente en vigor en los Estados Unidos. El CESE, por otra parte, había mencionado ya en 2005 <sup>(2)</sup> la idea de una *Small Business Act*, a la que el Parlamento Europeo también se había referido.

<sup>(1)</sup> Dictamen exploratorio del CESE sobre «Las diferentes medidas políticas, al margen de una financiación apropiada, que pueden contribuir al crecimiento y al desarrollo de las pequeñas y medianas empresas» (DO C 27 de 3.2.2009, p. 7) y Dictamen exploratorio del CESE sobre los «Contratos públicos internacionales» (DO C 224 de 30.8.2008, p. 32).

<sup>(2)</sup> Véanse los trabajos del CESE relativos al Dictamen CESE (ponente: Sra. Faes — DO C 256 de 27.10.2007, p. 8).

2.2 A modo de recordatorio, la ley estadounidense se caracteriza por la creación de una administración responsable de la prestación de ayuda a las PYME estadounidenses (*Small Business Administration*) y por la adopción de medidas para la creación y el desarrollo de pequeñas empresas, en particular entre las minorías étnicas, las mujeres y los jóvenes. La *Small Business Act* de los Estados Unidos incluye asimismo medidas destinadas a favorecer la presencia de las PYME estadounidenses en la adjudicación de los contratos públicos por parte del Estado federal y sus distintas agencias gubernamentales.

2.3 En un momento en el que la Unión Europea atraviesa, como todo el planeta, una grave crisis financiera y económica, las empresas y, en concreto, las PYME son los engranajes más sensibles y, a un tiempo, los más importantes en materia de empleo y capacidad de recuperación. Así pues, si se revisara con un grado de ambición mucho mayor, la SBAE podría ser un instrumento fundamental de una nueva estrategia a largo plazo de la UE en favor de las inversiones, el crecimiento y el empleo.

2.4 El CESE se ha pronunciado recientemente al respecto en dos ocasiones:

- mediante un Dictamen exploratorio, solicitado por la Presidencia eslovena, sobre «Las diferentes medidas políticas, al margen de una financiación apropiada, que pueden contribuir al crecimiento y al desarrollo de las pequeñas y medianas empresas», en el que expone propuestas para lograr una SBAE eficaz, que sea algo más que una simple declaración política <sup>(3)</sup>,
- mediante un Dictamen exploratorio, solicitado por la Presidencia francesa, sobre el tema de los «Contratos públicos internacionales», que se refiere explícitamente a las negociaciones en curso en el marco de la revisión del Acuerdo sobre Contratación Pública (ACP) de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y en el que propone, en concreto, la aplicación de un plan de trabajo ambicioso para la puesta en marcha de la SBAE <sup>(4)</sup>.

2.5 Aunque se felicita por la serie de iniciativas positivas recogidas en la *Small Business Act*, el CESE lamenta la forma adoptada por la Comisión (una simple comunicación), que no supone obligación alguna de calendario ni de medios, ni contiene propuesta alguna que garantice la aplicación efectiva del principio de «pensar primero a pequeña escala/pensar primero en las PYME».

2.6 El CESE, pues, lamenta que el principio de «pensar primero a pequeña escala/pensar primero en las PYME» no sea objeto de una medida legislativa específica destinada a asegurar su aplicación sistemática en el proceso legislativo. El CESE considera que la cuestión relativa al carácter vinculante reviste particular importancia cuando se trata de aplicar principios de gobernanza en favor de las pequeñas empresas. Por tanto, la aplicación concreta

de este principio y su transposición a todas las etapas de la elaboración de las disposiciones jurídicas y de las políticas comunitarias, nacionales y territoriales merecen quedar recogidas en un texto o en un instrumento apropiado.

2.7 El CESE lamenta profundamente que no se haya aceptado su propuesta, arriba mencionada, en lo que concierne al programa de trabajo y a las prioridades, que no tienen por qué ser objeto de procedimientos legislativos, puesto que ya forman parte de programas existentes o pueden formar parte, en concreto en el marco de su revisión intermedia. Del mismo modo, gran parte de las medidas concretas propuestas se encuentra ya en curso de elaboración, o bien se han anunciado hace mucho tiempo. Las propuestas básicas y útiles, que son, en particular, el Estatuto de la Sociedad Privada Europea, la Directiva relativa a los plazos de pago, la reducción del IVA o el bloque de exenciones para las ayudas estatales, son bastante sintomáticas de esta situación.

2.8 La *Small Business Act* debe distinguir claramente entre las pequeñas empresas de carácter familiar o artesanal y con un mercado local, que son la inmensa mayoría de las PYME y que en su mayor parte no desean crecer en tamaño para poder mantener el control, y las empresas medianas o pequeñas con un gran potencial de desarrollo y que cabe bautizar de «precursoras». Al respecto se debería prestar especial atención a las pequeñas y medianas empresas de las regiones que presentan dificultades estructurales, en concreto las regiones insulares y las zonas montañosas o con escasa densidad de población.

2.9 En este contexto, se pidió al CESE que emitiera su dictamen sobre la Comunicación de la Comisión. El 7 de octubre de 2008, el CESE organizó en París, en cooperación con la Asamblea Permanente de las Cámaras de Oficios, una audiencia para preparar mejor su respuesta.

### 3. Recomendación nº 1 del CESE: Por un instrumento jurídico vinculante sobre la aplicación del principio de «pensar primero a pequeña escala/pensar primero en las PYME»

3.1 La SBAE no debe limitarse a ser un mero reconocimiento político más; debe contar con una transposición legislativa que haga obligatoria su aplicación.

3.2 En cuanto al principio de «pensar primero a pequeña escala/pensar primero en las PYME», el CESE reitera la postura expuesta anteriormente (Dictamen INT/390) y pide que dicho principio se erija en norma de obligado cumplimiento en una forma (código de conducta, acuerdo interinstitucional, decisión del Consejo) aún por definir en la que se comprometerían el Parlamento Europeo, la Comisión y el Consejo. La «pista» de un acuerdo interinstitucional basado en los mismos fundamentos jurídicos que el Acuerdo sobre «Legislar mejor» de 2003 parece una opción interesante que el CESE podría explorar junto a otras. De un modo muy concreto, convendría que tal acto vinculante garantice:

3.2.1 **que los textos legislativos de todos los niveles se conciben teniendo en cuenta las situaciones específicas y las necesidades particulares de las diversas categorías de PYME;** antes de elaborar cualquier legislación europea que tenga repercusiones en las PYME se deberá consultar a las organizaciones intermediarias afectadas, incluidos los interlocutores sociales y las

<sup>(3)</sup> Dictamen exploratorio del CESE sobre «Las diferentes medidas políticas, al margen de una financiación apropiada, que pueden contribuir al crecimiento y al desarrollo de las pequeñas y medianas empresas» (DO C 27 de 3.2.2009, p. 7).

<sup>(4)</sup> Dictamen exploratorio del CESE sobre los «Contratos públicos internacionales» (DO C 224 de 30.8.2008, p. 32).

organizaciones de la economía social, con una antelación de al menos doce semanas (y no ocho, como propone la Comisión);

**3.2.2 que la legislación relativa a la empresa no se modifique con excesiva frecuencia** (el plazo mínimo sería de seis años). También debería proponerse que las fechas de entrada en vigor de toda nueva legislación se agrupen al 1 de enero de cada año cuando tengan efectos vinculantes, y que todas las que impliquen una atenuación o simplificación de las cargas entren en vigor con carácter inmediato;

**3.2.3 que la legislación respete a todos los niveles cuatro principios fundamentales:**

- la realización sistemática de un análisis de impacto en las PYME debe hacerse obligatoria para toda nueva legislación; no debería poderse adoptar un texto legislativo que no se haya sometido a un análisis de su impacto en las diversas categorías de empresas del sector de actividad en cuestión,
- el principio de proporcionalidad, aplicado de manera sistemática a las diferentes tipologías de empresas,
- el principio de «sólo una vez» en relación con todos los trámites exigidos a una empresa,
- el principio de salvaguardia o de cautela para precaverse de cualquier legislación vinculante complementaria.

**3.2.4 que se fije una obligación cuantificada de simplificación de las cargas administrativas para las empresas en el mercado interior sobre la base del objetivo de una reducción de la carga burocrática de la legislación europea de un 25 % antes de 2012.**

#### **4. Recomendación nº 2 del CESE: Un plan de trabajo preciso con previsión de plazos, medios y, en su caso, financiación**

4.1 El CESE recomienda la elaboración de un plan trabajo preciso en el que se prevean prioridades de acción, medidas concretas, plazos de aplicación, medios de realización y, en su caso, financiación. Conviene cerciorarse de que todas las acciones propuestas se apliquen antes de 2013, con medidas de seguimiento y de evaluación.

4.2 En cuanto a la parte operativa, que adopta la forma de un catálogo de 92 acciones: el CESE, aun apoyando las acciones cuya aplicación desea se lleve a cabo tanto al nivel comunitario como en los Estados miembros, recuerda que, a su juicio, tales medidas representan la puesta en marcha o la prolongación de acciones ya comprometidas o decididas, a semejanza de las cuatro medidas legislativas. Tales medidas no tienen en cuenta suficientemente las expectativas y las necesidades de las diversas categorías de PYME, por lo que el CESE reclama un plan más ambicioso, que esté a la altura de la función real de las pequeñas empresas y de la situación económica mundial. Propone, pues, a la Comisión, al Consejo y al Parlamento la aplicación de un verdadero proyecto europeo en favor de las PYME y de las microempresas, basado no

solamente en el apoyo a las empresas con elevados índices de crecimiento, sino también en el apoyo a las empresas de la economía local, a las empresas de la economía social y a las actividades tradicionales, en una mejor gobernanza que permita un mejor diálogo entre los poderes públicos, los interlocutores económicos y sociales y las organizaciones representativas de las diversas categorías de PYME, y en una consideración efectiva de las distintas realidades de tales categorías de PYME.

4.3 Entre las acciones propuestas al nivel comunitario, el CESE apoya, en concreto:

- **la propuesta de Reglamento por el que se establece el Estatuto de la Sociedad Privada Europea** <sup>(5)</sup>, iniciativa que el CESE propuso ya en un dictamen de iniciativa de 2001, con el fin de crear «euroempresas» que puedan aprovechar las oportunidades de crecimiento del mercado único y reducir así los trámites y los costes vinculados a la creación de filiales en diversos Estados miembros. El CESE desea que dicha propuesta se apruebe rápidamente, buscando una fórmula que no genere distorsiones de la competencia ni un debilitamiento de los derechos sociales en modo alguno;
- **la propuesta de modificación de la Directiva por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales** <sup>(6)</sup>, que debería reforzar las restricciones y agravar las penalizaciones a las autoridades públicas en caso de pago después de los 30 días.

4.4 El CESE recomienda la incorporación de acciones ambiciosas y concretas y, en particular:

- **acciones piloto en favor de la eficacia energética** para las PYME del sector de la construcción, debido a su importancia en este sector (80 % de las empresas) y a su gran contribución potencial al objetivo de reducción de las emisiones de CO<sub>2</sub> (el 40 % de las emisiones procede de la vivienda);
- **mecanismos adaptados a los diversos ramos y sectores de actividad y procesos progresivos de gestión medioambiental por etapas** para las pequeñas empresas, con el fin de garantizar que los objetivos medioambientales y energéticos no excluyan a las pequeñas empresas del mercado;
- **acciones concretas de la UE en favor de la «europeización» de las empresas** con un fuerte potencial de desarrollo en forma de programas de acercamiento y cooperación (véanse los antiguos programas *Europarteneriat* y *Enterprise*, suprimidos erróneamente por la Comisión Europea en el decenio de 2000);

<sup>(5)</sup> COM(2008) 394 final.

<sup>(6)</sup> Directiva 2000/35/CE (DO L 200 de 8.8.2000, pp. 35-38). Dictamen del CESE: DO C 407 de 28.12.1998, p. 50.

- **mejorar la participación de las empresas en las acciones europeas de formación y educación**, en concreto en forma de un nuevo programa para acercar a las empresas a las instituciones de enseñanza. El CESE, por otra parte, reitera su petición de que se refuercen los programas de fomento de la movilidad de los aprendices y los jóvenes que se hallan en las primeras etapas de la formación profesional;
- **facilitar y fomentar la transmisión de empresas**; el CESE reitera la importancia de la transmisión de empresas, sobre todo de pequeñas empresas de producción y de servicios en los entornos urbano y rural, cuya desaparición previsible tendrá considerables repercusiones negativas. Recomienda, en concreto, favorecer sistemas de puesta en contacto entre empresas, incentivos fiscales, incitación a la capitalización y colaboraciones público-privadas;
- **desarrollar de manera más coherente la red «Entreprise Europe network», con el fin de convertirla en una verdadera red europea de información y cooperación.**

4.5 Frente al desafío de la recesión mundial, el CESE expresa especial su apoyo a **mecanismos financieros reforzados** a través del BEI y del FEI para facilitar el acceso a la financiación a corto plazo y apoyar cuando la situación aún lo permita a empresas en dificultades. Al respecto, las iniciativas actuales y las propuestas por la SBAE deberían ampliarse considerablemente en vista de la actual situación económica. Convendría, sobre todo, acabar con los proyectos pilotos marginales y actuar realmente para descompartimentar y reforzar las redes de financiación locales (capital riesgo, «business angels» [inversores informales], garantía recíproca) y apoyar la creación de fondos destinados a fomentar los proyectos europeos y transfronterizos.

4.6 Por otra parte, el CESE pide, como indicó en su anterior Dictamen 390/2008, que la SBAE adopte nuevas iniciativas que respondan a las peticiones expresadas por las organizaciones, con ocasión de numerosas conferencias comunitarias celebradas, así como por el CESE y el Parlamento Europeo:

- **integrar la dimensión PYME en todas las políticas comunitarias**: el CESE ha destacado que, al margen de los discursos políticos, el modelo de la gran empresa sigue predominando con excesiva frecuencia a la hora de elaborar legislación;
- **proseguir la política de simplificación administrativa**, pero velando sobre todo por una perfecta coordinación con las organizaciones intermediarias sectoriales afectadas; la Comisión debe velar por una colaboración más estrecha con tales organizaciones y con el CESE, con objeto de evitar

que la simplificación tenga repercusiones contrarias al fin perseguido. El CESE expresa de nuevo su escepticismo con respecto a la pertinencia y la eficacia de eximir sistemáticamente a las pequeñas empresas de la aplicación de ciertas medidas legislativas; prefiere la proporcionalidad en la aplicación de los textos;

- **apoyar las actividades de acompañamiento y asesoramiento de las organizaciones intermediarias**; el CESE concede una gran importancia a las cuestiones de gobernanza, en particular a la consulta y el seguimiento. Lamenta que la Comisión Europea no valore mejor el papel de las organizaciones intermediarias, un elemento fundamental si se quiere dialogar con millones de empresas, sus directivos y sus trabajadores. El CESE insiste en que tales organizaciones son un engranaje fundamental para el éxito de las políticas comunitarias y que desempeñan una función irremplazable en la transmisión de información y la prestación de ayuda a las empresas, sobre todo a las más pequeñas;
- **establecer una política ampliada y coherente de innovación** para apoyar no sólo a las empresas ya reconocidas como innovadoras, sino también a la innovación en curso, la referida a la comercialización, la de tecnología básica y media y, asimismo, la innovación no tecnológica, sobre todo en las pequeñas empresas;
- **ampliar el acceso a los programas comunitarios**, simplificando las trabas jurídicas, financieras y administrativas que desincentivan a las PYME y facilitando la agrupación de proyectos propuestos por las organizaciones intermediarias. El CESE vuelve a pedir a la Comisión que inicie un proceso de concertación con las organizaciones europeas representativas de las empresas, con objeto de simplificar las normas de acceso a los programas y precisar las nuevas condiciones de elaboración y de participación en los programas en los diversos niveles territoriales. Por lo que respecta al recurso a la financiación europea por las PYME, es necesario simplificar al máximo los procedimientos de acceso. A tal fin, podría darse un primer paso articulando entre sí los distintos programas comunitarios (Fondos Estructurales, CIP, Séptimo PMID, etc.), ya que, como es sabido, varían de unos a otros los procedimientos que han de seguirse. Del mismo modo, una mayor claridad del lenguaje de los documentos de encuadramiento permitiría a la mayoría de las PYME utilizar con más facilidad las distintas herramientas de desarrollo que ofrecen estos programas. Por último, es necesaria una acción concertada de simplificación de los procedimientos entre instituciones europeas e instituciones nacionales: en efecto, las trabas administrativas siguen siendo demasiado pesadas para una empresa cuya tarea no consiste por lo general en desarrollar «conocimientos técnicos administrativos».

4.7 En materia de contratación pública, cada Estado miembro debería crear una estructura de ayuda personalizada a las PYME que deseen acceder a los contratos públicos tanto a escala

nacional como comunitaria. Con esta ayuda, las PYME podrían conocer las actuaciones que han de llevarse a cabo para presentar una candidatura y se podría divulgar el vocabulario propio de los contratos públicos. (La falta de acceso de las PYME se debe también a la incompreensión de la terminología utilizada.)

## 5. Recomendación nº 3 del CESE: Propuestas particulares para el nivel comunitario

5.1 Para que la SBAE sea eficaz, el CESE recomienda adoptar al nivel comunitario una política visible y ambiciosa, de la que se carece en la actualidad. Recomienda, en concreto:

- **volver a otorgar a un comisario europeo una responsabilidad plena y total** sobre la aplicación de la *Small Business Act* para Europa;
- **una reorganización de los servicios**, con objeto de que, como sucedía en la época de la *Task Force* dedicada a las PYME, las pequeñas y medianas empresas dispongan también de un interlocutor político visible y accesible, dedicado únicamente a las PYME y a la defensa de sus intereses en las instituciones europeas, en concreto en el marco del proceso de toma de decisiones;
- **la creación de un «Comité europeo de la SBA»**, que, además de representantes de los Estados miembros, cuente con delegados de las organizaciones europeas representativas afectadas, incluidos los interlocutores sociales. El CESE desea que se dote a este Comité de amplias competencias de control de la aplicación de la SBA, de seguimiento del plan de acción y de coordinación con los planes aplicados por los Estados miembros. El CESE pide también que, con ocasión de la adopción de la SBA,
- **se designe a un interlocutor de las PYME en todas las Direcciones Generales de la Comisión**, encargado de velar por que las medidas legislativas y los programas gestionados por la DG competente integren adecuadamente las prioridades y expectativas de las PYME y de las microempresas;
- se cree, tanto **al nivel de la sociedad como de las instituciones**, el contexto empresarial que debe ponerse en juego al aplicar el principio **«pensar primero a pequeña escala/pensar primero en las PYME»**. En efecto, conseguir que «las normas dictadas respeten a la mayoría de los que las utilizarán», en este caso las PYME, requiere cierto conocimiento del mundo de estas empresas. Por ello, la Comisión Europea debería alentar a los Estados miembros a seguir el ejemplo que ofrece ella misma en la materia con su programa «Enterprise Experience Program», que permite a muchos funcionarios europeos familiarizarse con el mundo de las PYME. Los Estados miembros, o al menos los que no apliquen un procedimiento similar, deberían inspirarse en esta iniciativa.

## 6. Recomendación nº 4 del CESE: Acciones específicas de ámbito nacional

6.1 En lo que atañe a los ámbitos de competencia nacional, el CESE recomienda que cada Estado miembro:

- **apruebe una ley de ámbito nacional** que haga obligatoria la aplicación del principio de «pensar primero a pequeña escala/pensar primero en las PYME»;
- **elabore un «Plan nacional de la Small Business Act»** en estrecha cooperación con los interlocutores económicos y sociales de que se trate. Todos los años se presentaría un informe distinto del informe sobre los PNR (programas nacionales de reforma), para dar a conocer los logros de cada plan nacional. Podría convocarse una conferencia anual para destacar las «buenas prácticas» y los «casos de éxito». La estrecha participación de las organizaciones europeas afectadas y del CESE permitiría validar este ejercicio;
- **apoye acciones comunes** encaminadas a desarrollar iniciativas en favor, por ejemplo, de la transmisión de empresas (cuestiones jurídicas y fiscales); la legislación sobre quiebras, a fin de dar siempre una «segunda oportunidad» a las empresas y a los empresarios; el desarrollo de ventanillas únicas y la aplicación del principio de «sólo una vez» a los trámites;
- **Cree un SME Envoy (representante de las PYME)** en todos los Estados miembros, encargado, por una parte, de gestionar la aplicación de la SBAE en el Estado miembro de que se trate y, por otra parte, de velar por que la legislación nacional por la que se aplique la legislación comunitaria respete los principios fundamentales de «pensar primero a pequeña escala/pensar primero en las PYME».

6.2 En lo que respecta a los ámbitos de acción de competencia nacional, el CESE recomienda que los Estados miembros se conciernen más y prevean la adopción de acciones comunes, en su caso en el marco de cooperaciones reforzadas, para desarrollar conjuntamente acciones en favor, por ejemplo, de la transmisión de empresas (cuestiones jurídicas y fiscales); la legislación sobre quiebras, a fin de dar siempre una «segunda oportunidad» a las empresas y a los empresarios.

6.3 Al nivel nacional y transfronterizo, el CESE insiste en el desarrollo y en la interoperabilidad de las ventanillas únicas en toda la UE. Se podría alentar a los Estados miembros a que desarrollen la interoperabilidad y fomenten la eliminación, en sus ventanillas únicas nacionales, de las trabas físicas y virtuales. Con respecto a este último punto, se han adoptado iniciativas en el marco de la Directiva relativa a los servicios o del Reglamento destinado a mejorar el funcionamiento del principio de reconocimiento mutuo. Globalmente, la creación de esas ventanillas únicas debería ir acompañada de una comunicación dirigida a las PYME para informarles, desde el momento en que se crean y a lo largo de toda su «vida», de la existencia de tales servicios.

## 7. Recomendación nº 5 del CESE: Coherencia, participación y evaluación

7.1 Ante los grandes desafíos internacionales, la situación económica actual y el objetivo de revisión del proceso de Lisboa, el Comité considera que la *Small Business Act* debe comprender:

- **las iniciativas estructurantes al nivel de la garantía de los derechos de propiedad intelectual**, a saber: la patente comunitaria, la jurisdicción competente en materia de patentes a escala de la Unión, e igualmente la creación de un Observatorio europeo de la falsificación y la piratería (reclamado por primera vez por el CESE en 2001);
- **fomentar un planteamiento integrado de la política en favor de las PYME** que incorpore el conjunto de políticas sectoriales desarrolladas al nivel comunitario, nacional y regional;
- **permitir el desarrollo de la gobernanza, la colaboración y la cooperación** entre los poderes públicos, las entidades territoriales, los interlocutores económicos y sociales y las organizaciones representativas de las diversas categorías de PYME a todos los niveles del territorio europeo;
- **apoyar el desarrollo y la competitividad de todas las empresas**, incluidas las que operan en los mercados locales; las acciones positivas de la *Small Business Act* deben distinguir claramente, por una parte, entre las empresas del mercado local que representan a la gran mayoría de las PYME y, por otra parte, las empresas con un fuerte potencial de desarrollo tecnológico o extraterritorial. Las primeras deben hallar un entorno favorable a sus actividades, mientras que las últimas deben disponer de los medios de acelerar su crecimiento, de «europeizarse», e incluso internacionalizarse, teniendo presente que numerosas empresas locales pueden tener la oportunidad de desarrollarse en mercados ampliados o de operar

en el marco de cooperaciones y de «agrupaciones» (clúster) con miras a alcanzar la masa crítica necesaria para lograr el éxito en sus procesos de europeización o internacionalización.

7.2 El CESE considera que, aparte de la voluntad política de los poderes públicos al nivel europeo, nacional o local de comprometerse en favor de las PYME y, en concreto, de las empresas más pequeñas, el éxito de la SBAE dependerá en gran medida de la acción de las organizaciones intermediarias representativas. El CESE pide a las autoridades competentes que apliquen todas las medidas y apoyos destinados a favorecer su acción y participen en las reflexiones sobre el proceso comunitario posterior a Lisboa.

7.3 El CESE reitera su solicitud expresa de que se lleve a cabo una evaluación anual de la aplicación de la SBAE, tanto en relación con su programa de acciones como a propósito de la aplicación del principio de «pensar primero a pequeña escala/pensar primero en las PYME», y del conjunto de las políticas en materia de PYME al nivel comunitario y nacional, y que se informe anualmente de los avances logrados, incluidos los relativos a la concertación con las organizaciones intermediarias. Dicho informe debe tratarse por separado en el marco de la aplicación de la Estrategia de Lisboa, dar lugar a recomendaciones de la Comisión a los Estados miembros y a las regiones, permitir una adaptación o una revisión de la SBAE y presentarse al Parlamento Europeo, al Comité de las Regiones y al CESE.

Bruselas, 14 de enero de 2009

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social Europeo*  
Mario SEPI

---

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 2006/116/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa al plazo de protección del derecho de autor y de determinados derechos afines»**

COM(2008) 464 final — 2008/0157 (COD)

(2009/C 182/07)

Ponente: Sr. GKOFAS

El 4 de septiembre de 2008, de conformidad con los artículos 47.2, 55 y 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 2006/116/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa al plazo de protección del derecho de autor y de determinados derechos afines»*

COM(2008) 464 final — 2008/0157 (COD).

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 6 de enero de 2009 (ponente: Sr. GKOFAS).

En su 450º Pleno celebrado los días 14 y 15 de enero de 2009 (sesión del 14 de enero de 2009), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 115 votos a favor, 3 en contra y 15 abstenciones el presente Dictamen.

## 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El Comité pide que se establezca un régimen uniforme entre los Estados miembros que armonice la protección de las composiciones musicales y que abarque las contribuciones de los distintos creadores con el fin de evitar problemas de distribución transfronteriza de los derechos de explotación.

1.2 El Comité pide asimismo que las composiciones musicales que incluyan letra se consideren como una obra única y tengan un plazo de protección que finalice setenta años después del fallecimiento del último de sus coautores.

1.3 En los Estados miembros con frecuencia existe la posibilidad de que funcionen muchos organismos diferentes encargados de recaudar los derechos de autor en función del objeto de dichos derechos; en consecuencia, los usuarios quedan obligados a pagar a más de un organismo incluso en el caso de obras que han adquirido como obras grabadas completas, independientes y únicas. Es preciso establecer e indicar claramente que una obra así producida constituye un producto único, completo e indivisible y que debe tratarse como tal.

1.4 Para la recaudación de los cánones y la protección de los titulares del derecho es preciso establecer un único organismo de gestión de los derechos de autor, que será también el único responsable de recaudarlos y de poner posteriormente tales importes, si procede, a disposición de los demás organismos de representación de los titulares del derecho, tanto vigentes como de nueva creación, de modo que el usuario pueda ponerse de acuerdo y negociar con un único interlocutor y no con varios.

1.5 El Comité propone que el plazo de protección para la grabación de las interpretaciones o ejecuciones se amplíe de cincuenta a ochenta y cinco años. Para reforzar las medidas de protección de los artistas anónimos, que, en general, ceden los

derechos de explotación de sus fonogramas a cambio de una «remuneración equitativa» o de un pago único a tanto alzado, es preciso establecer una normativa según la cual los productores de fonogramas deberán reservar al menos un 20 % de los ingresos adicionales generados por la venta de los fonogramas que decidan comercializar durante el periodo de ampliación del plazo.

1.6 El Comité propone que se establezca un fondo para los intérpretes o ejecutantes, en particular para los que actúan en «segundo plano», dado que los artistas reconocidos, por su parte, siempre llegan a acuerdos con los productores con respecto al porcentaje que percibirán por las ventas de sus fonogramas.

1.7 El Comité considera que debería firmarse un contrato escrito entre los artistas intérpretes a los que se representa y los miembros de las sociedades recaudadoras, con el fin de garantizar la legalidad de la gestión y la recaudación de los derechos. A falta de contrato firmado con cada uno de los titulares del derecho individualmente, redactado por escrito y debidamente fechado, las sociedades recaudadoras no estarán habilitadas para recaudar ningún importe en nombre de un titular del derecho con el que no hubieran llegado a un acuerdo.

1.8 Para garantizar la correcta distribución de los fondos, estas sociedades deberán ser empresas sin ánimo de lucro y deberá haber una total transparencia en los recibos de la recaudación y el pago de los derechos.

1.9 El Comité teme, no obstante, que los fondos obtenidos a partir de las fuentes de ingresos secundarias impongan una carga excesiva a las personas responsables del pago. En concreto, es necesario definir claramente a escala comunitaria, y después transponer a la legislación de cada Estado miembro, el concepto de radiodifusión y comunicación pública, de modo que se entienda adecuadamente como la reproducción y la retransmisión razonable por medios privados de interpretaciones o ejecuciones públicas pagadas por adelantado.

1.10 El Comité opina que la remuneración debe ser equitativa para las dos partes, los titulares del derecho y los obligados al pago del mismo. Es preciso solucionar la falta de claridad en torno a la remuneración equitativa por la cesión de los derechos de alquiler de los intérpretes. Es inaceptable que no exista una normativa comunitaria única sobre este punto y que la valoración se deje a la discreción de los legisladores de cada Estado miembro, que a su vez transfieren esta responsabilidad a las sociedades recaudadoras, que a menudo fijan tarifas que no están no sujetas a control y no son equitativas.

1.11 El Comité opina que debe precisarse de manera clara y rotunda que la utilización pública es aquella en la que el usuario explota una obra con un fin lucrativo y en el marco de una actividad empresarial que exige o justifica el uso en cuestión (de una obra sonora, visual o sonora y visual).

1.12 Debería ser posible indicar específicamente si la obra se reproduce o retransmite por medio de un equipo o por reproducción directa, a través de discos ópticos o de ondas magnéticas (receptores), en cuyo caso la responsabilidad de la difusión pública (y de la selección) no recae en el usuario sino en quien la difunde y, por consiguiente, en la medida en que el usuario no es el explotador de la obra, no se aplica el concepto de interpretación o ejecución pública.

1.13 El recurso a los medios de comunicación no puede constituir una interpretación o ejecución pública primaria cuando la retransmisión se efectúa a partir de lugares como restaurantes, cafés, autobuses, taxis, etc. Por lo tanto, debe quedar exenta de la obligación de pago de un canon por derechos de autor de los artistas intérpretes. Los derechos de autor por los fonogramas ya los pagaron antes las personas que los reproducen, que tienen el derecho a comunicarlos al público por procedimientos alámbricos o inalámbricos. Escuchar fonogramas en la radio debe considerarse como una utilización privada por parte del ciudadano, ya esté en su domicilio, en su trabajo, en un autobús o en un restaurante, y, en la medida en que no puede encontrarse simultáneamente en dos lugares, el canon fue pagado al titular del derecho por las estaciones, que son los verdaderos usuarios.

1.14 Los sectores profesionales en cuya actividad la música o la imagen no desempeñan ningún papel en el proceso de producción deben quedar exentos. En cuanto a los sectores en los que la difusión de música o imágenes sólo ejerce una función secundaria en el ejercicio de la actividad empresarial, no deben pagar más que el mínimo fijado, que obviamente se habrá determinado después de negociaciones entre los organismos de representación de los usuarios y la sociedad recaudadora de los derechos de autor.

1.15 El Comité considera que debe constituirse un fondo que sirva como fondo de garantía, para garantizar que se transfieran los recursos a los artistas intérpretes en caso de que las sociedades recaudadoras se hallen en dificultades. Se trata de insertar una cláusula en virtud de la cual los derechos no utilizados se pierdan (cláusula «use-it-or-lose-it») en los contratos de grabación sonora celebrados entre los artistas intérpretes y los productores, así como el principio de «tabla rasa» para los contratos durante el periodo ampliado, una vez transcurridos los cincuenta años iniciales.

1.16 El Comité está especialmente preocupado por el hecho de que, considerada globalmente, la legislación comunitaria prevé proteger los derechos de autor y determinados derechos afines, pero omite tener en cuenta los de los usuarios y consumidores finales. Aunque se indica que las actividades creativas, artísticas y empresariales constituyen, en grado importante, actividades de

profesiones liberales y como tales deben ser facilitadas y protegidas, no se sigue el mismo enfoque con los usuarios. Por esta razón, es preciso nivelar las divergencias que existen en las legislaciones nacionales de los Estados miembros y sustituir por multas administrativas las medidas penales que algunos de ellos prevén en caso de infracción por impago de los derechos debidos.

1.17 El Comité está de acuerdo con la modificación del apartado 1 del artículo 3, pero introduciendo un periodo de protección de ochenta y cinco años. Por lo que se refiere a la segunda y tercera frases del apartado 2 del artículo 3, propone también una duración de ochenta y cinco años. El Comité está de acuerdo con que se introduzca debidamente en el artículo 10 el apartado 5, que se refiere a la retroactividad de la directiva.

1.18 El Comité pide a la Comisión que tenga en cuenta sus observaciones y propuestas, con el fin de mejorar la jurisprudencia existente, y pide a los Estados miembros que cumplan las directivas y adopten las medidas legislativas necesarias para incorporarlas a su ordenamiento jurídico interno.

## 2. Introducción

2.1 El régimen vigente, que fija un plazo de protección de los derechos de autor de una duración de cincuenta años, se deriva de la Directiva 2006/116/CE del Parlamento Europeo y el Consejo relativa al plazo de protección del derecho de autor y de determinados derechos afines.

2.2 Asimismo, tal como se señala en la exposición de motivos de la propuesta, la situación actual afecta a los intérpretes reconocidos, pero sobre todo a los que han cedido sus derechos exclusivos al productor del fonograma a cambio de un pago único a tanto alzado. Por supuesto, también finalizará la remuneración equitativa y única que obtienen en concepto de la difusión radiofónica de sus fonogramas.

## 3. Observaciones generales

3.1 El objeto del presente dictamen es modificar algunos de los artículos de la Directiva 2006/116, que regula el plazo de protección aplicado a las interpretaciones o ejecuciones y a los fonogramas, así como destacar algunas medidas adicionales destinadas a garantizar este objetivo y exponer algunas cuestiones que contribuyan a lograr con mayor eficacia el objetivo del dictamen, a saber, reducir las disparidades sociales entre los productores, los intérpretes de renombre y los músicos de estudio.

3.2 El Comité expresa su preocupación por la protección de los derechos de autor y otros derechos afines de los artistas intérpretes o ejecutantes, principalmente en relación con sus fonogramas, y propone que la remuneración por los mismos esté garantizada por una contribución mínima en su favor durante el periodo de ampliación de la protección de los derechos.

## 4. Observaciones particulares

4.1 El enfoque principal de la Comisión se centra en la ampliación del plazo de protección de los derechos de autor de los artistas intérpretes o ejecutantes.

4.2 El Comité considera que esta armonización entre los Estados miembros es necesaria para evitar las dificultades en la distribución transfronteriza de los derechos de explotación procedentes de distintos Estados miembros.

4.3 El Comité considera asimismo que las composiciones musicales que incluyan letra deben considerarse como una obra única, con un plazo de protección que finalice setenta años después del fallecimiento del último de sus coautores, dado que es preferible ampliar el plazo de protección de los derechos de autor a mantener un plazo de protección reducido, que puede provocar muchos más problemas.

4.4 Por todo lo anterior, el Comité propone que el plazo de protección para la grabación de las interpretaciones o ejecuciones se amplíe de cincuenta a ochenta y cinco años.

4.5 Para reforzar las medidas de protección de los artistas intérpretes o ejecutantes anónimos, que, en general, ceden los derechos de explotación de sus fonogramas a cambio de una «remuneración equitativa» o de un pago único a tanto alzado, es preciso establecer una normativa según la cual los productores de fonogramas deberán reservar al menos un 20 % de los ingresos adicionales generados por la venta de los fonogramas que decidan comercializar durante el periodo de ampliación del plazo.

4.6 En consonancia con el objetivo citado, el Comité opina que es preciso crear un fondo destinado a los artistas intérpretes o ejecutantes, en particular los que actúan «en segundo plano».

4.7 La gestión y el pago de las remuneraciones deberían efectuarse por intermediación de sociedades recaudadoras, que administran estos «derechos de remuneración secundarios». Sería necesario, no obstante, establecer algunas salvaguardias con respecto al funcionamiento y composición de estos organismos.

4.8 El Comité estima que, por principio, debería firmarse un contrato escrito entre los artistas intérpretes a los que se representa y los miembros de las sociedades recaudadoras, con el fin de garantizar la legalidad de la gestión y la recaudación de los derechos.

4.9 Estas sociedades deberían ser empresas sin ánimo de lucro y debería haber una total transparencia en los recibos de recaudación y pago de los derechos. El Comité opina que estos organismos, que deben establecerse respetando las normas y leyes de cada Estado, deberían clasificarse únicamente en dos categorías, según representen a los autores o a los intérpretes. El Comité considera que si existieran muchas empresas de esta índole que representaran a diversos grupos, se produciría una situación confusa y sin duda se complicarían las exigencias de transparencia y control.

4.10 No obstante, los artistas intérpretes o ejecutantes obtienen también ingresos procedentes de otras fuentes. Las sociedades recaudadoras se han constituido fundamentalmente con el fin de administrar los «derechos de remuneración secundarios», que son esencialmente tres: a) la remuneración equitativa por radiodifusión y comunicación al público, b) los derechos por copia privada, c) la remuneración equitativa por la cesión de los derechos de alquiler del artista. Evidentemente, estos ingresos aumentarán con la prolongación del plazo de protección de cincuenta a ochenta y cinco años.

4.11 El Comité teme, no obstante, que estos recursos obtenidos gracias a las fuentes de ingresos secundarios impongan una carga excesiva a las personas responsables de su pago, problema este que sin lugar a dudas es completamente independiente de la ampliación del plazo de protección. En concreto, es necesario definir claramente a escala comunitaria, y después transponer a la legislación de cada Estado miembro, el concepto de radiodifusión y comunicación pública, de modo que se entienda adecuadamente

como la reproducción y la retransmisión razonable por medios privados de interpretaciones o ejecuciones públicas pagadas por adelantado.

4.12 El Comité considera que exigir el pago de una «remuneración equitativa» por la retransmisión de una interpretación o ejecución que ya goza de protección, en particular cuando se efectúa sin fines lucrativos, constituye una práctica abusiva y fomenta la piratería musical.

4.13 El Comité expresa asimismo su preocupación por la manera en que se deben gestionar los recursos obtenidos por las otras dos fuentes de ingresos de los artistas. Se trata de una cuestión que afecta a todos aquellos obligados al pago de derechos de autor. A falta de contrato escrito previo entre el titular del derecho de este ingreso adicional y la persona que lo represente en la sociedad recaudadora responsable del pago, ¿cómo se garantiza al primero el pago efectivo del ingreso adicional por parte del responsable del pago?

4.14 Por otra parte, es preciso solucionar la falta de claridad en torno a la remuneración equitativa por la cesión de los derechos de alquiler de los intérpretes. El Comité opina que la remuneración debe ser equitativa para las dos partes, los titulares del derecho y los que están obligados al pago del mismo. Por otra parte, la remuneración equitativa debe determinarse de manera proporcional, cada cinco años aproximadamente, después de una negociación colectiva bilateral.

4.15 El Comité opina que de este modo, al igual que al regular los cánones por copia privada —en particular para los profesionales del sector del ocio, que emplean dichas copias para un uso no estrictamente privado—, será posible garantizar un flujo estable de ingresos procedentes de los derechos de remuneración secundarios durante todo el periodo de protección ampliado, así como combatir la piratería musical y aumentar las ventas legales de fonogramas a través de Internet.

4.16 El Comité considera que para garantizar que las sociedades recaudadoras transfieran los recursos a los artistas intérpretes o ejecutantes, debe crearse un fondo adicional que sirva como fondo de garantía y pueda abonar los importes que sea necesario en caso de que la sociedad se halle en dificultades.

4.17 El Comité considera asimismo que para alcanzar el objetivo que se persigue en el presente dictamen es preciso incluir algunas medidas adicionales en la directiva objeto de examen. En concreto, debe incluirse la cláusula en virtud de la cual los derechos no utilizados se pierdan (cláusula «use-it-or-lose-it») en los contratos de grabación sonora celebrados entre los artistas intérpretes y los productores, así como el principio de «tabla rasa» para los contratos durante el periodo ampliado, una vez transcurridos los cincuenta años iniciales. Si transcurre un año tras la ampliación del plazo de protección, expirarán los derechos que el productor y el intérprete tienen sobre el fonograma y sobre la grabación de la interpretación o ejecución.

4.18 El Comité considera que la prioridad, sin lugar a dudas, es proteger a los intérpretes o ejecutantes del riesgo de que sus interpretaciones o ejecuciones se encuentren bloqueadas en fonogramas cuyos productores, por hallarse en dificultades, no ponen a disposición del público, y, por ello, cree necesario adoptar medidas adicionales que impidan a los productores dar al traste con la labor de los artistas, medidas que podrían ser disposiciones de carácter administrativo o adoptar la forma de multas o sanciones.

4.19 El Comité opina asimismo que, dado que los Estados miembros poseen un extenso patrimonio de canciones populares, debe establecerse una normativa específica para este tipo de obras y también para otras de carácter similar que podrían considerarse «huérfanas», con el fin de que pasen a ser de dominio público.

4.20 El Comité está de acuerdo con la mención, en el artículo 10, del carácter retroactivo de la ley para todos los contratos en vigor.

4.21 El Comité está de acuerdo también con los apartados 3 y 6 del artículo 10.

4.22 El Comité está de acuerdo con el derecho a una remuneración anual adicional por los años de ampliación de la protección en los contratos de cesión o concesión de derechos de los artistas intérpretes o ejecutantes.

4.23 El Comité está de acuerdo con que el 20 % de los ingresos que los productores hayan obtenido en el año precedente a aquel en el que se abone la remuneración representa una cantidad suficiente para la remuneración adicional.

4.24 El Comité no está de acuerdo con la propuesta de que los Estados miembros tengan la posibilidad de regular la recaudación de la remuneración anual adicional por parte de las sociedades recaudadoras.

4.25 El Comité opina que es necesario que se firme un contrato escrito entre cada artista individual y los representantes de la sociedad. Tal contrato deberá preceder obligatoriamente a la recaudación de los derechos por parte de los representantes en nombre del titular del derecho. Las sociedades deberán rendir cuentas anualmente, ante otro órgano distinto compuesto por intérpretes o ejecutantes y productores, sobre la gestión de los ingresos obtenidos por las remuneraciones adicionales derivadas de la ampliación del plazo de protección.

4.26 El Comité está de acuerdo con la disposición transitoria del artículo 10, así como con la que se refiere a la explotación del fonograma por parte del artista intérprete o ejecutante.

4.27 El Comité considera necesaria la disposición uniforme según la cual se exime a algunos productores, a saber, aquellos cuyos ingresos anuales no sobrepasen un umbral mínimo de 2 millones de euros, de la obligación de reservar un 20 %. Evidentemente, tendrán que someterse a un control anual para establecer qué productores entran en esta categoría.

4.28 El Comité expresa su preocupación por el hecho de que –a falta de disposiciones legales que regulen de antemano el método de distribución del 20 %, el control de dicha distribución, los recibos que la certifiquen, las posibles quiebras de sociedades, los casos de fallecimiento de los titulares del derecho o de renuncia a su remuneración, los contratos firmados entre los titulares del derecho y las sociedades recaudadoras, el control de estas últimas y muchos otros problemas legales– la aprobación de la directiva objeto de examen, en particular por lo que se refiere a la gestión y el pago del 20 % de los ingresos adicionales, creará numerosos problemas en su aplicación, sin aportar verdaderamente una solución al problema del reequilibrio entre las condiciones fijadas para los intérpretes de renombre y los intérpretes anónimos.

4.29 La solución de este problema de reequilibrio no estriba únicamente en ampliar el plazo de protección, sino en celebrar contratos razonables que incluyan la cláusula de pérdida de los derechos que no se utilicen. El Comité opina que al mismo tiempo que se adopte la propuesta de modificación de la directiva será preciso adoptar también disposiciones legales para evitar que las interpretaciones o ejecuciones estén bloqueadas durante cincuenta años. Antes de transponer la directiva modificada al ordenamiento jurídico interno de los Estados miembros, es imperativo adoptar disposiciones complementarias, principalmente sobre las modalidades de pago de los derechos de autor a sus titulares.

4.30 El Comité opina que, para evitar las generalizaciones y las interpretaciones divergentes, hay que precisar y clarificar adecuadamente el concepto de publicación de un fonograma. Otra cuestión que se plantea es el caso hipotético de que un fonograma se ofrezca simultáneamente al público por parte de intérpretes o ejecutantes diferentes, principalmente músicos de estudio, que no hayan cedido sus derechos al productor, ya se trate de retransmisiones a través de los medios de comunicación, de ensayos de canciones destinadas a concursos o de su difusión a través de Internet.

Bruselas, 14 de enero de 2009

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social Europeo*  
Mario SEPI

---

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Consejo relativo al marco jurídico comunitario para las infraestructuras de investigación europeas (ERI)»**

COM(2008) 467 final — 2008/0148 (CNS).

(2009/C 182/08)

Ponente: **Sr. STANTIČ**

El 5 de septiembre de 2008, de conformidad con el artículo 172 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo de la Unión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Propuesta de Reglamento del Consejo relativo al marco jurídico comunitario para las infraestructuras de investigación europeas (ERI)»

COM(2008) 467 final — 2008/0148 (CNS).

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 6 de enero de 2009 (ponente: Sr. STANTIČ).

En su 450° Pleno de los días 14 y 15 de enero de 2009 (sesión del 15 de enero de 2009), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 149 votos a favor, 1 en contra y 5 abstenciones el presente Dictamen.

## 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 Una infraestructura de investigación de alto nivel representa uno de pilares fundamentales para el futuro desarrollo del Espacio Europeo de Investigación.

1.2 La construcción y el funcionamiento de infraestructuras europeas de investigación eficaces de categoría mundial sobrepasa por regla general las capacidades y el potencial de explotación de los distintos Estados miembros de la UE; por ello, una actuación conjunta crea, precisamente en este ámbito, un valor añadido europeo especialmente elevado. El poder de atracción ejercido por tales infraestructuras conduce a mejorar el funcionamiento en red y la cooperación dentro del Espacio Europeo de Investigación y contrarresta la fragmentación aún subsistente.

1.3 Por consiguiente, el CESE respalda el plan de trabajo presentado por el Foro Estratégico Europeo sobre Infraestructuras de Investigación (ESFRI) para el desarrollo de 44 infraestructuras de investigación nuevas, de gran envergadura y de interés paneuropeo para los próximos diez a veinte años.

1.4 Es poco probable que los marcos jurídicos nacionales proporcionen un fundamento jurídico adecuado para el desarrollo de infraestructuras de investigación de categoría mundial y de interés paneuropeo. Por consiguiente, el CESE apoya el reglamento propuesto relativo a un único marco comunitario para las ERI, que puede facilitar y acelerar la ejecución de los proyectos propuestos por el ESFRI.

1.5 Nuevas infraestructuras de investigación de categoría mundial pueden aumentar notablemente el atractivo del Espacio Europeo de Investigación (EEI) y prevenir la fuga de cerebros fuera de Europa. Sin embargo, la concentración de infraestructuras de gran envergadura exclusivamente en países desarrollados atraerá, al menos a corto plazo, a investigadores de toda Europa. Este efecto potencialmente negativo para algunos países puede compensarse

a más largo plazo garantizando una buena distribución geográfica de las ERI y que el acceso a éstas sea lo más abierto posible.

1.6 El CESE insta a los Estados miembros a que se unan a la iniciativa del ESFRI y de la Comisión y elaboren sin demora sus planes de trabajo nacionales para el desarrollo y la modernización de infraestructuras de investigación.

1.7 El Comité respalda la exención propuesta del impuesto sobre el valor añadido y del impuesto especial para las ERI, en la medida en que así aumenta su atractivo y se le brinda una ventaja competitiva en relación con otros proyectos similares en otras partes en el mundo.

1.8 El CESE recomienda que la Comunidad contribuya más activamente a la cofinanciación de las ERI aumentando los fondos destinados al Octavo Programa Marco de investigación y desarrollo. Aumentando su influencia a través de la propiedad parcial de las ERI, la Comunidad estará en mejores condiciones de garantizar una más amplia distribución geográfica de éstas y de facilitar un acceso abierto al mayor número posible de investigadores europeos.

1.9 El Comité recomienda que en la política europea de cohesión y en sus instrumentos financieros, los Fondos Estructurales, se conceda más prioridad al desarrollo de nuevas investigaciones y de capacidades innovadoras. También insta a la Comisión y a los Estados miembros a que desarrollen instrumentos políticos adicionales para incitar al sector privado a que invierta más en infraestructuras de investigación.

1.10 El CESE considera oportuno hacer referencia a los costes de funcionamiento y mantenimiento de las ERI una vez que se haya completado la fase inicial de inversión. Estos costes, que pueden alcanzar niveles de hasta el 20 % del importe anual de inversión, constituyen una amenaza potencial a la noción de acceso abierto para investigadores de países que no sean miembros de una ERI. Por consiguiente, sería oportuno que en la planificación del Octavo Programa Marco de investigación y desarrollo se tuviera en cuenta también la posibilidad de cofinanciar las actividades en curso con fondos europeos.

## 2. Introducción

2.1 El establecimiento de un Espacio Europeo de Investigación (EEI) ha sido desde el año 2000 <sup>(1)</sup> el objetivo principal de todas las medidas comunitarias en materia de investigación y desarrollo. Posteriormente, los Estados miembros pusieron en marcha numerosas iniciativas en este ámbito. Sin embargo, existen todavía numerosos obstáculos nacionales e institucionales que impiden la consecución del objetivo final, a saber, la creación de una «quinta libertad» en Europa: la libre circulación del conocimiento. Uno de los grandes problemas que afronta Europa en materia de ciencia e investigación es la fragmentación, que le impide aprovechar plenamente su potencial de investigación.

2.2 Es innegable que la existencia de una infraestructura de investigación de alto nivel constituye uno de los pilares centrales para seguir desarrollando el EEI <sup>(2)</sup>. Ello permitiría:

- promover la excelencia en el conocimiento,
- que la investigación básica y la investigación aplicada sean competitivas a escala mundial,
- atraer a los mejores investigadores,
- fomentar la innovación en la industria y acelerar la transferencia de conocimientos,
- contribuir a la integración europea,
- generar un mayor valor añadido europeo.

2.3 Una de las características de la infraestructura de investigación europea de gran escala es que la gran inversión y los elevados costes de funcionamiento que implican, así como la capacidad de aprovechar completamente sus capacidades, están en general fuera del alcance de los Estados miembros, lo que significa que, muy a menudo, los centros europeos de excelencia no logran alcanzar la masa crítica. Algunos de ellos sufren asimismo carencias en materia de funcionamiento en red y de cooperación. A pesar de estas deficiencias, Europa ha logrado en el pasado poner en marcha varios proyectos importantes paneuropeos de categoría mundial, como CERN, ITER, EMBO, ESA, ESRF <sup>(3)</sup> y otros.

2.4 La propuesta de Reglamento objeto de examen (COM(2008) 467 final) es una de las cinco iniciativas presentadas por la Comisión en 2008 para contribuir en buena medida a acelerar la creación del Espacio Europeo de Investigación (EEI) <sup>(4)</sup>.

<sup>(1)</sup> En 2000 la Comisión publicó su primera Comunicación en este ámbito, «Hacia un espacio europeo de investigación».

<sup>(2)</sup> Consejo de Competencia (mercado interior, industria e investigación), 29-30 de mayo de 2008.

<sup>(3)</sup> CERN, Organización europea para la investigación nuclear; ITER, Reactor Termonuclear Experimental Internacional; EMBO, Organización Europea de Biología Molecular; ESA, Agencia Espacial Europea; ESRF, Instalación Europea de Radiación Síncrotrón.

<sup>(4)</sup> Las otras iniciativas/políticas son: Programación conjunta en materia de investigación, asociación europea para investigadores, gestión de la propiedad intelectual y amplia apertura del EEE al mundo.

2.5 La propuesta contribuiría a los objetivos de la Agenda de Lisboa puesto que aceleraría la inversión pública y privada en investigación, que aún se sitúa bien por debajo del objetivo del 3 % del PIB antes de 2010 (actualmente, entre 1,7 y 1,8 % del PIB por término medio). La propuesta representaría una base para la muy necesaria consolidación de las infraestructuras europeas de investigación. Éstas fortalecerán el EEI y aumentarán la competitividad de las empresas europeas.

## 3. Contexto

3.1 Para afrontar con éxito los numerosos retos en materia de infraestructuras de investigación, el Consejo Europeo creó en 2002 el Foro Estratégico Europeo sobre Infraestructuras de Investigación (ESFRI) <sup>(5)</sup> y le encargó que elaborara un plan de trabajo para el desarrollo y construcción de una nueva generación de infraestructuras de investigación de interés paneuropeo.

3.2 Sobre la base de extensas consultas realizadas con mil expertos de alto nivel y en colaboración con la Comisión, el ESFRI identificó 35 proyectos paneuropeos <sup>(6)</sup> que cubrirían las necesidades de infraestructuras europeas de investigación de gran escala para los diez a veinte años próximos <sup>(7)</sup>.

3.3 El plan de trabajo prevé nuevas infraestructuras vitales de investigación de diversas dimensiones y valores, que cubrirán una amplia variedad de áreas de investigación, desde ciencias sociales y naturales hasta sistemas de archivado electrónico de las publicaciones científicas y bases de datos <sup>(8)</sup>. El valor estimado de todos los proyectos supera los 20 000 millones de euros.

3.4 Al tratar de identificar los factores que podrían obstruir el establecimiento de infraestructuras paneuropeas de investigación de categoría internacional, el ESFRI destacó, además de las restricciones financieras y organizativas, la falta de un marco jurídico o de estructuras a nivel europeo que permitan crear asociaciones internacionales de manera directa y efectiva. Actualmente, un grupo de socios que desee cooperar para desarrollar una infraestructura de investigación común debe en primer lugar ponerse de acuerdo sobre el fundamento jurídico nacional <sup>(9)</sup> que vayan a utilizar (o recurrir a un acuerdo internacional), lo que genera problemas administrativos adicionales.

<sup>(5)</sup> ESFRI — Foro estratégico europeo sobre infraestructuras de investigación (European Strategy Forum on Research Infrastructures); <http://cordis.europa.eu/esfri/home.html>

<sup>(6)</sup> Plan de trabajo europeo de infraestructuras de investigación, Informe 2006, <http://cordis.europa.eu/esfri/roadmap.htm>. El plan de trabajo finalizó en 2008 (se añadieron otros proyectos, en particular en los ámbitos del medio ambiente, ciencias biológicas y médicas) e incluye ahora un total de 44 proyectos.

<sup>(7)</sup> Plan de trabajo europeo para infraestructuras de investigación, Informe 2006, <http://cordis.europa.eu/esfri/roadmap.html>

<sup>(8)</sup> Los proyectos de infraestructuras abarcan siete áreas científicas diferentes: Ciencias sociales y humanas, ciencias medioambientales, energía, ciencias de la vida y biomédicas, materiales, astronomía, astrofísica, física nuclear y de partículas, cálculo y tratamiento de datos.

<sup>(9)</sup> Por ejemplo, el francés «société civile», el alemán «GmbH», el «limited liability company (Ltd)» británica, o el neerlandés «stichting» («fundación»).

3.5 Por lo tanto, el ESFRI destacó claramente la necesidad de establecer un marco jurídico comunitario específico para la creación de infraestructuras europeas de investigación (en lo sucesivo ERI) con la participación de varios Estados miembros.

3.6 Definición de ERI: el término se aplica a los objetos, instalaciones, fuentes y servicios que la comunidad científica utiliza para llevar a cabo investigaciones de alto nivel. Esto incluye equipos científicos, fuentes basadas en el conocimiento (colecciones científicas, archivos, datos científicos estructurados), infraestructuras basadas en la tecnología de la información y de la comunicación, así como otros recursos particulares que sean esenciales para la excelencia en la investigación. Una infraestructura de investigación tal puede estar localizada «en un lugar» o «dispersa» (red organizada de fuentes).

#### 4. Propuesta de la Comisión

4.1 Tras llegar a la conclusión de que los actuales instrumentos legales, basados en legislaciones nacionales diversas que no pueden cubrir las necesidades de la nueva infraestructura paneuropea y en las iniciativas de los Estados miembros, la Comisión ha elaborado una propuesta de Reglamento del Consejo relativo a un marco jurídico comunitario para las ERI basado en el artículo 171 del Tratado CE.

4.2 La principal finalidad de la legislación propuesta es permitir que los Estados miembros y los terceros países implicados en el Programa Marco comunitario de investigación y desarrollo establezcan y utilicen conjuntamente las estructuras de investigación de interés paneuropeo.

4.3 La ERI tiene una personalidad jurídica basada en la afiliación de sus miembros (se necesitan por lo menos tres Estados miembros; pueden incorporarse terceros países y organizaciones intergubernamentales), y dispone de plena capacidad jurídica en todos los Estados miembros. El Reglamento establece el marco jurídico de requisitos y procesos necesarios para crear una ERI.

4.4 La ERI tiene las prerrogativas de una organización internacional en lo que se refiere a las directivas relativas al impuesto sobre el valor añadido, los impuestos especiales y la contratación pública. Está pues exento del IVA y de impuestos especiales, y sus actividades de contratación pública no están sujetas a las disposiciones de la Directiva sobre contratación pública <sup>(10)</sup>.

4.5 La ERI puede cofinanciarse con los instrumentos financieros de la política de cohesión, de conformidad con el Reglamento del Consejo <sup>(11)</sup> que establece las disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, el Fondo Social Europeo y el Fondo de Cohesión.

#### 5. Observaciones generales

5.1 El CESE considera que el nuevo instrumento jurídico propuesto, que completará las otras formas jurídicas existentes, facilitará y acelerará el proceso de toma de decisiones relativas a las nuevas infraestructuras de interés paneuropeo, y contribuirá así a

acelerar la creación del EEI y la consecución de los objetivos de la Estrategia de Lisboa.

5.2 El CESE acoge con satisfacción el compromiso claro y determinado de la Comisión y de los Estados miembros para armonizar el desarrollo actualmente en curso de la infraestructura de investigación europea. Solo así será posible poner en práctica el plan de trabajo propuesto por el ESFRI.

5.3 El desarrollo de nuevas infraestructuras de investigación de alto nivel internacional puede contribuir notablemente a hacer globalmente más atractivo el Espacio Europeo de Investigación. Desempeña un papel vital en los esfuerzos para retener y motivar aún más a los 400 000 investigadores jóvenes de talento que Europa necesita para lograr el objetivo de un tres por ciento para la inversión en ciencia y desarrollo. Además, la infraestructura de investigación de alto nivel puede atraer a investigadores dotados y altamente cualificados de todo el mundo.

5.4 Debido a la naturaleza sumamente exigente de los proyectos de infraestructuras de investigación propuestos <sup>(12)</sup>, las posibilidades de que países más pequeños o menos desarrollados alberguen infraestructuras importantes de investigación, o participen en ellas, son, en realidad, bastante limitadas. Es probable que las infraestructuras futuras de gran envergadura estén situadas principalmente en los países más desarrollados, lo que podría a corto plazo acelerar la fuga de cerebros en la UE. A más largo plazo, el riesgo de que esto ocurra debería disminuir, puesto que 28 de los 44 proyectos de la lista del ESFRI están clasificados como «infraestructuras distribuidas», es decir, infraestructuras que implican algún tipo de red a través de Europa. Esto aumenta también la probabilidad de que participen países más pequeños y menos desarrollados. Para garantizar que esta participación se materialice, el CESE pide que se conceda a los investigadores un amplio acceso a tales infraestructuras. Es también importante que el conjunto del personal científico, técnico y administrativo esté bien conectado entre sí a través de estas estructuras, que se encuentran muy dispersas.

5.5 Alrededor del 15 % de los investigadores de las instituciones de investigación europeas cooperan con la industria en la utilización de las infraestructuras de investigación. El desarrollo de nuevas infraestructuras de investigación puede por lo tanto generar una nueva demanda, numerosos efectos derivados y proporcionar estímulos adicionales para la transferencia de conocimientos y tecnologías a la industria. Puede también contribuir a la realización del objetivo de Barcelona, que contempla el aumento de la inversión privada en I+D hasta un 2 % del PIB.

5.6 El Plan europeo de recuperación económica lanzado por la Comisión el 26 de noviembre de 2008 para mitigar el impacto de la crisis financiera hace explícitamente referencia a la I+D. La lista de medidas a largo plazo que contempla el Plan incluye las llamadas «inversiones inteligentes». La Comisión hace un hincapié particular en este sentido e insta a los Estados miembros y al sector privado a invertir más en I+D, innovación, y educación. El CESE destaca los efectos positivos de las inversiones en infraestructuras de investigación. El valor comercial potencial de las inversiones supera los de 10 000 millones de EUR, que pueden contribuir a preservar muchos puestos de trabajo en las empresas encargadas de realizar los proyectos de infraestructuras. Sería también un estímulo positivo para una transición más rápida a la sociedad del conocimiento.

<sup>(10)</sup> Directiva 2006/112/ES del Consejo de 28.11.2006, artículo 151 (1) (b), Directiva 92/12/CEE del Consejo de 25.2.1992, artículo 23 (1), y Directiva del PE y del Consejo 2004/18/CE de 31.3.2004, artículo 15 (c).

<sup>(11)</sup> Reglamento 1083/2006 del Consejo de 11.7.2006

<sup>(12)</sup> El valor estimado medio de cada ERI por separado se sitúa entre 500 y 1.000 millones de EUR.

5.7 La Hoja de Ruta Europea para las Infraestructuras de Investigación representa una base excelente para los planes de trabajo nacionales. El Comité observa que algunos Estados miembros no han tomado estas iniciativas con la necesaria seriedad. Por consiguiente, les invita a compensar las oportunidades perdidas tan pronto como sea posible y a unirse a las iniciativas del ESFRI y de la Comisión.

5.8 La financiación futura de las infraestructuras de investigación seguirá dependiendo principalmente de los fondos que provean los Estados miembros. Así pues, es importante coordinar esos fondos. Solo así será posible alcanzar la masa crítica, asegurarse de que las inversiones sean efectivas y garantizar una especialización adecuada y la excelencia científica de las infraestructuras.

5.9 A pesar de los aumentos de la financiación para infraestructuras de investigación en el Séptimo Programa Marco y de las opciones disponibles en el contexto de la política de cohesión, el presupuesto de la UE sigue siendo insuficiente para poder aplicar los ambiciosos planes proyectados. El CESE llama la atención sobre la necesidad de una mayor sinergia entre el Séptimo Programa Marco y los Fondos Estructurales en lo que se refiere a la financiación de las infraestructuras de investigación. También insta a la Comisión y a los Estados miembros a que desarrollen instrumentos políticos adicionales para incitar al sector privado a que invierta más en infraestructuras de investigación. Asimismo, sería bien acogido un mayor compromiso por parte del BEI (por ejemplo, en forma de apoyo del Instrumento de Financiación de Riesgos Compartidos) y de otras instituciones financieras.

5.10 El Comité recomienda que en la política europea de cohesión y en sus instrumentos financieros, los Fondos Estructurales, se conceda más prioridad al desarrollo de nuevas investigaciones y de capacidades innovadoras. Insta a los gobiernos de los Estados miembros a que empiecen a utilizar más los Fondos Estructurales para modernizar y ampliar sus capacidades de investigación. En particular en los nuevos Estados miembros, a menudo no se utilizan los fondos europeos porque los gobiernos no aportan una participación financiera suficiente, o porque no dan bastante prioridad a las mejoras de las capacidades de investigación. Por ello, la falta de posibilidades de investigación lleva a muchos científicos a abandonar su país en busca de oportunidades de trabajo. El progreso en este ámbito, por consiguiente, es crucial si queremos abordar con éxito el problema de la fuga de cerebros en Europa.

## 6. Observaciones específicas

6.1 El Comité apoya la exención propuesta del impuesto sobre el valor añadido en la medida en que ello puede aumentar el poder atractivo de las ERI. Y también puede brindar una ventaja competitiva en relación con otros proyectos similares en otras partes en el mundo. Por consiguiente, el CESE respalda la idea de garantizar a las ERI la máxima reducción impositiva posible (en el respeto de las normas sobre ayudas estatales). Muchas de las

infraestructuras de investigación existentes que cumplen los criterios de una «organización internacional» con arreglo a las directivas correspondientes se están beneficiando ya de las exenciones sobre el IVA y los impuestos especiales. Sin embargo, el proceso actual conlleva negociaciones largas y complicadas, y genera retrasos en la creación de la infraestructura, así como una considerable incertidumbre legal y financiera. Una exención automática para las ERI, como se prevé en el Reglamento, eliminaría importantes barreras al desarrollo y funcionamiento de las infraestructuras de investigación en Europa.

6.2 El CESE recomienda que se considere seriamente la posibilidad de que la Comunidad participe más activamente en la financiación de las ERI. Aumentando su influencia a través de subvenciones para fines específicos, la Comunidad puede garantizar una distribución geográfica más equilibrada de las ERI, así como un mejor acceso para los países que no sean miembros de pleno derecho. Sin embargo, para llevar a cabo una política así se necesita garantizar una financiación específica adicional en el Octavo Programa Marco de investigación y desarrollo.

El Comité cree que no hay ninguna razón por la que la UE no deba adoptar el mismo planteamiento para las infraestructuras de investigación que el utilizado en la cofinanciación de otras redes de infraestructuras europeas (por ejemplo, carreteras, ferrocarriles, tendidos eléctricos, gasoductos, etc.).

6.3 El Comité desea llamar la atención sobre el problema de los costes de funcionamiento y de mantenimiento una vez que se haya completado la inversión inicial. Según algunas estimaciones, éstos pueden alcanzar anualmente niveles de hasta el 20 % del valor de la inversión anual. Con frecuencia estos costes se omiten en los estudios de inversión y pueden obstaculizar sensiblemente el funcionamiento normal a largo plazo de las infraestructuras de investigación. Por consiguiente, el Comité recomienda que en la planificación del Octavo Programa Marco de investigación y desarrollo se tenga en cuenta la posibilidad de cofinanciar con fondos europeos el funcionamiento actual de las infraestructuras de investigación.

6.3.1 A propósito de los costes de funcionamiento, el CESE recomienda que el cobro de honorarios empresariales razonables al usuario por la utilización en común de infraestructuras debería considerarse como una «actividad económica limitada» (artículo 2).

6.4 El Comité pone de relieve la importancia del acceso abierto a todas las ERI para un círculo lo más amplio posible de investigadores y científicos europeos. No sería correcto que, en la práctica, el acceso estuviera restringido a los países que son miembros de una ERI, o basada exclusivamente en su solvencia financiera. La propuesta de propiedad compartida por la Comunidad, como se señala en el punto 6.2, también facilitaría el acceso abierto y contribuiría por lo tanto a una mejor integración en el Espacio Europeo de Investigación.

6.5 Para el desarrollo y la utilización de infraestructuras de alto nivel es también importante tener en cuenta la protección de la propiedad intelectual. Los eventuales problemas deberían resolverse de manera responsable y a su debido tiempo.

Bruselas, 15 de enero de 2009

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social Europeo*  
Mario SEPI

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a las máquinas para la aplicación de plaguicidas y por la que se modifica la Directiva 2006/42/CE, de 17 de mayo de 2006, relativa a las máquinas»**

COM(2008) 535 final — 2008/0172 (COD)

(2009/C 182/09)

Ponente único: **Sr. JÍROVEC**

El 24 de septiembre 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 relativa a las máquinas para la aplicación de plaguicidas y por la que se modifica la Directiva 2006/42/CE, de 17 de mayo de 2006, relativa a las máquinas»*

COM(2008) 535 final — 2008/0172 (COD).

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 6 de enero de 2009 (ponente: Sr. JÍROVEC).

En su 450° Pleno de los días 14 y 15 de enero de 2009 (sesión del 14 de enero), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 192 votos a favor y 3 abstenciones el presente dictamen.

## 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE respalda plenamente el documento presentado por la Comisión.

1.2 El Comité se felicita por las modificaciones introducidas, que suponen una mayor protección de la salud y la seguridad y también un enfoque más prudente de cara al medio ambiente en la utilización de equipos de aplicación de plaguicidas en toda la Comunidad y el EEE.

1.3 Sus reservas se refieren a aspectos que no están suficientemente claros en cuanto a las consecuencias que puede tener el texto propuesto en los Estados que aún no han convertido los requisitos de la Directiva en disposiciones de Derecho interno.

## 2. Introducción

2.1 El Parlamento Europeo y el Consejo han reconocido, en la Decisión por la que se adopta el Sexto Programa de Acción Comunitario en Materia de Medio Ambiente, que es preciso seguir reduciendo el impacto de los plaguicidas sobre la salud humana y el medio ambiente.

2.2 Desde entonces, la Comisión Europea ha adoptado la estrategia (en lo sucesivo, la Estrategia temática) y ha propuesto una Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un marco para la acción comunitaria en el que se tratan los principales aspectos legislativos de su aplicación (en lo sucesivo, la Directiva marco). En la Estrategia temática se establecen cinco objetivos principales:

- reducir al mínimo los riesgos que supone el uso de plaguicidas para la salud y el medio ambiente;
- mejorar los controles sobre el uso y la distribución de plaguicidas;

- sustituir los plaguicidas más peligrosos por alternativas más seguras;
- fomentar una agricultura con un uso reducido o nulo de plaguicidas;
- establecer un sistema transparente de información y control.

2.3 La Directiva marco propuesta supone unos requisitos que obligan a los Estados miembros a establecer un sistema de mantenimiento e inspección periódicos de los equipos utilizados, de conformidad con el primer objetivo de la Estrategia temática.

## 3. Contexto general

3.1 El objetivo de la propuesta es garantizar que las nuevas máquinas para la aplicación de plaguicidas no pongan en peligro el medio ambiente innecesariamente. Esta propuesta incluye requisitos esenciales adicionales en materia de protección del medio ambiente, requisitos que han de cumplir las máquinas nuevas antes de su comercialización y/o puesta en servicio en la Comunidad.

3.2 La armonización de los requisitos es una condición previa necesaria para garantizar un elevado grado de protección, al tiempo que garantiza la libre circulación de estos productos en la Comunidad.

3.3 Esta Directiva anula la Directiva 98/37/CE y será de aplicación a partir del 29 de diciembre de 2009.

3.4 La propuesta es plenamente coherente con los objetivos y propósitos del Sexto Programa de Acción Comunitario en Materia de Medio Ambiente, la Estrategia de Desarrollo Sostenible de la Unión Europea, la Estrategia de Lisboa y la Estrategia Temática para el Uso Sostenible de los Plaguicidas.

3.5 Por tanto, la propuesta se ajusta al Acuerdo Interinstitucional «Legislar mejor».

3.6 Esta propuesta es continuación de la Comunicación de la Comisión de julio de 2002, titulada «Hacia una estrategia temática para el uso sostenible de los plaguicidas», Comunicación que fue recibida favorablemente por el Comité Económico y Social Europeo.

3.7 La propuesta se basa en las respuestas al análisis de impacto realizado en la consulta final, que confirmaron la necesidad de establecer unos requisitos de protección del medio ambiente que los equipos nuevos destinados a la aplicación de plaguicidas deben cumplir antes de su comercialización o su puesta en servicio.

3.8 En el análisis de impacto la Directiva se ocupa del control y de la certificación, que define de forma más precisa, y propone como solución establecer un sistema de certificación obligatoria para los equipos nuevos de aplicación de plaguicidas en toda la Comunidad.

3.9 Un consultor externo (BiPRO) ha analizado las posibles incidencias y prevé que la armonización recogerá las normas para los equipos nuevos en cuanto a la protección del medio ambiente. El incremento del coste será variable, puesto que algunos fabricantes ya respetan las normas y los sistemas de certificación. La armonización, por su parte, supone una gran ventaja, puesto que garantiza una competencia leal en el mercado interior.

#### 4. Elementos jurídicos

4.1 La propuesta introduce nuevos requisitos en materia de protección del medio ambiente. Dichos requisitos esenciales adicionales son disposiciones obligatorias cuya finalidad es garantizar que los productos no pongan en peligro el medio ambiente de forma innecesaria.

4.2 El fundamento jurídico de la propuesta es el artículo 95 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, que sienta los principios para la realización del mercado interior. Esta Directiva garantiza la libre circulación de los equipos que entran en su ámbito de aplicación.

4.3 El principio de subsidiariedad es de aplicación en la medida en que la propuesta no es competencia exclusiva de la Comunidad.

4.4 Determinados Estados miembros ya han introducido requisitos obligatorios para proteger el medio ambiente y procedimientos de evaluación de la conformidad en relación con los equipos para la aplicación de plaguicidas. Otros han anunciado propuestas de legislación. Si la definición de los requisitos dependiera de un sistema de certificación voluntaria, se daría lugar a múltiples normas y procedimientos nacionales distintos, y el resultado serían unos costes inútiles para el sector y trabas a la libre circulación de mercancías en la Comunidad.

4.5 La armonización de los requisitos es la única forma de alcanzar el objetivo deseado de protección del medio ambiente y,

al mismo tiempo, garantizar un grado de protección equivalente en toda la Comunidad, la competencia leal entre los fabricantes y la libre circulación de mercancías en el mercado interior.

4.6 La propuesta se ajusta al principio de subsidiariedad.

4.7 La propuesta no excede de lo necesario para alcanzar su objetivo, por lo que respeta el principio de proporcionalidad definido en el artículo 5 del Tratado.

4.8 En cuanto a los fabricantes de los equipos de aplicación de plaguicidas, la Directiva supone reducir al mínimo las cargas administrativas.

4.9 El texto se ajusta, además, al Acuerdo Interinstitucional «Legislar mejor».

4.10 La propuesta no tiene ninguna incidencia en el presupuesto comunitario.

4.11 Los Estados miembros deben comunicar a la Comisión el texto de las disposiciones nacionales que transponen la Directiva, así como una tabla de correspondencias entre esas disposiciones y la Directiva.

4.12 El acto propuesto se refiere a un asunto pertinente para el EEE y, por lo tanto, debe hacerse extensivo a su territorio.

#### 5. Explicación

5.1 Las exigencias de protección del medio ambiente se limitan a los equipos de aplicación de plaguicidas y a los riesgos para el medio ambiente, a los que se aplican los nuevos requisitos esenciales recogidos en el anexo I de la Directiva.

5.2 La propuesta completa la nueva definición de «requisitos esenciales de salud y seguridad», lo cual evita la necesidad de modificar las referencias a tales requisitos en la Directiva.

5.3 Las modificaciones que se proponen al artículo 4, apartado 1, al artículo 9, apartado 3 y al artículo 11, apartado 1 establecen el objetivo de protección del medio ambiente.

5.4 Los fabricantes de equipos de aplicación de plaguicidas tienen la obligación de evaluar los riesgos para el medio ambiente.

5.5 La Directiva define los equipos de aplicación de plaguicidas a los que es de aplicación.

5.6 También establece unos requisitos esenciales en materia de reducción al mínimo de los daños causados al medio ambiente.

5.7 Se pretende que los nuevos requisitos esenciales propuestos estén apoyados por especificaciones técnicas de normas armonizadas para las diversas categorías de máquinas de aplicación de plaguicidas. En este sentido, la Comisión da mandato a los organismos europeos de normalización competentes.

Bruselas, 14 de enero de 2009

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social Europeo*  
Mario SEPI

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre las emisiones industriales (prevención y control integrados de la contaminación) (refundida)»**

COM(2007) 844 final — 2007/0286 (COD)

(2009/C 182/10)

Ponente: **Stéphane BUFFETAUT**

El 25 de febrero de 2008, de conformidad con el apartado 1 del artículo 175 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

*«Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre las emisiones industriales (prevención y control integrados de la contaminación) (refundida)»*

COM(2007) 844 final — 2007/0286 (COD).

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: Stéphane BUFFETAUT).

En su 450º Pleno de los días 14 y 15 de enero de 2009 (sesión del 14 de enero de 2009), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 152 votos a favor, 2 en contra y 4 abstenciones el presente Dictamen.

## 1. Introducción

1.1 El texto sometido al Comité Económico y Social Europeo se presenta como refundición de la actual Directiva. Efectivamente, se trata de algo más que de una simple revisión o maquillaje del texto actualmente vigente. La Comisión asegura que dicha refundición responde a una lógica de simplificación en el contexto de la iniciativa «Legislar mejor», algo con lo que algunos se muestran en desacuerdo. Los principales objetivos de esta legislación son:

- medioambientales: una protección eficaz del medio ambiente mediante un enfoque integrado que tenga en cuenta la totalidad de los factores medioambientales;
- económicos: una armonización de los procedimientos y de las prácticas con el fin de evitar distorsiones de la competencia.

## 2. Los objetivos de la Comisión Europea

2.1 La Comisión reconoce que las emisiones contaminantes se han reducido durante los últimos decenios, pero considera que la reducción es insuficiente y desea avanzar en la lucha contra estas emisiones.

2.2 La Directiva relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación (Directiva IPPC) cubre unas 52 000 instalaciones en la Unión Europea, pero, pese a los esfuerzos realizados, las emisiones contaminantes siguen estando muy por encima de los objetivos fijados por la Estrategia Temática sobre la Contaminación Atmosférica.

2.3 La contaminación generada por la actividad industrial contribuye de forma significativa a generar un impacto negativo sobre la salud y el medio ambiente. Alrededor del 83 % del dióxido de

azufre, el 34 % de los óxidos de nitrógeno, el 25 % de las dioxinas y el 23 % del mercurio proceden de las instalaciones industriales <sup>(1)</sup>. Estas emisiones no se limitan a las emisiones atmosféricas, sino que pueden traducirse en vertidos al agua y al suelo. Además, la actividad industrial consume grandes cantidades de materias primas, agua y energía y contribuye a la producción de residuos. Por tanto, el enfoque integrado (IPPC) mediante el procedimiento de permisos expedidos por las autoridades nacionales competentes, que regulan los vertidos de las empresas afectadas, es un buen medio para abordar la reducción de la contaminación,

2.4 Según la Comisión, este enfoque debe basarse principalmente en el empleo de las Mejores Técnicas Disponibles (MTD). En principio, se trata de utilizar las técnicas más eficaces para la protección del medio ambiente en un sector determinado, siempre que dichas técnicas estén disponibles comercialmente y sean económicamente viables.

2.5 Para favorecer este enfoque, la Comisión organiza un intercambio de información con los Estados miembros y con las partes interesadas sobre las mejores técnicas disponibles, con objeto de elaborar documentos de referencia MTD (DRMTD) que definan lo que puede considerarse mejor técnica disponible al nivel comunitario para cada sector industrial. Es lo que ha dado en llamarse «Proceso de Sevilla» por la circunstancia de que la Oficina IPPC tiene su sede en dicha ciudad.

2.6 Algunos sectores industriales (pero sólo algunos) están, además, regulados en directivas sectoriales que determinan las condiciones de explotación y los requisitos técnicos que se consideran el mínimo exigible. Dichas directivas fijan, en particular, valores límite de emisión para determinados contaminantes y se aplican sin perjuicio de la aplicación de la Directiva IPPC.

<sup>(1)</sup> SEC(2007) 1679.

2.7 Tras encomendar la realización de diversos estudios y encuestas, la Comisión consideró que era necesario reforzar las disposiciones vigentes para combatir mejor las emisiones industriales. Consideró igualmente que había deficiencias en la legislación en vigor que daban lugar, por un lado, a una aplicación insatisfactoria de la Directiva y, por otro, a dificultades en el control de esa aplicación.

2.8 Por consiguiente, la Comisión propone revisar y refundir en una única directiva (Directiva sobre las emisiones industriales, también denominada IED: Industrial Emissions Directive) siete directivas distintas, si bien sustancialmente desea:

- reforzar el concepto de mejor técnica disponible;
- revisar los valores límite de emisión para las grandes instalaciones de combustión;
- crear un comité para adaptar los actuales requisitos técnicos no esenciales al progreso científico y técnico o para establecer el tipo y el formato de la información que deben presentar los Estados miembros;
- introducir disposiciones sobre inspección;
- estimular la innovación y la implantación de las nuevas técnicas;
- simplificar y aclarar algunas disposiciones sobre la concesión de permisos;
- ampliar y aclarar el ámbito de aplicación de la Directiva;
- estimular la consideración de las técnicas emergentes.

### 3. Consideraciones generales

3.1 Los tres principios de la actual Directiva, esto es:

- aplicación de un enfoque integrado de las repercusiones de la actividad industrial,
- utilización de las mejores técnicas disponibles,
- posibilidad de tener en cuenta las condiciones locales para fijar las condiciones de los permisos,

cuentan con el respaldo de las empresas pertinentes y se corresponden con un proceso global y continuo de mejora de las prestaciones medioambientales de las instalaciones industriales.

3.2 Si bien es cierto que hay algunas diferencias en la aplicación de la Directiva de 1996 entre los Estados miembros, debe tenerse en cuenta que su plena entrada en vigor es muy reciente (octubre de 2007 en el caso de las instalaciones existentes) y que no se dispone de perspectiva suficiente para poder valorar enteramente su aplicación. No obstante, según la Comisión, las evaluaciones que se han hecho sobre permisos específicos y, de manera más general, sobre las prácticas de los Estados miembros muestran numerosos problemas de aplicación, debidos en particular a las

disposiciones poco claras de la directiva actual. La Comisión afirma igualmente que todas las consultas y proyecciones realizadas muestran que la situación no va a mejorar si la legislación no cambia. Cabe destacar que la aplicación de un acto legislativo es responsabilidad de los Estados miembros y que la obligación de conformidad con las condiciones de los permisos recae en los operadores de las instalaciones afectadas.

3.3 La aprobación y la difusión de los DRMTD se llevaron a cabo ya en 2001, pero ha sido necesario un plazo importante para que estos documentos se traduzcan a todas las lenguas oficiales de la Unión Europea. Sin embargo, los estudios de aplicación han demostrado que no todas las administraciones nacionales han cumplido perfectamente con sus tareas, por lo que no puede imputarse la responsabilidad exclusivamente a las empresas en cuestión en caso de aplicación tardía o imperfecta si las condiciones de los permisos no están en línea con los DRMTD. Por ello, sería muy positivo que aumentara el intercambio de experiencias resultante de la aplicación generalizada de los DRMTD en el conjunto del territorio de la Unión, puesto que se observan enfoques muy diferentes de su utilización.

3.4 Sin duda, todo esto puede explicar las disfunciones observadas, por lo que cabe preguntarse si no es algo precipitado emprender una revisión profunda de la Directiva. En efecto, algunos Estados miembros han expedido tardíamente los permisos de explotación a las instalaciones existentes, a veces incluso tras la expiración de los plazos fijados por la directiva.

3.5 No obstante, cabe preocuparse legítimamente de que los datos de los Estados miembros relativos a las emisiones previstas lleven a pensar que la puesta en práctica de las MTD, especialmente para las grandes instalaciones de combustión, no permitirá alcanzar los objetivos de la Estrategia temática sobre la contaminación atmosférica.

3.6 En cualquier caso, la refundición no se puede llevar a cabo sin respetar los «principios de transparencia, eficiencia y rentabilidad económica, y equidad y solidaridad en el reparto del esfuerzo entre los Estados miembros», empleando los mismos términos que el Consejo Europeo.

## 4. Aspectos que plantean dificultades concretas

### 4.1 Papel de los DRMTD

4.1.1 Hasta el momento, los DRMTD desempeñaban un doble papel:

- eran la referencia para definir qué se consideraba MTD en la redacción de los permisos: los DRMTD se utilizan como fuente de información de referencia sobre las distintas opciones de MTD que responden a las diversas situaciones específicas de las instalaciones. Representan el resultado de un planteamiento en el que intervienen varias partes interesadas para determinar qué se considera MTD, adaptado a distintos tipos de procesos entre los cuales las autoridades competentes seleccionaban la norma más apropiada,

- su elaboración constituía un lugar de intercambio de información sobre las prestaciones y la evolución de las técnicas dentro de la Unión.

La selección de las MTD se hacía partiendo de la base de que esta referencia técnica se consigue con un coste que no supone amenaza alguna para la industria, algo implícito en la definición de MTD, que exige que éstas sean las «desarrolladas a una escala que permita su aplicación en el contexto del sector industrial correspondiente, en condiciones económica y técnicamente viables [...] siempre que el titular pueda tener acceso a ellas en condiciones razonables» (art. 2.11 IPPC, 3(9 IED)). Inversamente, como en el caso de las técnicas emergentes no consideradas MTD, representaban a la vez las buenas prácticas y los últimos avances de los procesos de fabricación y proporcionaban una base de datos de las prestaciones de las diferentes tecnologías y sistemas de funcionamiento aplicados en el sector industrial afectado.

4.1.2 Es importante conservar la lógica actual: las MTD representan las técnicas que permiten responder caso por caso a las exigencias de la reglamentación y, entre otros objetivos, controlar las emisiones industriales garantizando la protección del medio ambiente y teniendo en cuenta los costes y beneficios de la aplicación de dichas técnicas. En cuanto a la reglamentación, debe seguir aplicándose a todos al mismo tiempo en la Unión para evitar una situación de confusión generalizada en función de las fechas de revisión de los permisos, de las fechas de revisión de los DRMTD o de los enfoques más o menos conservadores de los sectores afectados. Las MTD deben contribuir también a reducir los falseamientos de la competencia.

4.1.3 En el marco de la revisión, es conveniente clarificar el papel de los DRMTD. Estos no definen los niveles de emisión, pero deben seguir siendo una referencia y un instrumento de progreso que permita, entre otros objetivos, respetar límites de emisión o normas de calidad del medio ambiente (agua, aire, suelo) definidos en otra parte. Conviene recordar que, como se señalaba en la guía y las directrices relativas a los DRMTD de 2005, «los DRMTD no prescriben técnicas ni valores límite de emisión». La definición de los niveles de emisión es asunto de política económica y medioambiental de la Unión Europea. Por último, estos instrumentos de referencia no deben suponer un obstáculo para la necesaria flexibilidad en función de las condiciones locales y técnicas.

#### 4.2 El proceso de Sevilla

4.2.1 Es un proceso abierto y basado en la concertación, a falta de ser democrático en el sentido estricto del término. En efecto, las tres partes interesadas «clásicas» están representadas o pueden estarlo: Estados, técnicos, organizaciones no gubernamentales. No obstante, el proceso sigue siendo «vertical» y existen pocos intercambios entre sectores industriales. Los redactores de los DRMTD cambian, y en muy pocas ocasiones son las mismas personas (para los Estados miembros y la Comisión) las que redactan las versiones sucesivas de los DRMTD o de los DRMTD de los distintos sectores. Esto equivale a una pérdida de sustancia y de peritaje para el enfoque relativo a determinados contaminantes de tipo «muy nocivo» ( $\text{NO}_x$ ,  $\text{CO}$ ,  $\text{CO}_2$ , etc.), o globales ( $\text{SO}_x$ , metales, partículas, etc.), desde el punto de vista de las técnicas utilizadas, técnicas que deberían transmitirse al Foro de Intercambio de

Información (Information Exchange Forum: IEF). No obstante, el proceso de Sevilla tiene el mérito de inventariar y evaluar a intervalos regulares las prestaciones registradas en los sectores industriales. Si los Estados miembros estuviesen un poco más presentes, podrían sacar buen partido del proceso, con el fin de mejorar su funcionamiento, puesto que podrían aportar los datos obtenidos en las inspecciones que deben efectuar.

#### 4.3 La revisión de los permisos

4.3.1 Una instalación puede estar sujeta simultáneamente a varios DRMTD. Conviene, por tanto, asegurarse de que la revisión periódica de los DRMTD y el ritmo de reconsideración de los permisos, que puede llevar a modificaciones de los requisitos, sean compatibles con los ciclos de amortización de la instalación. También en este caso cabe decir que únicamente una reglamentación/programación de tipo legislativo se adapta a la situación. La adaptación de las técnicas emergentes será tanto más fácil cuanto mejor precisados de antemano estén los retos. Igualmente, una MTD se adaptará con tanto mayor facilidad cuanto mayor sea su potencial evolutivo, pero parece impensable imponer un cambio de inversión al mismo ritmo que el de la revisión de los DRMTD. Corresponde, pues, al legislador europeo establecer un calendario coherente de progreso, desde el punto de vista de las prestaciones registradas y de los progresos técnicos, pero este cometido no puede delegarse en el proceso de Sevilla.

#### 4.4 Concepto de «técnica emergente»

El nuevo texto introduce el concepto de «técnica emergente». Lo propio de una técnica emergente es que sea probada en un contexto industrial real; hay técnicas que pueden ser prometedoras en el laboratorio, incluso en instalaciones piloto, y resultar insatisfactorias en el uso normal. Se deberá cuidar, pues, de que la introducción textual de dicho concepto se entienda correctamente como un medio de estimular la innovación para probar nuevas técnicas, pero no como el prelude a la definición de nuevas referencias.

#### 4.5 Enfoque integrado

El nuevo texto mantiene el principio de adaptación en función del contexto local y de las condiciones específicas de explotación y procede por la vía del reconocimiento de excepciones. Este sistema, aunque deja a las autoridades competentes cierta flexibilidad para tomar en consideración condiciones específicas, es más rígido que el anterior. Es importante que la definición de las mejores técnicas disponibles sea el resultado de un auténtico debate, presidido por la transparencia, entre las administraciones locales y nacionales y las empresas correspondientes.

#### 4.6 Integración de las directivas sectoriales

Conviene velar por que la integración perseguida no dé lugar a un texto especialmente pesado y complejo, algo que sería contrario al objetivo pretendido de simplificación. La integración de las directivas sectoriales en la propuesta de Directiva varía de modo bastante significativo de una directiva a otra, fundamentalmente

en lo relativo a los valores límite de emisión, siendo la razón principal la aproximación de los valores límite de emisión a los valores de prestación de los DRMTD. Los objetivos de claridad y coherencia, para los Estados miembros y los operadores afectados, deben seguir siendo una meta esencial de esta integración, con la que al mismo tiempo se pueda conseguir también una disminución de las cargas administrativas inútiles.

#### 4.7 *Comitología, Foro de Intercambio de Información y Oficina IPPC de Sevilla*

La propuesta de Directiva prevé un uso creciente de la comitología, sobre todo en lo que se refiere a la definición de los criterios de excepción a los DRMTD. ¿Cuál será, por tanto, el papel de las partes interesadas? ¿Y cuál el del IEF y la Oficina de Sevilla? Es de temer que la industria europea se muestre cada vez más reticente a suministrar información pertinente sobre las mejores técnicas a la Oficina IPPC de Sevilla, mientras que actualmente esta colaboración se acoge unánimemente como un éxito europeo. Además, la comitología es un procedimiento bastante opaco y generalmente poco apreciado por el Parlamento Europeo. El procedimiento de la comitología, por tanto, debería limitarse a la modificación de elementos secundarios de la legislación.

#### 4.8 *Protección de los suelos*

El nuevo texto impone la obligación de rehabilitar el emplazamiento y devolverlo al estado inicial que tenía antes de la puesta en marcha de la instalación. La gran diversidad de los suelos de Europa exigirá aplicar el principio de subsidiariedad y dejar un mayor margen de maniobra a las autoridades nacionales. La mejor opción sería, pues, la de obligar a poner la instalación en el estado correspondiente a su futuro uso aprobado.

#### 4.9 *Publicidad de los informes*

El texto prevé que, una vez realizadas las inspecciones, las autoridades hagan público el informe en un plazo de dos meses. El plazo es demasiado corto, porque convendría dar tiempo suficiente a la empresa en cuestión para que haga las observaciones oportunas y defina un plan de acción y para que estos elementos también se publiquen.

#### 4.10 *Aplicación de la Directiva*

La fecha de enero de 2016 para la aplicación de la Directiva parece demasiado cercana, dada la experiencia con la actual Directiva IPPC. En este sentido, se están elaborando actualmente varios proyectos de directivas europeas que fijan como fecha de aplicación el año 2020 (revisión de la Directiva sobre límites máximos nacionales de emisión, aplicación del acuerdo sobre el «paquete verde»). Asimismo, se está revisando en la Comisión Económica para Europa de Naciones Unidas, en Ginebra, el Protocolo de Gotemburgo, en el que se fija 2020 como año de cumplimiento de sus nuevos objetivos.

Sería más coherente que la propuesta de Directiva se armonizara con la restante legislación medioambiental y se fijara 2020, en vez de 2016, como año de aplicación.

### 5. **Conclusión**

5.1 Si la Directiva IPPC se hubiese aplicado de modo insatisfactorio, lo pertinente sería esforzarse en todo lo posible, junto con los Estados miembros y con las demás partes interesadas, por mejorar cuanto antes la calidad de la aplicación de la Directiva actual, para que esta pueda servir de fundamento concreto a la refundición de la Directiva IPPC, lo que está previsto en la Comunicación de la Comisión y el plan de acción 2008-2010 sobre la aplicación de la legislación relativa a las emisiones industriales. Convendría fijar como objetivos de la revisión del texto la eficacia medioambiental y económica, la transparencia, la concertación con los profesionales afectados, un buen equilibrio costes/beneficios y el respeto del principio de equidad y solidaridad en el reparto de los esfuerzos entre los Estados miembros.

5.2 La red IMPEL podría ayudar a mejorar la aplicación de la Directiva actual, y una traducción oficial de los documentos DRMTD a las lenguas de la Unión contribuiría a su mejor comprensión y, por lo tanto, a su aplicación al nivel nacional. En colaboración con la Oficina IPPC de Sevilla, convendría asegurarse de que no se incluyen en esos documentos opiniones divergentes que disminuyan la coherencia y la pertinencia al nivel europeo.

Bruselas, 14 de enero de 2009

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social Europeo*  
Mario SEPI

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifican los Reglamentos (CE) n° 549/2004, (CE) n° 550/2004, (CE) n° 551/2004 y (CE) n° 552/2004 con el fin de mejorar el rendimiento y la sostenibilidad del sistema europeo de aviación»**

COM(2008) 388 final — 2008/0127 (COD)

y la

**«Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 216/2008 en lo que se refiere a aeródromos, gestión del tránsito aéreo y servicios de navegación aérea y se deroga la Directiva 06/23/CEE del Consejo»**

COM(2008) 390 final — 2008/0128 (COD)

(2009/C 182/11)

Ponente: **Sr. KRAWCZYK**

El 4 de septiembre de 2008 y el 18 de julio de 2008, respectivamente, de conformidad con el artículo 80.2 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

*«Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifican los Reglamentos (CE) n° 549/2004, (CE) n° 550/2004, (CE) n° 551/2004 y (CE) n° 552/2004 con el fin de mejorar el rendimiento y la sostenibilidad del sistema europeo de aviación»*

COM(2008) 388 final — 2008/0127 (COD)

y la

*«Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 216/2008 en lo que se refiere a aeródromos, gestión del tránsito aéreo y servicios de navegación aérea y se deroga la Directiva 06/23/CEE del Consejo»*

COM(2008) 390 final — 2008/0128 (COD).

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. KRAWCZYK).

En su 450° Pleno de los días 14 y 15 de enero de 2009 (sesión del 15 de enero de 2009), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 131 votos a favor y 5 abstenciones el presente Dictamen.

## 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 La implementación pronta y generalizada del Cielo Único Europeo (CUE), tomando como base la propuesta de la Comisión, es un paso estratégico muy importante hacia una mayor integración europea y el fortalecimiento del mercado común europeo. También fomenta la cohesión social y la movilidad social de Europa.

1.2 El CESE acoge favorablemente la propuesta de la Comisión como una acción importante para hacer realidad la creación de un Cielo Único Europeo. Este paquete, conocido como Cielo Único Europeo II (CUE II), aborda muchas de las carencias que se detectaron con motivo de la aplicación del paquete CUE I, introducido en 2004.

1.2.1 Por lo tanto, no debería retrasarse la propuesta legislativa CUE II, y el CESE insta al legislador de la UE a alcanzar un acuerdo definitivo antes de marzo de 2009. Para cumplir los objetivos del Cielo Único Europeo, es indispensable que el legislador de la UE (el Consejo y el Parlamento) no diluyan las propuestas de la Comisión en este contexto.

1.3 Ante todo, y paralelamente al aumento del tráfico, han de mejorarse los requisitos de seguridad.

1.4 En particular, el CESE apoya decididamente:

— Las propuestas relativas al marco de control del nivel y los objetivos de rendimiento vinculantes, siempre que el rendimiento se evalúe en función de cuatro criterios esenciales: la seguridad, la capacidad, el medio ambiente y la rentabilidad (relación coste-eficacia);

- La ampliación de las responsabilidades de la Agencia Europea de Seguridad Aérea (AESA) incluyendo la seguridad de los aeródromos y la Gestión del Tránsito Aéreo (GTA)/Servicios de Navegación Aérea;
- El reconocimiento de la importancia del factor humano en la seguridad aérea;
- El mayor esfuerzo realizado por aumentar la competencia del personal responsable de garantizar la seguridad, la aplicación de una «cultura de la equidad»;
- La reformulación del artículo 5 del Reglamento sobre la prestación de servicios de navegación aérea, que se suprime en el marco de la propuesta CUE II, a fin de permitir que el sistema de licencias se haga extensivo a todo el personal de la cadena de seguridad y, en primer lugar, al personal encargado de la electrónica en materia de seguridad (ATSEP: air traffic safety electronics personnel);
- La fijación de 2012 como fecha límite para el establecimiento de los bloques funcionales de espacio aéreo;
- La potenciación del proyecto SESAR y sus métodos de financiación;
- El refuerzo de las funciones de la red europea de GTA;
- La reforma de Eurocontrol;
- El reconocimiento de las limitaciones de la capacidad aeroportuaria;
- Una modificación del artículo 18 a): El CESE no rechaza que se elabore un estudio si éste no se destina explícitamente a abrir los servicios auxiliares de la gestión del tránsito aéreo a la competencia.

1.5 Optimizar la GTA europea mediante la aplicación de la propuesta CUE II contribuirá en gran medida a reducir las emisiones de CO<sub>2</sub> del sector aéreo. Acortando las rutas pueden ahorrarse casi 5 millones de toneladas anuales de CO<sub>2</sub>. Mejorando tanto la gestión del tránsito aéreo como las operaciones aeroportuarias podrían reducirse las emisiones hasta en un 12 % para un vuelo medio, o en 16 millones de toneladas de CO<sub>2</sub> anuales.

1.6 Aunque el CUE II cuenta, por lo general, con un amplio apoyo de distintas partes interesadas, es muy necesario realizar nuevas consultas sobre los reglamentos de aplicación tras la aprobación del CUE II. Las consultas deberían realizarse en cada uno de los niveles de aplicación del CUE II (UE, nacional y regional) y entre los socios y las partes interesadas sociales o sectoriales.

1.7 La aplicación del CUE II aportará, entre otros, los siguientes beneficios a los ciudadanos y consumidores:

- Mayores niveles de seguridad.
- Menor duración de los vuelos.
- Mejor servicio/rendimiento, con una mayor fiabilidad y previsibilidad del horario, que tendría como resultado una menor pérdida de conexiones para los pasajeros en tránsito.
- Tarifas más bajas como consecuencia de la reducción de los costes para las compañías aéreas.
- Huellas de carbono personales más pequeñas.

## 2. Introducción

2.1 La aprobación por el Parlamento Europeo y el Consejo del Reglamento (CE) n° 549/2004, por el que se establece el marco para la creación del cielo único europeo <sup>(1)</sup>, del Reglamento (CE) n° 550/2004, relativo a la prestación de servicios de navegación aérea en el cielo único europeo <sup>(2)</sup>, del Reglamento (CE) n° 551/2004, relativo a la organización y utilización del espacio aéreo en el cielo único europeo <sup>(3)</sup>, y del Reglamento (CE) n° 552/2004 relativo a la interoperabilidad de la red europea de gestión del tránsito aéreo <sup>(4)</sup> (el primer paquete de la legislación relativa al Cielo Único Europeo) sentó una sólida base jurídica para un sistema de GTA ininterrumpido e interoperable a nivel europeo. El CESE ha abordado el reglamento original en su Dictamen emitido en 2002: TEN/080 (Programa de acción/Cielo Único Europeo) y TEN/098 (Realización del Cielo Único Europeo).

2.2 El aumento masivo de la demanda de transporte aéreo está forzando hasta el límite la capacidad de las infraestructuras: 28 000 vuelos diarios efectuados por 4 700 aviones comerciales ponen a los aeropuertos y a la gestión del tránsito aéreo al límite de sus posibilidades. La ampliación de la UE y una política de vecindad activa han ampliado el mercado aéreo europeo a 37 países con más de 500 millones de ciudadanos <sup>(5)</sup>.

2.3 La fragmentación de la gestión del tránsito aéreo impide un aprovechamiento óptimo de las capacidades y crea una carga financiera innecesaria de aproximadamente 1 000 millones de euros para la aviación (por término medio, los aviones vuelan 49 km más de lo necesario). La ineficiencia en la organización de los vuelos conllevó desvíos de 468 millones de kilómetros en 2007, lo que tuvo como resultado 2 400 millones de euros de costes adicionales para el sector aéreo. Los retrasos ocasionados

(1) DO L 96 de 31.3.2004, p. 1.

(2) DO L 96 de 31.3.2004, p. 10.

(3) DO L 96 de 31.3.2004, p. 20.

(4) DO L 96 de 31.3.2004, p. 26.

(5) Varios Estados vecinos han decidido entrar en el Espacio Aéreo Común Europeo a fin de obtener un incentivo para el crecimiento y el empleo.

por la gestión de afluencia del tránsito aéreo fueron de 21,5 millones de minutos en 2007, con 1 300 millones de euros de gastos innecesarios para las compañías aéreas y, en último término, para sus clientes.

2.4 En respuesta a la insistente petición del sector, los Estados miembros y otros interesados en que se simplificase e incrementase la eficacia del marco reglamentario para la aviación en Europa, el Grupo de Alto Nivel para el futuro marco reglamentario de la aviación en Europa presentó en julio de 2007 un informe en el que figuraba una serie de recomendaciones sobre el modo de mejorar el rendimiento y la gobernanza del sistema europeo de aviación. Este informe y los informes de la Comisión de Evaluación de Resultados de Eurocontrol confirmaron que la Red Europea de Gestión del Tránsito Aéreo (EATMN) debe ser diseñada e implementada con vistas a la eficiencia, seguridad y sostenibilidad medioambiental del conjunto de la red de transporte aéreo a nivel de la UE.

2.5 En diciembre de 2007, la AESA envió a la Comisión un dictamen sobre los aeródromos, seguido, en abril de 2008, de otro dictamen sobre la gestión del tránsito aéreo y los servicios de navegación aérea, donde se mostraba favorable a completar el proceso iniciado en 2002, añadiendo los aspectos relativos a la seguridad de los aeródromos y de GTA/servicios de navegación aérea (SNA) a las tareas encomendadas a la AESA.

2.6 El 25 de junio de 2008 la Comisión Europea publicó su paquete de comunicaciones «Cielo Único Europeo II — Mejorar el rendimiento y la sostenibilidad del sistema europeo de aviación», ref. COM(2008) 388, COM(2008) 389/2 y COM(2008) 390.

### 3. La propuesta de la Comisión (CUE II)

3.1 Al objeto de completar la creación del Cielo Único Europeo, es necesario adoptar medidas adicionales a nivel comunitario, mejorar el rendimiento del sistema europeo de aviación en ámbitos clave como la seguridad, la capacidad, la eficiencia de vuelo, la rentabilidad y el medio ambiente, en el marco de los objetivos primordiales de seguridad.

3.2 El Cielo Único Europeo II (CUE) consta de cuatro pilares:

El primer pilar adopta un sistema de regulación del rendimiento:

- a) Mejorar el rendimiento del sistema de GTA mediante la creación de un organismo independiente para la evaluación del rendimiento que supervise y evalúe el rendimiento del sistema. Desarrollará indicadores para los distintos ámbitos del rendimiento y propondrá objetivos a nivel de la Comunidad (retrasos, reducción de costes o acortamiento de las rutas). La Comisión aprobará los objetivos de rendimiento y los transmitirá al nivel nacional. Los objetivos acordados serán obligatorios.
- b) Facilitar la integración de la prestación de servicios mediante el apoyo por parte de la Comisión a la creación de bloques

funcionales de espacio aéreo, estableciendo plazos fijos de aplicación (a más tardar para finales de 2012); ampliar el alcance al espacio aéreo inferior hasta el aeropuerto y eliminar los obstáculos jurídicos e institucionales nacionales.

- c) Reforzar la función de gestión de la red mediante una serie de tareas desempeñadas por distintos agentes, como el diseño de la red europea de rutas, la optimización del uso de los recursos escasos, la gestión del tránsito aéreo y la gestión del despliegue de las tecnologías SESAR, y la provisión de elementos de infraestructuras a nivel europeo.

El segundo pilar — el marco único de seguridad:

Las competencias de la AESA se han desarrollado progresivamente desde 2002 hasta cubrir los ámbitos de aeronavegabilidad de los aviones, las operaciones de las aeronaves y la concesión de licencias a las tripulaciones de vuelo. Con arreglo a este planteamiento, la Comisión propone ampliar las competencias de la Agencia a los restantes ámbitos clave de la seguridad aérea de los aeródromos y de la gestión del tránsito aéreo/servicios de navegación aérea.

El tercer pilar de SESAR — el componente tecnológico y operativo del CUE

Europa debe acelerar el desarrollo de su sistema de GTA para responder a los desafíos y sincronizar los despliegues tanto en el aire como en tierra. El proyecto SESAR prevé multiplicar por diez los niveles de seguridad, permitiendo multiplicar por tres el tráfico y, al mismo tiempo, reducir a la mitad el coste actual por vuelo. El CESE elaboró en 2006 un dictamen — TEN/232 — donde apoyaba plenamente la aplicación de SESAR.

El cuarto pilar — gestionar la capacidad en tierra

Incluirá una mejor utilización de las actuales infraestructuras, mejorar la planificación de las infraestructuras, promover la intermodalidad y mejorar el acceso a los aeropuertos, así como el Observatorio Comunitario de la Capacidad Aeroportuaria.

### 4. Observaciones específicas

4.1 El CESE apoya firmemente el sistema de evaluación del rendimiento para los prestadores de servicios de navegación aérea (PSNA) (ref. art. 11).

4.1.1 El CESE acoge favorablemente el marco para la mejora del rendimiento (artículo 11 del Reglamento marco). El CESE apoya la creación de dicho sistema de evaluación del rendimiento como medio para mejorar el rendimiento. A fin de cumplir los objetivos del Cielo Único Europeo, es indispensable que el legislador de la UE (Consejo y Parlamento) no diluya las propuestas de la Comisión en este contexto.

4.1.2 El CESE acoge favorablemente la propuesta relativa a un sistema de mejora del rendimiento (artículo 11 del Reglamento marco), en la medida en que el rendimiento se evalúa en función de cuatro criterios esenciales, que son, por orden de prioridad, la seguridad, la capacidad, el medio ambiente y la rentabilidad (relación coste-eficacia).

4.1.3 Es importante que los objetivos nacionales/regionales sean coherentes con los objetivos para toda la red y, por lo tanto, es indispensable que la Comisión apruebe los planes de rendimiento nacionales (o regionales). Esto también exigirá un proceso de consulta efectivo y eficaz a nivel europeo, regional y nacional, para asegurarse de que los objetivos y metas de los distintos PSNA sean compatibles y complementarios con los objetivos del CUE.

4.1.4 El CESE considera que en un primer momento debería hacerse hincapié en la seguridad, la eficiencia de los vuelos (medio ambiente), la relación coste-eficacia y la capacidad (retrasos), antes de pasar a otros ámbitos. Al establecer objetivos debería preverse un equilibrio adecuado entre los distintos ámbitos clave para el rendimiento de manera que se refleje la diversidad de las operaciones en toda Europa.

4.1.5 El CESE considera que los objetivos en materia de seguridad sólo podrán fijarse y cumplirse previa introducción de sistemas de notificación de incidentes y de gestión de la seguridad en todos los Estados europeos. Debido a la existencia de distintos sistemas jurídicos en Europa, los datos que se recogen en la actualidad son incompletos. Deberá aplicarse en todos los Estados miembros una «cultura de la equidad» a fin de garantizar una notificación de seguridad abierta y completa.

4.1.6 El CESE considera que es necesario un organismo de evaluación del rendimiento realmente independiente y con los recursos adecuados para supervisar y evaluar el rendimiento del sistema, que informe directamente a la Comisión Europea y que prevea un procedimiento de recurso.

4.1.7 El CESE desea señalar que tanto el organismo de evaluación del rendimiento como las autoridades nacionales de supervisión (ANS) han de ser independientes y estar separadas de las organizaciones cuyo rendimiento se evalúa (en términos de gobernanza, emplazamiento y personal). Esta independencia es parte integrante de la credibilidad del proceso de evaluación.

#### 4.2 Seguridad/AESA

4.2.1 El CESE apoya decididamente la extensión del ámbito de competencias de la AESA a la GTA y a la regulación de la seguridad aeroportuaria, a fin de garantizar un enfoque integrado para la seguridad en Europa. Es indispensable que el legislador de la UE no retrase la ampliación del ámbito de competencias de la AESA. Esto es indispensable, en particular, para garantizar la aplicación con éxito del «Plan Maestro SESAR», que exigirá la integración de los sistemas de tierra y de a bordo.

4.2.2 Es indispensable que las normas de seguridad de la AESA se basen en una evaluación aceptable del impacto reglamentario,

y que las instituciones de la UE aseguren la disponibilidad de una financiación pública adecuada para garantizar que la AESA pueda disponer de los conocimientos técnicos necesarios para esas funciones adicionales.

4.2.3 El CESE pide a los Estados miembros de la UE que garanticen el desarrollo de una hoja de ruta para eliminar gradualmente las actividades del Reglamento de Seguridad de Eurocontrol (SRC/SRU) y transferirlas a la AESA. Eurocontrol desempeñará un papel clave durante la transición a la AESA, pero una vez que la AESA haya adquirido sus competencias ya no hará falta mantener los recursos en Eurocontrol y, por lo tanto, es necesario fijar una cláusula de expiración para todas las actividades SRU/SRC de Eurocontrol. En este contexto, el CESE desea remitirse al éxito del modelo utilizado para las JAA (informe FUJA, suscrito por todas las DGAC de la CEAC), que podría también hacerse extensivo a las funciones SRC/SRU de Eurocontrol.

4.2.4 El CESE considera que la implantación de una «cultura de la equidad» debería ser un elemento central de los objetivos del paquete, incluidas la aplicación de sistemas de gestión de la seguridad y la notificación de incidentes. La aplicación uniforme de una «cultura de la equidad», apoyada por el Grupo de Alto Nivel, es una condición previa necesaria para la disponibilidad de estadísticas relativas a la seguridad. Esto permitirá que el sistema de evaluación del rendimiento propuesto supervise de manera fiable los logros en materia de seguridad y fije objetivos al respecto.

4.2.5 El CESE pide al Consejo y al Parlamento que reformulen el artículo 5 del Reglamento sobre la prestación de servicios de navegación aérea, que se suprime en el marco de la propuesta CUE II, a fin de permitir que el sistema de licencias se haga extensivo a todo el personal de la cadena de seguridad y, en primer lugar, al personal encargado de la electrónica en materia de seguridad (ATSEP: air traffic safety electronics personnel).

#### 4.3 Cultura de la equidad, factor humano y competencia del personal

4.3.1 El CESE lamenta que la legislación propuesta no incluya un quinto pilar relativo a la cultura de la equidad, el factor humano y la competencia del personal. Porque la gestión del tráfico aéreo y los servicios de navegación aérea durante mucho tiempo aún seguirán dependiendo estrechamente del factor humano. Éste, por consiguiente, está estrechamente vinculado al mantenimiento y al aumento del nivel de seguridad aérea. Conviene, pues, prestar una especial atención a la competencia del personal encargado de garantizar dicha seguridad.

#### 4.4 Bloques funcionales de espacio aéreo (FAB)

4.4.1 El CESE apoya firmemente la necesidad de introducir un plazo obligatorio, que vencería a finales de 2012, para que todos los Estados miembros creen bloques funcionales de espacio aéreo que cumplan objetivos específicos de rendimiento, ya que el primer paquete CUE no incluía una fecha límite para los FAB, por lo que no se ha creado ningún bloque funcional de espacio aéreo.

4.4.2 En este contexto, es indispensable que los Ministerios de Transporte y Defensa aprovechen plenamente el potencial de los bloques funcionales de espacio aéreo (FAB) mejorando la coordinación civil-militar y militar-militar en la GTA y consolidando las infraestructuras y servicios de GTA.

4.4.3 El CESE apoya la definición más amplia de los bloques funcionales de espacio aéreo y el calendario para su desarrollo. El CESE cree que es importante adoptar medidas para superar los obstáculos a nivel nacional para la aplicación de estos bloques, tales como la soberanía, la asunción de responsabilidades y la plena integración de los militares. No obstante, debería fomentarse un planteamiento de abajo arriba como uno de los principios para la aplicación de los FAB.

4.4.3.1 Teniendo presentes estas cuestiones, el CESE se muestra decepcionado por que la Comisión no haya seguido las recomendaciones del Grupo de Alto Nivel relativas a la designación de un Coordinador de Sistemas de Aviación para apoyar el desarrollo de bloques funcionales de espacio aéreo.

4.4.4 El CESE desea señalar que existe una necesidad clara de reducir el número de prestadores de servicios en la GTA europea si quieren cumplirse los objetivos en materia de relación coste-eficacia. El número de centros de control de zona (ACC) en Europa deberá adaptarse estrictamente a las necesidades operativas, con independencia de las fronteras nacionales, para crear un Cielo Único Europeo rentable. El CESE subraya que para alcanzar los objetivos de rendimiento conviene desarrollar un sistema de cooperación reforzada entre prestadores de servicios.

4.4.5 Gracias a las mejoras tecnológicas, así como a la reducción del número de prestadores de servicios y ACC, cabe esperar un aumento de la productividad del sistema de GTA. Los avances tecnológicos (como, por ejemplo, el teletrabajo) y el hecho de que la aviación en Europa es un sector en crecimiento mitigarán gran parte del impacto, incluidos los factores sociales.

4.4.6 En virtud del Reglamento CUE se exige a los prestadores de servicios de navegación aérea (PSNA) que dispongan de planes de emergencia para todos los servicios prestados en caso de incidentes que tengan como resultado una degradación importante o la interrupción de sus servicios. Actualmente todos los PSNA han duplicado su actual infraestructura de ACC. El CESE destaca la importancia de que los PSNA se concentren en soluciones que sean más eficaces y rentables examinando, en primer lugar, las opciones alternativas en las infraestructuras nacionales existentes (otras ACC o instalaciones militares) y prevean por anticipado el desarrollo de bloques funcionales de espacio aéreo para dichas emergencias.

4.4.7 El CESE destaca la importancia del diálogo social a nivel de la UE y de los FAB para gestionar la transición.

#### 4.5 Tarifas de ruta y proyectos comunes/SESAR

4.5.1 El CESE reconoce la dificultad de financiar nuevas tecnologías y programas de incentivación. La falta de mecanismos de financiación adecuados constituye un riesgo para el despliegue del primer paquete de aplicación de SESAR y las fases posteriores de despliegue de SESAR. Por lo tanto, el CESE quiere destacar la necesidad de que las instituciones de la UE faciliten financiación puente para apoyar la aplicación de SESAR. Esto es importante para hacer frente a los costes de transición al nuevo sistema SESAR. El CESE ha apoyado firmemente el proyecto SESAR desde sus inicios.

4.5.2 El CESE no apoya el uso de tasas para prefinanciar proyectos comunes, tal y como se propone en la modificación del artículo 15 del reglamento sobre la prestación de servicios, que sigue incluyendo el concepto de que «las tarifas se usen para financiar proyectos comunes diseñados para asistir a determinadas categorías de usuarios del espacio aéreo y/o de proveedores de servicios de navegación aérea con el fin de mejorar las infraestructuras de navegación aérea colectivas ...».

4.5.3 El CESE acoge favorablemente los nuevos conceptos operativos descritos en el Plan Maestro SESAR GTA como complemento técnico/operativo del CUE resultante de la fase de definición de SESAR. No obstante, el CESE quiere señalar que se requerirá un trabajo mucho mayor durante la próxima fase de SESAR y la Empresa Común SESAR. Por lo tanto, el CESE acoge con satisfacción la decisión del Consejo de iniciar la fase de desarrollo de SESAR. El CESE destaca la importancia de que la próxima fase de SESAR siga estando centrada en los usuarios y genere pronto beneficios.

4.5.4 El CESE acoge favorablemente la propuesta de la Comisión de prohibir las subvenciones cruzadas entre servicios de ruta y servicios de terminal en la GTA. No obstante, el CESE se muestra decepcionado por que la Comisión no haya propuesto la prohibición total de las subvenciones cruzadas entre servicios de navegación aérea. Puesto que las subvenciones cruzadas conducen, en general, a una distorsión de la competencia, el problema no se limita al caso de las subvenciones cruzadas entre servicios de ruta y servicios de terminal, sino que también se plantea en aquellos casos en que hay subvenciones cruzadas entre algunas de estas categorías, en particular entre servicios de terminal en distintos aeropuertos.

#### 4.6 Regulación del espacio aéreo y función de gestión de la red

4.6.1 El CESE apoya firmemente la necesidad de una gestión y diseño fuertes de la red europea, en particular en lo que se refiere al diseño de las rutas, a la coordinación y asignación de los escasos recursos (frecuencias de radio y códigos de los transpondedores) y otras funciones de la red definidas en el Plan Maestro GTA. El CESE también desea señalar que el principio consistente en garantizar una separación clara entre la prestación de servicios y las actividades reguladoras debe aplicarse a las funciones de gestión de la red; las funciones de prestación de servicios debería gestionarlas el sector.

4.6.2 Es indispensable que esas funciones se desempeñen en el nivel europeo con independencia de los intereses específicos de los distintos prestadores de servicios de navegación aérea. En particular, la inexistencia de un enfoque paneuropeo ha conducido al diseño de rutas no optimizadas, con el consiguiente consumo innecesario de combustible y daños medioambientales evitables.

4.6.3 El CESE no tiene clara la necesidad de aplicar normas que contemplen la coherencia entre los planes de vuelo y las franjas horarias (*slots*) de los aeropuertos y la coordinación necesaria con las regiones adyacentes. Si el objetivo de la Comisión es acabar con el abuso de las actuales normas en materia de franjas horarias, medida que apoya el CESE, esto podría lograrse con el marco regulador vigente.

#### 4.7 *Reforma de Eurocontrol*

4.7.1 El CESE quiere destacar la importancia de reformar Eurocontrol siguiendo la línea establecida en el texto de la Comunicación (esto es, «la reforma interna de la organización debería alinear las estructuras de gobernanza con el Cielo Único Europeo con vistas a i) cumplir los requisitos para las tareas de la red; y ii) reforzar la participación del sector de acuerdo con la política común de transporte»).

4.7.2 El CESE considera que Eurocontrol podría seguir aportando su experiencia técnica a la UE, pero es necesaria una mayor transparencia en lo que se refiere a su papel y a su modo de financiación. Los cometidos gubernamentales, en particular, deberían financiarse con cargo a fondos públicos. Concretamente, la investigación a largo plazo (más allá de 2020) debería financiarse con fondos públicos, y no a través de las tarifas de ruta.

4.7.3 El CESE considera que, en la medida de lo posible, los cometidos de prestación de servicios de Eurocontrol (como, por ejemplo, el Centro Experimental, el Instituto de Servicios de Navegación Aérea) deberían competir con otros prestadores de servicios, ser gestionados con arreglo a los principios del mercado y no

recibir subvenciones del presupuesto general de Eurocontrol ni de las tarifas de ruta.

4.8 La falta de capacidad aeroportuaria es un riesgo reconocido para el cumplimiento de los objetivos futuros de rendimiento. El CESE acoge favorablemente que se reconozca la importancia de la capacidad aeroportuaria y que se incluya como uno de los cuatro pilares del CUE II y, en particular, la necesidad de adaptar la capacidad de los aeropuertos a la capacidad de GTA.

#### 4.9 *Servicios auxiliares de GTA.*

4.9.1 Aunque no cabe duda de la necesidad de prestar servicios auxiliares de GTA al mayor nivel profesional posible, es importante tener presente que sus costes son actualmente significativos. Por ejemplo, el servicio anual de meteorología en ruta (MET) cuesta en total unos 300 millones de euros, importe que resulta excesivo.

4.9.2 El CESE pide que se modifique el artículo 18 a), que implica a largo plazo una reestructuración del sector y la apertura de algunos servicios a las leyes del mercado. El CESE no rechaza que se elabore un estudio si éste no se destina explícitamente a abrir estos servicios a la competencia. El CESE subraya que este ámbito de la gestión del tráfico aéreo tiene por objetivo primordial garantizar la seguridad aérea.

4.10 La sensación de urgencia que perciben los agentes pertinentes crea un entorno favorable para la aplicación de los cambios.

4.10.1 La CE debería presentar una hoja de ruta con más medidas poco después de la aprobación del CUE II.

4.10.2 En los equipos de gestión de proyectos también debería haber expertos en la gestión del cambio. El CUE II también pretende cambiar las mentalidades y la cultura. Si tiene éxito, el CUE II creará soluciones sostenibles en la gestión del tránsito aéreo para las próximas generaciones.

Bruselas, 15 de enero de 2009

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social Europeo*  
Mario SEPI

---

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifican el Reglamento (CE) n° 717/2007, relativo a la itinerancia en las redes públicas de telefonía móvil en la Comunidad, y la Directiva 2002/21/CE, relativa a un marco regulador común de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas»**

COM(2008) 580 final — 2008/0187 (COD)

(2009/C 182/12)

Ponente general: **Sr. HENCKS**

El 6 de noviembre 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 Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifican el Reglamento (CE) n° 717/2007, relativo a la itinerancia en las redes públicas de telefonía móvil en la Comunidad, y la Directiva 2002/21/CE, relativa a un marco regulador común de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas»*

COM(2008) 580 final — 2008/0187 (COD).

El 21 de octubre 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 450° Pleno, de los días 14 y 15 de enero de 2009 (sesión del 15 de enero de 2009), el Comité Económico y Social Europeo ha nombrado ponente general al Sr. HENCKS y ha aprobado por 132 votos a favor y 1 en contra el presente Dictamen.

## 1. Conclusiones

1.1 El objetivo declarado del Reglamento (CE) n° 717/2007, que consistía en que los usuarios de los servicios móviles en itinerancia no paguen un precio excesivo cuando efectúan o reciben llamadas, se ha alcanzado en líneas generales; 400 millones de consumidores se benefician ya de los efectos de una «Eurotarifa».

1.2 No obstante, según la Comisión, los datos sobre la evolución de los precios de los servicios de voz en itinerancia comunitaria tras la entrada en vigor del mencionado Reglamento no proporcionan pruebas suficientes para considerar probable que la competencia en los niveles mayorista o minorista sea sostenible a partir de 2010 en ausencia de medidas reguladoras; los precios al por mayor y al por menor no varían suficientemente por debajo de los niveles máximos fijados por el Reglamento para permitir una sana competencia.

1.3 Por consiguiente, para que los consumidores sigan contando con garantías de que no se les aplicará un precio excesivo cuando efectúen o reciban una llamada itinerante regulada, la Comisión propone principalmente

- prorrogar el Reglamento 717/2007 hasta el 30 de junio de 2013;
- seguir disminuyendo de año en año, durante el período de prórroga, los precios máximos de las llamadas a razón de 0,03 euros por minuto;
- fijar precios máximos para los SMS (al por mayor y al por menor) y para la transmisión de datos (precios al por mayor) en itinerancia.

1.4 El CESE suscribe las nuevas reducciones de precios máximos, que estima proporcionadas y adecuadas, para las llamadas vocales en itinerancia.

1.5 Suscribe igualmente la introducción de una «Eurotarifa» SMS máxima para los precios SMS al por menor, así como la introducción de un límite máximo para las tarifas al por mayor.

1.6 En lo que se refiere a los servicios de transmisión de datos en itinerancia, el CESE lamenta que la propuesta de reducción de los precios se limite únicamente a los servicios de datos al por mayor, cuando los precios al por menor son igualmente excesivos por falta de una presión competitiva suficiente.

1.7 Por último, el CESE considera absolutamente necesario reforzar los derechos de acceso de los consumidores a la información, para elevar su nivel de protección y de transparencia de los precios.

## 2. Antecedentes

2.1 El Consejo Europeo de los días 23 y 24 de marzo de 2006 concluyó que es esencial aplicar, tanto a nivel europeo como nacional, políticas específicas, eficaces e integradas en el ámbito de las tecnologías de la información y las comunicaciones para alcanzar los objetivos de crecimiento económico y productividad de la Estrategia de Lisboa revisada y, a este respecto, destacó la importancia que reviste la reducción de los gastos de las comunicaciones telefónicas móviles transfronterizas.

2.2 Con anterioridad, la Comisión se había preocupado ya en varias ocasiones de las excesivas tarifas al por menor que deben pagar los usuarios de las redes públicas de comunicaciones móviles cuando utilizan su teléfono móvil en el extranjero, dentro de la Comunidad (gastos de itinerancia comunitaria), debidas a un elevado nivel de las tarifas al por mayor percibidas por el operador anfitrión de la red extranjera y, en numerosos casos, a los elevados márgenes al por menor aplicados por el operador de red del propio cliente.

2.3 El marco regulador de las comunicaciones electrónicas de 2002 no ha proporcionado a las autoridades nacionales de reglamentación un instrumento suficiente para adoptar medidas eficaces en materia de precios excesivos de itinerancia comunitaria.

2.4 En estas condiciones, la Unión Europea, de conformidad con el artículo 95 del Tratado CE, intervino en el mercado por medio de un Reglamento <sup>(1)</sup>, a fin de fijar para el período comprendido entre el 1.9.2007 y el 30.9.2010

- un límite máximo de las tarifas al por mayor por minuto;
- una «Eurotarifa» máxima a nivel minorista,

que los operadores de una red de telefonía móvil pueden aplicar al suministro de servicios de itinerancia para las comunicaciones móviles *vocales* con origen y destino en la Comunidad.

2.5 En su dictamen sobre este asunto <sup>(2)</sup>, el CESE aprobó el planteamiento y estimó que la intervención de la Unión resulta necesaria, proporcionada y, además, eleva el nivel de protección de los consumidores, en concreto incrementando su derecho de acceso a la información con las medidas de transparencia y protegiendo sus intereses económicos con el establecimiento de un mecanismo de los límites máximos de salvaguardia para los precios aplicables a la prestación de servicios de itinerancia en llamadas vocales entre Estados miembros.

2.6 En su toma de posición, el Parlamento Europeo se manifestó a favor de que el enfoque común se estableciese por un período limitado, pero pidió que se pudiera prorrogar o enmendar a la luz de un examen que la Comisión deberá efectuar antes del 3 de diciembre de 2008, la cual debería examinar también el impacto del Reglamento en los pequeños operadores de redes móviles dentro de la Comunidad y en su posición en el conjunto del mercado comunitario de la itinerancia.

2.7 Dado que, además de la telefonía vocal, nuevos servicios de comunicación de datos en itinerancia ganan cada vez más terreno, el Parlamento Europeo había invitado a la Comisión Europea a

supervisar la evolución del mercado itinerante de los servicios de comunicación de datos, incluidos los mensajes SMS (servicio de mensajes cortos) y los MMS (servicio de mensajes multimedia) en la Comunidad.

### 3. La propuesta de la Comisión

3.1 La propuesta de Reglamento objeto de examen se basa en una Comunicación <sup>(3)</sup> sobre el resultado de la revisión del funcionamiento del Reglamento (CE) n° 717/2007 y en dos documentos de trabajo <sup>(4)</sup> de la Comisión.

3.2 Según esos documentos, los precios al por mayor y al por menor de las llamadas vocales en itinerancia no varían suficientemente por debajo de los niveles máximos fijados por el Reglamento 717/2007 para permitir una sana competencia.

3.3 Los servicios de SMS y de datos en itinerancia representan respectivamente un 12,3 % y un 8,6 % de los ingresos en concepto de itinerancia. En líneas generales, pese a las presiones políticas ejercidas sobre los operadores para bajar los precios y, así, evitar una reglamentación de oficio, los precios de los SMS en itinerancia experimentaron pocas variaciones durante el pasado año.

3.4 Por ello, como el Reglamento 717/2007 no dio lugar a una sana competencia y como es imposible reactivar la competencia aumentando el número de operadores alternativos en vista de que las frecuencias son un recurso que escasea, la Comisión se ha visto forzada a proponer:

- prorrogar el Reglamento actual después del 30 de junio de 2010 por un nuevo período de tres años;
- establecer nuevos límites máximos durante ese periodo para las tarifas de las llamadas vocales en itinerancia que los operadores de redes móviles pueden aplicar durante el período de prórroga;
- estipular la aplicación del requisito de facturación por segundos;
- adelantar del 30 de agosto al 1 de julio la fecha prevista en 2009 para la reducción de los límites de los precios de las llamadas itinerantes;
- incluir en el ámbito de aplicación del Reglamento 717/2007 los servicios SMS en itinerancia intracomunitaria;
- fijar unos límites máximos para las tarifas de los servicios itinerantes de datos a nivel mayorista e introducir mecanismos de salvaguardia y transparencia;
- promover la transparencia de los precios.

<sup>(1)</sup> Reglamento (CE) n° 717/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2007, relativo a la itinerancia en las redes públicas de telefonía móvil en la Comunidad y por el que se modifica la Directiva 2002/21/CE.

<sup>(2)</sup> Ponente: Sr. Hernández Bataller, DO C 324 de 30.12.2006, p. 42.

<sup>(3)</sup> COM(2008) 579 final.

<sup>(4)</sup> SEC(2008) 2489 y SEC(2008) 2490.

#### 4. Observaciones específicas

4.1 En su Dictamen sobre el Reglamento 717/2007, el CESE suscribió plenamente el objetivo de la Comisión de reducir hasta un 70 % el precio de las tarifas por itinerancia, con un ahorro para los consumidores de en torno a 5 000 millones de euros.

4.2 Mediante la propuesta –que se recoge a continuación– de nueva reducción de los precios máximos, ese objetivo se superará en lo que se refiere a las llamadas entrantes (– 76 %), mientras que para las salientes la reducción total será del 55,8 %.

Euro/min. sin IVA	Precio al por mayor	Dif. %	Precio al por menor MOC (*)	Dif. %	Precio al por menor MTC (**)	Dif. %
precio <i>medio</i> antes del 1.9.2007			0,7692		0,417	
<b>Reglamento 717/2007</b>						
precio máx. 1.9.2007-31.8.2008	0,30		0,49		0,24	
precio máx. 1.9.2008-30.6.2009 (**)	0,28	6,67	0,46	6,12	0,22	8,33
precio máx. 1.7.2009 (**)-30.6.2010	0,26	7,14	0,43	6,52	0,19	13,64
<b>Propuesta de Reglamento COM(2008) 580</b>						
precio máx. 1.7.2010-30.6.2011	0,23	11,54	0,40	6,98	0,16	15,79
precio máx. 1.7.2011-30.6.2012	0,20	13,04	0,37	7,50	0,13	18,75
precio máx. 1.7.2012-30.6.2013	0,17	15,00	0,34	8,11	0,10	23,75
<b>reducción total</b>			<b>0,4292</b>	<b>55,79</b>	<b>0,317</b>	<b>76,01</b>

(\*) MOC = mobile originating call/llamada saliente.

(\*\*) MTC = mobile terminal call/llamada entrante.

(\*\*\*) La Comisión propone adelantar dos meses la fecha fijada inicialmente para el 30 de agosto de 2009.

4.3 El CESE suscribe las nuevas medidas y felicita a la Comisión por su iniciativa, que estima necesaria y proporcionada, al tiempo que refuerza los derechos de acceso de los consumidores a la información para elevar su nivel de protección y la transparencia de los precios.

4.4 El CESE observa con satisfacción que, según la información facilitada por la Comisión, las reducciones de precios introducidas por el Reglamento 717/2007 no han provocado una disminución del empleo ni un deterioro de las condiciones laborales en el sector.

4.5 En sus documentos de análisis, la Comisión distingue entre las fórmulas de pago «prepaid» y «postpaid» de los servicios vocales y SMS. Ahora bien, esta diferencia no se tiene en cuenta en la estructura de precios fijada o propuesta por la Comisión, cuando para los operadores la plusvalía económica varía sustancialmente entre estas dos categorías.

4.6 Por otra parte, el CESE considera que sólo se ha tratado vagamente la petición del Parlamento Europeo de que se examine el impacto del Reglamento en los pequeños operadores de telefonía móvil de la Comunidad y en su posición en el conjunto del mercado comunitario itinerante.

4.7 En su Dictamen sobre el Reglamento 717/2007, el CESE había expresado su temor de que la aplicación del Reglamento produjera un reajuste de las tarifas de móviles que comportase que ciertos operadores, ante determinadas circunstancias, intentasen recuperar los costes a base de incrementar los ingresos generados por otros servicios.

4.8 La Comisión afirma que, desde la entrada en vigor de las primeras tarifas máximas reglamentadas, no ha observado ningún aumento de las tarifas nacionales que hubiese podido imputarse específicamente al Reglamento 717/2007. Cabe señalar, sin embargo, que determinados operadores han aumentado considerablemente los precios de itinerancia internacional con origen o destino en terceros países, fuera de la UE, que escapan a la competencia de la Comisión o de las autoridades nacionales de reglamentación.

4.9 En lo que se refiere a la facturación de la duración de las llamadas, aunque los límites máximos de la tarifa al por menor fijados por el Reglamento estén expresados en precio por minuto, la solución privilegiada por la Comisión consistía en permitir a los operadores aplicar una tarifa máxima de establecimiento de llamadas equivalente a los 30 primeros segundos de una llamada itinerante efectuada, y a continuación facturar al segundo.

4.10 Ahora bien, muchos operadores siguieron con sus antiguas prácticas, o incluso cambiaron su estructura de precios, para facturar por períodos superiores a 30 segundos, llegando incluso hasta 60 segundos. Se ha observado que la duración facturada de las llamadas salientes supera por término medio en un 24 % la duración real de dichas llamadas.

4.11 La nueva propuesta de la Comisión impone, a partir del 1 de julio de 2009, la tarificación por segundo de toda llamada itinerante regulada, efectuada o recibida, con posibilidad, no obstante, de aplicar un primer período mínimo de facturación que no supere 30 segundos. Este período de facturación de 30 segundos se justifica por el hecho de que toda llamada, por breve que sea, hace intervenir medios técnicos importantes.

4.12 Ahora bien, esta excepción de la norma general de facturación por segundo sólo vale para las *llamadas salientes*, cuando las llamadas entrantes también requieren un apoyo técnico sustancial.

4.13 La propuesta de la Comisión adelanta del 30 de agosto al 1 de julio de 2009 la fecha prevista para la reducción de los límites de los precios de las llamadas vocales itinerantes a nivel mayorista y minorista, para que los usuarios puedan beneficiarse ya de las nuevas tarifas durante el período en que estos servicios tienen mayor demanda. Esto presupone que el Reglamento objeto de examen se pondrá en vigor cuanto antes.

4.14 La propuesta objeto de examen introduce desde el 1 de julio de 2009 hasta el 30 de junio de 2013 una «Eurotarifa» SMS máxima que no excederá de 0,11 euros y un límite máximo para los precios al por mayor de 0,04 euros.

4.15 En lo que se refiere al servicio de los datos en itinerancia, la propuesta de la Comisión no prevé en la fase actual una reglamentación del nivel del precio al por menor, sino que fija un

límite máximo para la tarifa promedio al por mayor, que establece en 1 euro/MB a partir del 1.7.2009. Ahora bien, en los considerandos de la propuesta de Reglamento objeto de examen la Comisión observa un elevado nivel de los precios al por menor de los servicios itinerantes de datos y una competencia insuficiente, lo que para ella sigue siendo motivo de preocupación, sobre todo porque, como afirma, la transparencia de los precios deja mucho que desear.

4.16 Por ello, el CESE duda mucho de que el recurso a otros medios para acceder a los servicios de datos, como el acceso público inalámbrico a Internet, pueda ejercer la presión competitiva requerida. El CESE habría preferido que la Comisión interviniese también cuanto antes sobre los precios del mercado.

4.17 Por otra parte, la propuesta prevé la introducción de un mecanismo de interrupción del servicio al alcanzar un límite que el cliente podrá definir libremente, así como un mensaje de advertencia automatizado al aproximarse a dicho límite.

4.18 Tal enfoque, por pertinente que sea, plantea importantes problemas técnicos y puede poner al cliente en una situación de bloqueo si no dispone de la posibilidad de superar por simple manipulación el límite máximo que él mismo se haya fijado. Por otra parte, es apenas compatible con el afán de transparencia y orientación de las tarifas en función de los costes. El CESE lamenta que estas cuestiones no se hayan tratado en la evaluación de impacto aneja.

4.19 La propuesta de la Comisión tiene también por objeto promover la transparencia de los precios. Con ese fin amplía la obligación que tienen los operadores móviles de facilitar a sus clientes itinerantes una información sobre precios personalizada cuando entran en otro Estado miembro, de manera que deban incluir también información sobre los SMS y los servicios de datos en itinerancia.

4.20 El CESE suscribe esta medida en el entendimiento de que será necesario evitar envíos múltiples de mensajes de información con ocasión de cada cruce de fronteras y que, además, habrá que velar por que tal información sobre los precios sea clara, comprensible y comparable con ofertas alternativas.

Bruselas, 15 de enero de 2009

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social Europeo*  
Mario SEPI

---

## Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Hacer frente a los desafíos relacionados con el petróleo»

(2009/C 182/13)

Ponente general: **Sr. OSBORN**

El 21 de noviembre de 2008, el Parlamento Europeo, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre el tema:

«Hacer frente a los desafíos relacionados con el petróleo».

El 12 de noviembre de 2008, la Mesa del Comité Económico y Social Europeo encargó a la Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información la preparación de los trabajos en este asunto.

Dada la urgencia de los trabajos, en su 450º Pleno, celebrado los días 14 y 15 de enero de 2009 (sesión del 14 de enero de 2009), el Comité Económico y Social Europeo ha nombrado ponente general al Sr. OSBORN y ha aprobado por 140 votos a favor, 6 en contra y 2 abstenciones el presente Dictamen.

### 1. Resumen y conclusiones

1.1 Los dos factores fundamentales que conformarán el futuro de la industria petrolífera a lo largo de los próximos decenios son:

- La aceleración del cambio climático, provocada fundamentalmente por el aumento de las emisiones de CO<sub>2</sub> procedentes de la combustión de carburantes fósiles.
- La finitud de las reservas mundiales y las crecientes dificultades técnicas y políticas para obtener un acceso seguro y sencillo a las reservas aún disponibles.

1.2 La interacción de estos dos factores está llevando al mundo a una situación cada vez más inestable, ya que el aumento de las emisiones de dióxido de carbono ocasiona la aceleración del cambio climático y que el aumento del consumo de petróleo nos aproxima al punto en el que las restricciones de la oferta pueden dar lugar a situaciones de escasez críticas y a convulsiones económicas.

1.3 La única solución satisfactoria para superar la crisis del cambio climático consistirá para la economía mundial en lograr una rápida transformación de su base de aprovisionamiento energético que se aparte de su excesiva dependencia actual de la combustión de carburantes fósiles. La demanda de petróleo mundial tendrá que dejar de crecer dentro de unos años y, posteriormente, reducirse de manera constante hasta alcanzar unos niveles muy inferiores a mediados de siglo. Este desafío es particularmente urgente para Europa, habida cuenta de su gran dependencia de las importaciones de petróleo.

1.4 Las nuevas fuentes de petróleo son cada vez más escasas y suelen llevar aparejados problemas políticos y medioambientales. El mundo en general (y Europa en particular) se hallarán en una situación mejor y más segura si es posible reducir la dependencia del petróleo.

1.5 La demanda europea debería reducirse en, al menos, un 50 % antes de 2050 y, probablemente, en un porcentaje mucho mayor.

1.6 El mercado no puede lograr por sí mismo la necesaria transformación que lo aleje del petróleo.

1.7 Las medidas fiscales encaminadas a elevar el precio del petróleo <sup>(1)</sup> (y otros combustibles fósiles) con respecto a otras fuentes de energía a través de impuestos relativos a la emisión de carbono y al petróleo o mediante el comercio de derechos de emisión de dióxido de carbono revisten importancia, por lo que deberían seguir desarrollándose. No obstante, serán necesarias otras medidas diferenciadas por sector.

1.8 El sistema de comercio de derechos de emisión de la Unión Europea debería desarrollarse de tal manera que se establezca un precio mínimo para las emisiones de dióxido de carbono, con miras a proporcionar una mayor seguridad al mercado. Dicho precio mínimo se irá incrementando de manera constante a lo largo de las tres próximas décadas, con el fin de ir ejerciendo una presión que aumente de manera constante sobre los operadores de toda índole y para que se diversifiquen y abandonen el uso de los combustibles fósiles.

1.9 En el sector del transporte, los principales cambios necesarios son los siguientes:

- Planificación de ciudades, pueblos y otras localidades de manera que se reduzca la longitud de los desplazamientos y el tiempo que estos consumen si resulta posible.
- Continua mejora de la eficiencia energética y del rendimiento en materia de emisión de dióxido de carbono de aviones, buques, trenes y vehículos de carretera de todo tipo.
- Fomentar:
  - el ferrocarril, en lugar del transporte aéreo;
  - el transporte público, en lugar del transporte privado;
  - los vehículos propulsados por energía eléctrica o hidrógeno, en lugar de los propulsados por combustión interna;
  - el uso de la bicicleta y los desplazamientos a pie donde resulten posibles.

<sup>(1)</sup> El CESE debatirá el asunto de los precios del petróleo de manera detallada en su próximo Dictamen CESE 348/2008 «Enfrentarse al desafío de la subida de los precios del petróleo», que constituye su respuesta a la Comunicación homónima de la Comisión.

1.10 En los hogares y en otros edificios, el uso de petróleo (y de otros combustibles fósiles), para la calefacción, la refrigeración y la cocina tendrá que sustituirse paulatinamente por electricidad de origen ecológico.

1.11 En el ámbito de la generación de electricidad, el uso de fuentes renovables debe ampliarse lo más rápidamente posible. Sin embargo, es inevitable que los combustibles fósiles sigan siendo la principal fuente de generación de electricidad durante muchos años, por lo que es fundamental desarrollar e instalar tecnologías de captura y almacenamiento de carbono tan rápidamente como resulte posible. El uso del petróleo como combustible para la generación de electricidad debería ir declinando, pero en los casos en que siga usándose petróleo y también carbón deberían aplicarse tecnologías de captura de carbono.

1.12 Una nueva generación de centrales nucleares podría desempeñar una función importante en ciertos países a la hora de facilitar la transición hacia una economía de bajas emisiones de dióxido de carbono. Sin embargo, no debe permitirse que la inversión en este sector desvíe los recursos y la atención política del desarrollo de fuentes de energía renovables.

1.13 La Unión Europea y sus Estados miembros han asumido muy pronto un papel de liderazgo en lo tocante a la reorientación en la dirección adecuada de las políticas relativas a todos estos asuntos, aunque sigue siendo necesario llegar más lejos y avanzar con mayor celeridad. También es necesario que procuren lograr que otros países desarrollados asuman compromisos similares y dediquen importantes recursos financieros al fomento de iniciativas comparables en los países en desarrollo.

1.14 La sociedad civil debe participar de manera mucho más intensa y sistemática en el proceso de sensibilización y aceptación de los cambios necesarios, sobre todo los que afectarán a su estilo de vida y a su conducta.

1.15 La industria petrolífera mundial se enfrenta a un doble desafío con vistas al futuro:

- Contribuir a que el mundo se adapte a situaciones de reducción constante de la dependencia del petróleo;
- Aplicar sus ingentes recursos en materia de conocimientos, experiencia técnica y poder económico para convertirse (o ayudar a otros a que se conviertan) en pioneros de las nuevas tecnologías no basadas en combustibles fósiles.

## 2. Emisiones de dióxido de carbono y cambio climático

2.1 El riesgo de que se produzca un cambio climático devastador provocado por el aumento de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) es uno de los mayores desafíos a los que se enfrenta el mundo en el siglo XXI.

2.2 El IPCC ha determinado que, si se pretende que el aumento de la temperatura global causado por las emisiones de GEI se mantenga en niveles no superiores a 2 °C por encima de los niveles preindustriales, las emisiones de CO<sub>2</sub> tendrán que dejar de aumentar durante los próximos cinco o diez años y reducirse de manera constante, en un porcentaje de entre el 50 y el 85 % entre los niveles de 2000 y los de 2050.

2.3 Ello exigirá una transformación de las pautas de consumo y producción actuales en todo el mundo de una escala tal que equivaldrá a una nueva revolución industrial. La reducción del nivel de emisiones derivadas de la combustión del petróleo debe desempeñar su función en la reducción general de la emisión de carbono. Sería útil trazar una trayectoria o elaborar unos indicadores desarrollados de común acuerdo para la reducción gradual de la demanda global de petróleo durante las cuatro próximas décadas y, dentro de los mismos, una trayectoria específica para Europa. El consumo de petróleo europeo debería reducirse en, al menos, un 50 % antes de 2050 y, probablemente, en un porcentaje mucho mayor.

2.4 En la actualidad, la trayectoria del consumo global de petróleo sigue creciendo de año en año, impulsada actualmente por el rápido crecimiento de la demanda en las economías emergentes. Aunque la demanda en Europa se halla ahora próxima a la estabilización, no hemos alcanzado aún la trayectoria descendente que será necesaria.

2.5 El tipo de medidas que Europa introduce ahora a través del paquete energético representa un comienzo, aunque, a juicio del Comité, la Comisión tendrá que presentar pronto un segundo paquete para lograr el nivel de reducciones adecuado.

2.6 Europa representa únicamente un porcentaje inferior al 20 % de la demanda mundial de petróleo. En las negociaciones en curso acerca del cambio climático será igualmente importante garantizar unos compromisos similares en materia de reducción de la demanda en otros países desarrollados y en las economías emergentes.

## 3. Suministro de petróleo

3.1 Los recursos mundiales de petróleo son finitos y no durarán eternamente. Se están descubriendo nuevas fuentes de petróleo en el mundo, aunque los nuevos yacimientos tienden a ser menores y más difíciles de explotar, y en ocasiones se hallan en zonas del mundo políticamente inestables u hostiles. Su explotación puede ser más costosa.

3.2 Algunas de las nuevas fuentes están situadas en zonas medioambientalmente sensibles, como el Ártico. Otras, como las arenas bituminosas canadienses, serán más difíciles de explotar y el proceso de extracción producirá en sí mismo mayores emisiones de CO<sub>2</sub>. Sería deseable evitar en la medida de lo posible el uso de tales fuentes o al menos aplazarlo hasta que se puedan adoptar medidas que permitan mejores garantías en materia medioambiental y de captura de carbono.

3.3 Europa se enfrenta a problemas especiales en relación con el suministro de petróleo. Los yacimientos petrolíferos dentro del continente se están agotando y Europa es cada vez más dependiente de las importaciones, que ahora representan en torno al 80 % del suministro.

3.4 En el futuro, la posición de Europa podría hacerse más complicada. La disponibilidad de las reservas de petróleo podría ser menor o éstas podrían estar disponibles a precios mucho más elevados. La volatilidad del suministro y de los precios podría volverse mucho más frecuente.

3.5 Este posible problema relativo al suministro acrecienta la importancia de lograr rápidos avances en Europa para reducir nuestra dependencia del petróleo. Cuanto más rápidamente seamos capaces de reducir la demanda global y diversificarnos hacia otras fuentes de energía más fácilmente disponibles, mayor será nuestra independencia y seguridad y con mayor firmeza seremos capaces de ejercer presión sobre otros para que desempeñen su función en la reducción de la demanda para combatir el cambio climático.

#### 4. ¿Qué hay que hacer? Diversificarse y apartarse del petróleo

4.1 El petróleo se utiliza principalmente en el sector de los transportes, aunque también representa un importante porcentaje en la calefacción y la cocina domésticas, en la calefacción y la refrigeración de otros edificios, en la generación de energía y como materia prima para la industria petroquímica. En todos estos sectores será necesario reducir o eliminar lo antes posible la dependencia del petróleo.

##### 4.2 El sector del transporte. Serán necesarios tres cambios

- Planificación de ciudades, pueblos y otras localidades de manera que se reduzca la longitud de los desplazamientos y el tiempo que estos consumen si resulta posible.
- Continua mejora de la eficiencia energética y del rendimiento en materia de emisión de dióxido de carbono de aviones, buques, trenes y vehículos de carretera de todo tipo.
- Fomentar:
  - el ferrocarril, en lugar del transporte aéreo;
  - el transporte público, en lugar del transporte privado;
  - los vehículos propulsados por energía eléctrica o hidrógeno, en lugar de los propulsados por combustión interna;
  - el uso de la bicicleta y los desplazamientos a pie donde resulten posibles.

4.3 Es posible que la aviación tenga que seguir siendo un usuario privilegiado del petróleo para usos básicos durante al menos dos o tres decenios más. No obstante, dicho sector debería lograr las máximas mejoras posibles en materia de eficiencia y, por otra parte, deberían preferirse los servicios ferroviarios de alta velocidad al transporte aéreo siempre que sea posible. También debería desincentivarse el ulterior desarrollo del transporte aéreo y las ampliaciones de aeropuertos.

4.4 En relación con el transporte marítimo, debería procurarse una continua mejora de la eficiencia y fomentarse activamente ideas innovadoras, como la de incorporar dispositivos de energía eólica complementarios para reducir el consumo de carburante.

##### 4.5 Consumo doméstico de petróleo

La combustión directa de carburantes fósiles en fuegos, calderas o cocinas debe ir abandonándose paulatinamente y la electricidad (procedente cada vez más de la generación local a partir de fuentes renovables, así como de la red) o la madera de producción sostenible deben convertirse en la fuente de energía doméstica convencional. Se debe fijar un calendario para esta transición.

##### 4.6 Petróleo en el sector comercial

Será necesaria una transición similar en los sectores industrial y comercial de la economía para toda la calefacción de índole general y para otros fines. Los procesos industriales que dependan actualmente del uso de combustibles fósiles como materia prima deberán someterse a un análisis por sectores para identificar en qué medida es posible capturar y almacenar las emisiones de dióxido de carbono de tales procesos o dónde es posible sustituir tales usos por procesos que no utilicen combustibles fósiles.

##### 4.7 Generación de electricidad

En la generación eléctrica será necesario emprender un gran esfuerzo para aumentar el uso de las fuentes renovables lo más rápidamente posible. Los objetivos que Europa ha fijado son un buen comienzo, pero es preciso hacer más para llevar al mercado las diversas tecnologías a precios asequibles.

4.8 El carbón (y, en menor medida, otros combustibles fósiles) seguirá siendo un combustible importante para la generación de electricidad durante varios decenios. La captura y el almacenamiento de carbono deben desarrollarse cuanto antes. Una vez desarrollados, su uso debería ser obligatorio también en todas las centrales eléctricas que aún sigan funcionando con petróleo.

4.9 Una nueva generación de centrales nucleares podría tener cierta importancia. Sin embargo, la tecnología de generación de energía atómica tiene sus propios problemas de sostenibilidad y no debe permitirse que se desvíen las inversiones y la atención política de un importante crecimiento de las fuentes renovables y de la eficiencia energética, que son los objetivos primordiales de la transición.

4.10 Para prestar ayuda a todas las partes afectadas en la planificación de estos cambios, sería útil elaborar unos itinerarios indicativos en cuanto a los niveles de ahorro que deben lograrse en cada subsector que haga uso del petróleo y a los calendarios probables de tales transiciones a niveles tanto global como regional.

#### 5. ¿Qué hay que hacer? Medidas políticas para reducir la dependencia de los combustibles fósiles y fomentar la diversificación del suministro energético

5.1 Buena parte de las medidas necesarias para fomentar y promover las transformaciones son ya de sobra conocidas. La serie de medidas contenidas en el reciente paquete de la Comisión cubre buena parte de los aspectos y debería representar un buen punto de partida para un desarrollo ulterior. En todas las regiones del mundo, Europa incluida, es preciso ampliar el alcance de las medidas y aplicarlas con vigor y urgencia mayores.

##### 5.2 Medidas fiscales para establecer un precio adecuado de las emisiones de dióxido de carbono

Los combustibles fósiles deberían asumir en su totalidad la carga de los costes que la emisión de dióxido de carbono está imponiendo al mundo. Ello requiere medidas fiscales relativas a los productos que causan emisiones de dióxido de carbono (como la gasolina), o bien un sistema de racionamiento y comercio de derechos de emisión de dióxido de carbono, o bien ambos.

5.3 Se debe dar un fuerte impulso al sistema de comercio de derechos de emisión de dióxido de carbono de la Unión Europea, de modo que éste transmita al mercado una señal clara y estable en cuanto a la reducción del consumo de combustibles fósiles y la diversificación hacia otros carburantes. Es preciso subsanar las anomalías y reducir las excepciones. Sobre todo, es necesario ampliar el sistema al resto del mundo desarrollado y, en cuanto sea viable, también a las economías emergentes. Éste debería ser un objetivo fundamental en el contexto de las negociaciones internacionales en materia de cambio climático.

5.4 Podría ser deseable desarrollar el sistema de manera que se establezca un precio mínimo para las emisiones de carbono que proporcione una mayor seguridad al mercado. Dicho precio mínimo podría incrementarse de manera constante a lo largo de las tres próximas décadas, con el fin de ir ejerciendo una presión que aumente también de manera constante sobre los operadores de toda índole, de modo que se diversifiquen y abandonen el uso de los combustibles fósiles.

#### 5.5 Medidas reglamentarias

Las medidas fiscales no bastan por sí mismas para impulsar la necesaria transición desde el petróleo. La demanda es demasiado poco flexible y existen restricciones políticas en cuanto a un aumento demasiado rápido del precio de los productos del petróleo. Es preciso elaborar un programa global de medidas reglamentarias que incrementen el rigor de las normas y eliminen los procesos y los productos ineficientes. También es necesario apoyar la investigación, el desarrollo y la introducción de las nuevas tecnologías necesarias.

5.6 Para fomentar la eficiencia, es necesario elaborar un programa exhaustivo y urgente que incremente los niveles de eficiencia energética de todos los productos y servicios que consuman energía. Europa tiene que seguir avanzando, tanto en la fijación de normas como en la garantía de su cumplimiento. La calefacción y la refrigeración de edificios, por ejemplo, sigue siendo enormemente ineficiente y precisa un programa de acción vigoroso que garantice una rápida mejora.

5.7 Las normas relativas a la mejora de las emisiones de dióxido de carbono procedentes de los vehículos revisten especial importancia. El CESE acoge con satisfacción las nuevas normas acordadas recientemente, pero insta a la pronta elaboración de normas aún más estrictas para los próximos años, de modo que se establezca un marco de planificación firme al que se pueda adaptar la industria del motor. El siguiente paso, que ahora resulta urgente, consiste en establecer un programa igualmente riguroso para la mejora progresiva de las emisiones procedentes de furgonetas y de vehículos de transporte de mercancías más pesados. De nuevo, la actuación en Europa debe coincidir con esfuerzos comparables en otras partes del mundo.

#### 5.8 Investigación, desarrollo y apoyo financiero

Algunas de las nuevas tecnologías necesarias se hallan aún en fase de desarrollo y necesitarán un importante nivel de apoyo y fomento del sector público para garantizar su pronta introducción y una difusión amplia. La captura y el almacenamiento de carbono, el ulterior desarrollo de las energías renovables, la tercera y la cuarta generación de fuentes de energía renovables, los vehículos propulsados por energía eléctrica (o por hidrógeno) y la infraestructura que precisarán pertenecen a esta categoría y

exigirán un importante apoyo público para introducir las de manera adecuada en el mundo lo antes posible.

5.9 Es necesaria una importante inversión en el sector ferroviario para ampliar la electrificación y convertir los viajes en tren en una alternativa preferible a los viajes aéreos para la mayoría de los trayectos de corta distancia en Europa y en otras partes del mundo.

#### 5.10 Participación de la sociedad civil

Es preciso hacer mucho más para asociar y hacer participar en el esfuerzo común al público en general, las empresas, los sindicatos y las organizaciones de la sociedad civil.

- Es preciso alentar e incentivar a la ciudadanía para que desempeñe su papel a través de medios tales como la mejora de la eficiencia de sus hogares y automóviles, el uso de formas de energía más ecológicas para la iluminación y la calefacción, la compra de productos y servicios más eficientes energéticamente y la reducción de las repercusiones en materia de emisión de carbono de sus desplazamientos regulares y sus vacaciones. A nuestro juicio, una porción creciente de la opinión pública y de las organizaciones de la sociedad civil estaría ya dispuesta a actuar si se le ofreciera una señal política firme y eficaz en cuanto a lo que se espera de ellos, junto a los incentivos adecuados para la acción.
- Numerosos organismos gubernamentales locales y regionales han dado muestras de clarividencia y han mostrado un valeroso liderazgo político al respecto. Es necesario seguir alentándolos e incentivándolos para que sigan adelante.
- Las empresas, igualmente, necesitan incentivos para seguir avanzando. Es necesario alentarlas e incentivarlas para que sigan mejorando de manera continua la eficiencia energética de sus operaciones y para que obtengan su energía de fuentes de baja emisión de carbono. Debería emplearse la reglamentación de manera más sistemática y vigorosa con el fin de potenciar el rendimiento energético de todos los tipos de productos y servicios.
- Los sindicatos también tienen una importante función que desempeñar. Muchos de sus miembros se hallan a la vanguardia en lo tocante a la difusión de mejoras en materia de eficiencia energética y la divulgación de información práctica, y su posible contribución debe reconocerse y alentarse. Gestionadas adecuadamente, las nuevas formas de producción deberían ofrecer tantas oportunidades de empleo como los antiguos modos de producción con altos niveles de emisiones de carbono, en tanto mantienen unas condiciones de trabajo favorables.

5.11 Europa tendrá que adoptar y aplicar todas estas medidas con objeto de reducir la demanda de combustibles fósiles en general y la de petróleo en particular. Será necesario también fomentarlas junto a otros socios del mundo desarrollado y, cada vez más, en las economías emergentes y en desarrollo.

5.12 Las economías emergentes y los países en desarrollo pueden convertirse en innovadores y pioneros de la economía de bajas emisiones de carbono, circunstancia que se debería fomentar activamente. Las políticas comerciales no deberían utilizarse en ningún caso para proteger viejas industrias menos eficientes en materia de emisiones de carbono en ningún lugar del mundo.

## 6. Adaptación de las industrias del petróleo y del gas

6.1 Mientras la economía mundial siga dependiendo del petróleo, la industria petrolífera tendrá que trabajar claramente para satisfacer su demanda. Sin embargo, seguir gestionando la situación del modo habitual no representaría una respuesta adecuada por parte de la industria petrolífera. Existe una serie de ámbitos en los se puede y se debe esperar que la industria petrolífera mundial contribuya a la transición hacia una economía de menores emisiones de carbono:

- Reconocer la necesidad de la transición de la economía mundial hacia una reducción del uso de combustibles fósiles durante las próximas décadas y pensar, planificar y obrar de manera correspondiente.
- Seguir mejorando el rendimiento en materia de emisiones de carbono de la propia industria petrolífera en sus operaciones.
- Sustituir por biomasa u otros recursos neutrales en materia de emisión de carbono el uso de combustibles fósiles en sus productos, allí donde ello resulte viable y sostenible.
- Hacer uso de los ingentes recursos de la industria petrolífera en cuanto a competencias y poder económico para contribuir a otros aspectos de la transición y al desarrollo y aplicación cuanto antes de tecnologías de captura y almacenamiento de carbono.
- Cooperar estrechamente con la industria de automoción para contribuir a la aceleración de la transición hacia unos vehículos de emisiones de carbono bajas o nulas.

6.2 Por su parte, la Unión Europea, los Estados miembros y otros gobiernos deberían mantener un diálogo intensivo con la industria petrolífera mundial para tratar de desarrollar un acuerdo común sobre la trayectoria relativa a la reducción del uso de petróleo que habrá de establecerse y para ofrecer incentivos apropiados que alienten (o, si resulta necesario, obliguen) a la industria a avanzar en estas cinco direcciones fundamentales.

6.3 En cuanto a la inversión, el CESE desearía que la industria dedicara más esfuerzo a contribuir a la transición hacia un mundo futuro en el que se reduzca la demanda de petróleo y menos a explotar fuentes de petróleo marginales, máxime cuando éstas van a causar graves daños medioambientales.

6.4 El CESE estima que existe cierto margen para el desarrollo de biocarburantes (y, sobre todo, para un mayor uso de la biomasa), pero que deben aplicarse criterios de sostenibilidad que pueden restringir el margen de crecimiento de esta tecnología. La pirólisis de la biomasa para la producción de carbón ecológico (o vegetal) que pueda aplicarse al suelo como método de mejora del mismo y captación del carbono, resulta prometedor. En el sector de los transportes, la electricidad o el hidrógeno parecen más prometedores como soluciones a largo plazo. Deberían seguir manteniéndose debates intensivos con los sectores industriales correspondientes, con objeto de establecer unas pautas óptimas para tales transiciones.

6.5 Dado que el precio del petróleo ha aumentado, la industria cuenta ya con un fuerte incentivo económico para mejorar la eficiencia de la extracción y el refinado y para minimizar los costes del transporte. La Directiva relativa a la calidad de los carburantes ofrecerá un nuevo y útil incentivo en ese sentido, aparte de incentivar la introducción de los biocarburantes.

6.6 La fiscalidad de los productos del petróleo genera para los gobiernos importantes ingresos que podrán aumentar aún más cuando se generalice la subasta de derechos de emisión de dióxido de carbono. Una parte de estos ingresos debería destinarse a apoyar el desarrollo de las nuevas tecnologías energéticas necesarias. Cabría considerar asimismo la posibilidad de incentivar a la propia industria petrolífera para que desempeñe una función más importante en la transición hacia una economía de bajas emisiones de dióxido de carbono, ofreciéndole beneficios fiscales o desgravaciones sobre bienes de capital en relación con las inversiones necesarias.

Bruselas, 14 de enero de 2009

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social Europeo*  
Mario SEPI

---

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — «Agenda Social Renovada: Oportunidades, acceso y solidaridad en la Europa del siglo XXI»**

COM(2008) 412 final

(2009/C 182/14)

Ponente: **Sra. REGNER**

Coponente: **Sr. PEZZINI**

El 2 de julio 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 y al Comité de las Regiones — «Agenda Social Renovada: Oportunidades, acceso y solidaridad en la Europa del siglo XXI»*

COM(2008) 412 final.

La Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 10 de diciembre de 2008 (ponente: Sra. REGNER; coponente: Sr. PEZZINI).

En su 450° Pleno de los días 14 y 15 de enero de 2009 (sesión del 14 de enero de 2009), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 162 votos a favor, 21 votos en contra y 25 abstenciones el presente Dictamen.

## 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE acoge con satisfacción la Comunicación de la Comisión sobre una agenda social renovada y, habida cuenta de las demás iniciativas sociales actuales, considera que constituye un paso adecuado hacia la modernización del estado de bienestar europeo, al centrarse en potenciar el papel de las personas y permitirles aprovechar todo su potencial y conferir a la Unión Europea una dimensión más social.

1.2 En vista de la profunda crisis financiera y económica mundial es más importante que nunca que la Unión Europea se comprometa en pro de una Europa competitiva y social fuerte. Por consiguiente, el CESE se pronuncia expresamente a favor de un verdadero programa de acción en materia de política social que vaya más allá de la agenda social renovada.

1.3 La Comunicación de la Comisión se centra principalmente en cómo reaccionar ante las nuevas circunstancias. Se trata en especial de adaptar la política social a los cambios que se están produciendo en las sociedades, pero sobre todo a los cambios que están registrándose en la economía y en el mercado de trabajo. Europa necesita urgentemente unas políticas de mercado laboral modernas y unos sistemas sociales sostenibles que favorezcan el empleo.

1.4 El CESE toma nota de las reticencias de la Comisión para seguir elaborando normas mínimas en materia de legislación laboral. En el pasado, estas normas fueron la espina dorsal de la política social europea y de la mejora de las condiciones de vida y de trabajo y en el futuro deberían constituir también un elemento de cualquier agenda social allí donde sean necesarias y razonables.

1.5 El CESE señala que el diálogo social sigue siendo uno de los principales pilares del modelo social europeo, tanto a nivel nacional como a nivel europeo. Los interlocutores sociales desempeñan un papel clave en todas las cuestiones relativas a los cambios sociales y, por tanto, deberían participar en la elaboración, aplicación y seguimiento de todas las medidas de la agenda social renovada. El diálogo con la sociedad civil constituirá en el futuro otro elemento esencial de esta agenda.

1.6 Debería reforzarse el método abierto de coordinación, en particular fijando a tal fin nuevos objetivos cuantitativos y cualitativos. El CESE recomienda que el Parlamento Europeo participe en mayor medida y que se tengan en cuenta obligatoriamente los objetivos sociales o directrices en el marco de la contratación pública.

1.7 El CESE considera necesario que la Unión apoye a los Estados miembros –en estrecha cooperación con los interlocutores sociales– mediante la aplicación, la armonización y la supervisión de los principios comunes de la flexibilidad. Por consiguiente, el CESE pide que se establezca una conexión más estrecha entre el debate en torno a la flexibilidad y el desarrollo del diálogo social en todos los niveles, así como las negociaciones colectivas en los niveles correspondientes.

1.8 A juicio del Comité, las acciones comunitarias destinadas a fomentar la igualdad, apoyar a las personas con discapacidad, luchar contra la exclusión social y promover la integración activa deberían ser completadas con medidas políticas reforzadas de carácter proactivo, que también se centren en el empleo de las personas de más edad, en los grupos de población desfavorecidos y en los desempleados. También debe darse prioridad a la lucha contra la pobreza.

1.9 El CESE estima necesario que se reaccione de manera proporcionada ante las sentencias recientes del TJCE relacionadas con el desplazamiento de los trabajadores y con medidas sindicales. El foro de debate previsto por la Comisión constituye un primer paso. Convendría, en particular, presentar distintas alternativas sobre la manera de resolver las contradicciones que existen entre las libertades fundamentales del mercado único, por un lado, y los derechos fundamentales, por otro. En caso de estimarse necesario y oportuno, se deberían adoptar con la mayor rapidez posible medidas apropiadas y concretas para proteger a los trabajadores en las que se deje claro que ni las libertades económicas ni las normas sobre competencia tienen primacía frente a los derechos sociales fundamentales.

1.10 Habida cuenta del temor expresado por gran parte de la población europea ante la perspectiva de que en veinte años muchas personas ya no tengan asegurada la posibilidad de beneficiarse del acceso a una atención sanitaria de calidad <sup>(1)</sup>, habría que definir objetivos claros y transparentes apropiados, cuyo cumplimiento podría verificarse mediante un seguimiento y campañas de divulgación pública.

1.11 Junto con las nuevas oportunidades que representa y el estímulo que ejerce sobre el crecimiento económico y la competitividad, la inmigración tiene también una vertiente negativa. En el futuro, la Comisión debería analizar asimismo estos aspectos negativos y elaborar medidas que permitan evitarlos.

1.12 Al igual que la Comisión, el CESE concede gran importancia a la aplicación y el cumplimiento de la legislación vigente. Limitarse a hacer llamamientos a los Estados miembros dista mucho de ser suficiente, particularmente en el caso de la Directiva sobre el desplazamiento de los trabajadores. En este contexto, en particular, se debe conceder también gran importancia a la creación de medidas eficaces en la ejecución de asuntos transfronterizos. El Comité se congratula igualmente de la petición realizada por la Comisión a todos los Estados miembros para que den ejemplo ratificando y aplicando los Convenios de la OIT clasificados como actualizados por dicha organización.

## 2. La propuesta de la Comisión

2.1 El 2 de julio de 2008 la Comisión Europea presentó una Comunicación sobre la Agenda Social Renovada <sup>(2)</sup>. En ella se afirma que las nuevas realidades sociales requieren nuevas respuestas. Los cambios se producen con rapidez y las políticas deben adaptarse a ese ritmo, respondiendo innovadora y flexiblemente a los retos de la globalización, los avances tecnológicos y la evolución demográfica.

2.2 La Comisión añade que «el margen de maniobra es grande y exige que se establezcan prioridades». Por tanto, la Agenda se centra en varios ámbitos clave en los que la acción

de la UE demuestra un claro valor añadido y pleno respeto a los principios de subsidiariedad y proporcionalidad:

- niños y jóvenes: la Europa del mañana
- invertir en recursos humanos, más y mejores puestos de trabajo y nuevas capacidades y conocimientos
- movilidad
- una vida más larga y saludable
- lucha contra la pobreza y la exclusión social
- lucha contra la discriminación
- oportunidades, acceso y solidaridad en el contexto internacional

2.3 Las medidas adoptadas en cada uno de estos ámbitos contribuyen a alcanzar los tres objetivos de la Agenda: oportunidades, acceso y solidaridad.

2.4 Según la Comisión, la evaluación de la realidad social ha confirmado que los ciudadanos y las partes interesadas esperan que la UE aporte un valor añadido al desarrollo social.

2.5 La Comisión tiene previsto seguir utilizando los instrumentos del Tratado CE (legislación, diálogo social, método comunitario, método abierto de coordinación, financiación de la UE y participación de la sociedad civil) y aprovechar el margen de sinergias entre ellos con un enfoque global y una mezcla «más aguda» de herramientas políticas. La coordinación y la vigilancia de las políticas económicas y presupuestarias también desempeñan un papel importante a este respecto.

## 3. Observaciones generales

3.1 En la agenda social renovada la Comisión considera que la política comunitaria ya posee una marcada dimensión social y tiene unos efectos sociales positivos. En cualquier caso, el CESE está de acuerdo con la idea de que la UE debe tener una marcada dimensión social y unos efectos sociales positivos, en particular en unos momentos de crisis financiera en la denominada «aldea global». La crisis financiera arrastra tras ella una crisis económica y en los Estados miembros se perfila una recesión. Esto implica a su vez dificultades para las empresas y tiempos difíciles para los trabajadores y para la sociedad en su conjunto. Pese a que la política social es mayoritariamente competencia de los gobiernos de los Estados miembros, el Comité se congratula de que en 2007 la Comisión tomara la iniciativa de llevar a cabo una evaluación de la realidad social y de que ahora presente la agenda social renovada; y considera que una estrategia común contribuirá a disipar los temores sobre la evolución del Estado del bienestar. No obstante, debería enviarse un mensaje social mucho más firme a los ciudadanos de Europa.

<sup>(1)</sup> Véase «Expectations of European citizens regarding the social reality in 20 years' time», Informe analítico, mayo de 2008, punto 2.9, Flash Eurobarometer Series #227.

<sup>(2)</sup> COM(2008) 412 final: «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Agenda Social Renovada: Oportunidades, acceso y solidaridad en la Europa del siglo XXI».

3.2 El Comité valora también positivamente en principio que la agenda no se limite a los ámbitos tradicionales de la política social, sino que integre también otras áreas, como la educación, la salud y el diálogo intercultural.

3.3 En estos momentos, sin embargo, el Comité estima que un enfoque comunitario «tradicional» –pese a que se haya renovado y ampliado a otros ámbitos– no es suficiente. No puede hacerse abstracción de la cuestión de la orientación fundamental de la política macroeconómica, ya que en caso contrario se corre el peligro de que decisiones importantes sigan privadas de una dimensión social tangible.

3.4 El Comité considera que la dimensión social de Europa debería concretarse, entre otras cosas, en un verdadero programa de acción social. Una mera agenda social renovada no es suficiente. El programa de acción debería apoyarse en una cooperación positiva entre los Estados miembros y no en una competencia, en una carrera de mínimos en cuanto a derechos sociales, protección social y condiciones de trabajo (3). Este programa debería centrarse en aquellos aspectos que permiten obtener resultados en lo que se refiere a la mejora de las condiciones de vida y de trabajo, la consolidación de los sistemas de protección social teniendo en cuenta su sostenibilidad y con vistas a que repercutan positivamente en el empleo, el incremento de la competitividad, la mejora de la capacidad de adaptación de los trabajadores y las empresas, y la creación de empleos más numerosos y de mejor calidad.

3.5 Es preciso trabajar activamente en la consecución de los objetivos sociales. No basta con adoptar una actitud de respuesta, en el sentido de considerar que la misión de la política social es reaccionar ante los cambios y adaptar a los ciudadanos a las nuevas exigencias de la economía. La atención debe focalizarse en las personas y en la inversión en las personas, el objetivo debe ser mejorar las condiciones de vida y de trabajo y la espina dorsal de una política social europea debe estar formada por instrumentos claros, eficaces y vinculantes.

3.6 En efecto, ante la crisis actual conviene no perder de vista que existe una responsabilidad del conjunto de la sociedad en relación con el bienestar de los individuos. Esto incluye, en particular, una distribución equitativa de las rentas, posibilidades suficientes de empleo en empresas competitivas, una protección social contra los riesgos de enfermedad, incapacidad, desempleo y vejez, el apoyo a las familias, oportunidades de educación para todos, garantías contra la pobreza y servicios de interés general de calidad y asequibles.

3.7 La dinámica económica y el progreso social no son contradictorios, sino que se refuerzan mutuamente. Una economía de mercado social aúna competitividad y justicia social. Es importante otorgar la misma relevancia a los aspectos sociales, económicos y medioambientales.

(3) Dictamen del CESE sobre el tema «Por un nuevo Programa europeo de acción social», ponente: Sr. OLSSON (DO C 27 de 3.2.2009), punto 4.1, p. 99.

#### 4. Objetivos y prioridades

4.1 El CESE considera razonable y necesario que la Unión apoye a los Estados miembros –en estrecha cooperación con los interlocutores sociales– mediante la aplicación, la armonización y la supervisión de los principios comunes de flexibilidad. Para ello, la prioridad en este ámbito debería ser apoyar a las personas y mejorar sus condiciones de vida y de trabajo. Es importante tener especialmente en cuenta las consideraciones sociales. La Comisión y los Estados miembros deberían esforzarse por vincular el debate sobre posibles reformas con el refuerzo y la modernización de las relaciones laborales en todos los niveles. Por ello, el CESE pide que se establezca una conexión más estrecha entre el debate en torno a la flexibilidad y el desarrollo del diálogo social en todos los niveles, así como las negociaciones colectivas en los niveles correspondientes. En el concepto de flexibilidad debería velarse por que se impulsen de manera equilibrada tanto la flexibilidad como la seguridad. El CESE rechaza la idea de que el concepto de flexibilidad signifique un recorte unilateral e ilegítimo de los derechos de los trabajadores (4).

4.2 Son sobre todo los jóvenes solicitantes de empleo quienes encuentran grandes dificultades para acceder al empleo. En gran parte de los casos la «generación en prácticas» no puede esperar sino modalidades de trabajo atípicas que en algunos casos podrían conducir a contratos de trabajo precarios en el mercado de trabajo (5). Cabe congratularse de las medidas encaminadas a la integración activa y al apoyo del aprendizaje permanente. Obtener empleos de calidad y trabajos seguros depende en gran medida de que se disponga de una formación vasta y de calidad. Con todo, la Unión Europea, y en particular los Estados miembros, deben desarrollar además una combinación de políticas destinada a conciliar las capacidades y competencias, por un lado, y los requisitos de las empresas, por otro. Debería garantizarse un elevado grado de «empleabilidad» para quienes finalizan sus estudios y mejorarse las condiciones marco para las empresas a fin de crear empleos de calidad. Además, deben adoptarse medidas para evitar el empleo precario. En vísperas de la evaluación del Pacto Europeo para la Juventud (2005) sería conveniente que se adoptaran por fin una serie de medidas.

4.3 También sería razonable el lanzamiento de una iniciativa comunitaria para promover los empleos de calidad para los jóvenes. Su objetivo debería ser valorizar, con el apoyo activo de los interlocutores sociales, los méritos y las prestaciones de los licenciados de la enseñanza superior y los alumnos de bachiller, por medio de una nueva ventanilla única instituida en el marco del programa JASMINE sobre microcréditos (6).

4.4 El CESE considera importantes el fomento de la actividad empresarial, la transmisión de competencias empresariales y el apoyo a la enseñanza financiera en la UE. El espíritu de empresa

(4) Véase el Dictamen del CESE sobre el tema «Por un nuevo Programa europeo de acción social», ponente: Sr. JANSON (DO C 256 de 27.10.2007; punto 1.4, p. 108).

(5) Véase al respecto el conjunto de medidas propuesto por el CESE con miras a dar al mayor número posible de jóvenes perspectivas de futuro distintas del empleo precario. En: Dictamen de CESE, «Empleo para las categorías prioritarias (Estrategia de Lisboa)», capítulo 5: «Lucha efectiva contra el desempleo juvenil», de 12.7.2007 (DO C 256 de 27.10.2007, p. 93).

(6) Véase el Dictamen CESE el tema «Microcrédito», ponente, Sr. PEZZINI, DO C 77 de 31.3.2009, p. 23.

en su sentido más amplio —es decir, como factor susceptible de estimular y fomentar una actitud innovadora y creativa— es uno de los principales instrumentos de la Agenda de Lisboa, que permite crear más crecimiento y mejores empleos, así como reforzar la cohesión social y luchar contra la exclusión social (7).

4.5 En el marco de la estrategia para el empleo y del método abierto de coordinación deberían fijarse objetivos mucho más ambiciosos, eficaces y mensurables, con más competencias de ejecución para la Comisión Europea. Es necesario una vez más centrar los esfuerzos en los objetivos europeos cuantitativos, en particular en los ámbitos de la activación, la educación y el aprendizaje permanente, el empleo juvenil, el acceso a una atención sanitaria de calidad y la igualdad entre hombres y mujeres (8).

4.6 Al apoyar el aprendizaje permanente debería tenerse particularmente en cuenta la paradoja de la política de educación, a saber, el hecho de que los menos cualificados se ven perjudicados en la formación permanente.

4.7 Lucha contra el desempleo de larga duración y el desempleo juvenil, promoción de la igualdad entre hombres y mujeres y aumento del índice de empleo femenino, refuerzo del Programa comunitario sobre el empleo y la solidaridad social (*Progress*) 2007-2013 (9), en particular con objeto de aumentar la capacidad de las principales redes de la Unión para promover y apoyar las políticas comunitarias y a efectos de la introducción de instrumentos más avanzados para el análisis de las necesidades y las perspectivas (prospectiva) a través de procedimientos participativos ascendentes.

4.8 Deben mejorarse las condiciones marco para el diálogo social. A este respecto, el Comité observa que todavía no se ha creado un marco opcional para la negociación colectiva transnacional en el marco de la Agenda Social 2005 (10).

4.9 El CESE comparte la opinión de la Comisión según la cual es importante que se llegue a una conclusión rápida y positiva acerca de las propuestas de directivas sobre el tiempo de trabajo (11) y las agencias de trabajo temporal (12). A este respecto el CESE se congratula de la aprobación por el Consejo de la Directiva sobre agencias de trabajo temporal.

(7) Dictamen del CESE sobre el tema «Espíritu de empresa y Estrategia de Lisboa», ponente: Sra. SHARMA, coponente: Sr. OLSSON (DO C 44 de 16.2.2008; punto 1.1, p. 84).

(8) Véase el Dictamen CESE sobre el tema «Directrices para las políticas de empleo», ponente, Sr. GREIF, DO C 162 de 25.6.2008, punto 2.1, p. 92.

(9) Decisión n.º 1672/2006/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de octubre de 2006, por la que se establece un programa comunitario para el empleo y la solidaridad social — *Progress* (DO L 315 de 15.11.2006).

(10) Comunicación de la Comisión sobre la Agenda Social, de 9.2.2005, COM(2005) 33 final.

(11) Propuesta modificada de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 2003/88/CE relativa a determinados aspectos de la ordenación del tiempo de trabajo. COM(2005) 246 final.

(12) Propuesta modificada de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a las condiciones de trabajo de los trabajadores cedidos por empresas de trabajo temporal; COM(2002) 701 final.

4.10 Varias sentencias recientes del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (asuntos Laval (13), Viking (14) y Ruffert (15)), que plantearon cuestiones fundamentales, han puesto en evidencia de forma patente los conflictos de interés entre, por un lado, los derechos que confiere el mercado único y, por otro, los derechos fundamentales, en particular los derechos sindicales. Se impone por lo tanto actuar en este ámbito. El foro de debate previsto por la Comisión constituye un primer paso. Ahora la Comisión debería realizar una evaluación en profundidad de las repercusiones del mercado interior sobre los derechos de los trabajadores y las negociaciones colectivas. En caso de estimarse necesario y oportuno, se deberían adoptar con la mayor rapidez posible medidas apropiadas y concretas para proteger a los trabajadores en las que se deje claro que las libertades económicas y las normas sobre competencia no tienen primacía frente a los derechos sociales fundamentales.

4.11 La movilidad de las personas constituye una gran fuente de oportunidades para los ciudadanos y contribuye a impulsar el crecimiento económico y la competitividad. No obstante, junto a sus aspectos positivos, el Comité considera necesario que se analicen los lados negativos de la movilidad, en particular en el contexto del aumento de los flujos migratorios. Por «lados negativos» se entiende, en particular, las repercusiones sociales, por ejemplo la situación social y familiar de los inmigrantes y los miembros de su familia, el dumping social, sobre todo en relación con el trabajo ilegal, las condiciones de vivienda de los inmigrantes, así como sus posibles efectos en el mercado de trabajo. Por otra parte, convendría examinar también los efectos a medio y largo plazo de la movilidad en el sistema educativo del país de origen y las consecuencias de la fuga de cerebros (16). A continuación los resultados deberían servir de base para la adopción de medidas destinadas a mitigar los efectos de esta naturaleza.

4.12 El CESE se congratula de la voluntad expresada por la Comisión de desarrollar unos servicios sociales de buena calidad, accesibles y viables. Se pronuncia claramente a favor de que la prioridad del interés general de estos servicios prime sobre la reglamentación del mercado único y las normas sobre competencia. En cualquier caso, es preciso clarificar los conceptos y reglamentaciones correspondientes. El Comité, por lo tanto, propone un enfoque multifacético y gradual, en el que se combinen los aspectos sectoriales con los temáticos para la adopción de iniciativas legislativas en caso necesario y la adaptación de los principios y condiciones a los diferentes sectores afectados (enfoque transversal por temas) (17).

4.13 Habida cuenta del temor expresado por gran parte de la población europea ante la perspectiva de que en veinte años muchas personas ya no tengan asegurada la posibilidad de

(13) Asunto C-341/05: Laval un Partneri Ltd — Svenska Byggnadsarbetareförbundet (sindicato de trabajadores de la construcción sueco).

(14) Asunto C-438/05: International Transport Workers' Federation et al./Viking Line ABP et al.

(15) Asunto C-346/06: Rechtsanwalt Dr. Dirk Ruffert que actúa como administrador judicial de Objekt und Bauregie GmbH & Co. KG/Land Niedersachsen.

(16) Emigración de un país de las personas con una formación o un talento elevados.

(17) Véase el Dictamen del CESE sobre el tema «Un mercado único para la Europa del siglo XXI»; ponente: Sr. Cassidy, coponentes: Sr. Hencks y Sr. Cappellini, puntos 1.13 y 1.15 (DO C 77 de 31.3.2009, p. 15).

beneficiarse del acceso a una atención sanitaria de calidad <sup>(18)</sup>, habría que definir objetivos claros y transparentes apropiados, cuyo cumplimiento podría verificarse mediante un seguimiento y campañas de divulgación pública.

4.14 A la vista de la sentencia dictada por el TJCE en el asunto Rüffert, el CESE considera que afirmar que con el Derecho comunitario de contratación pública se ejerce «una influencia social positiva» <sup>(19)</sup> es cuando menos atrevido. Tampoco puede ignorarse que las directivas europeas sobre contratación pública están predominantemente orientadas hacia los aspectos económicos y que, en la práctica, los contratos públicos se adjudican casi exclusivamente en función de criterios económicos. Para poder tener en cuenta de forma conveniente los aspectos sociales, los contratantes públicos necesitan contar con condiciones marco claras y vinculantes. Además, la contratación pública adquiriría una dimensión social si las normas que la regulan no se limitaran a dejar abierta la posibilidad de tener en cuenta determinados aspectos sociales, sino que esto se prescribiera de manera vinculante. Por lo tanto, el CESE considera oportuno que la Comisión inicie una reflexión concreta en este sentido. De este modo podrían establecerse, por ejemplo, objetivos sociales a partir de orientaciones europeas, a fin de permitir que se aproveche al máximo el potencial del método abierto de coordinación.

4.15 En su dictamen relativo a la Directiva sobre el tiempo de trabajo <sup>(20)</sup>, el CESE lamentaba ya que la Unión Europea pudiera perder una oportunidad en caso de que no tuviera en cuenta la conciliación de la vida privada y la actividad profesional. Por lo tanto, el CESE se congratula expresamente de los resultados de la consulta realizada por la Comisión entre los interlocutores sociales sobre la conciliación de la vida privada y la vida profesional y las propuestas que se han publicado entretanto para mejorar las condiciones de los permisos de maternidad <sup>(21)</sup> y aumentar los derechos de las mujeres que ejercen una actividad autónoma <sup>(22)</sup>. El Comité expresa también su satisfacción por el hecho de que los interlocutores sociales europeos hayan empezado a revisar la Directiva sobre el permiso parental.

4.16 A juicio del Comité, las acciones comunitarias destinadas a fomentar la igualdad, apoyar a las personas con discapacidad, luchar contra la exclusión social y promover la integración activa deberían ser completadas con medidas políticas reforzadas de naturaleza proactiva que se centren en el empleo de las personas de más edad, en los grupos de población desfavorecidos y en los desempleados. También debe darse prioridad a la lucha contra la pobreza. Se debería prestar particular atención a las mujeres y a las familias monoparentales. Al mismo tiempo, también vale la pena reforzar las medidas políticas orientadas hacia una integración equilibrada de los inmigrantes. El CESE puede contribuir

activamente a este análisis a través de su Observatorio del Mercado de Trabajo.

## 5. Instrumentos

5.1 En las últimas décadas la UE ha elaborado normas jurídicas mínimas en el ámbito de la igualdad de género y la no discriminación, así como sobre algunos aspectos de las condiciones de trabajo y de la defensa colectiva de los derechos de los trabajadores. Esta legislación constituye un elemento fundamental de la política social europea. Aunque se han logrado algunos progresos, sigue habiendo margen suficiente para introducir otras mejoras.

5.2 El CESE se pronuncia en favor de que se recurra a toda la gama de instrumentos de política social (legislación, método abierto de coordinación, acuerdos alcanzados con los interlocutores sociales de manera autónoma,) y de que para cada tema se aplique el instrumento más adecuado. El hecho es que en algunos ámbitos apenas se ha negociado todavía a escala europea, como, por ejemplo, el mantenimiento del derecho a la retribución durante las bajas laborales a consecuencia de enfermedades, la definición de la condición de trabajador o la protección en caso de desplazamiento del trabajador. Otros ámbitos están cubiertos parcialmente, por ejemplo el de la conciliación entre la vida profesional y la vida familiar o la protección frente al despido.

5.3 No cabe duda de que es importante velar por que en las legislaciones nacionales se incorporen, se apliquen y se hagan cumplir de manera eficaz las normas vigentes. Sobre este punto el CESE comparte plenamente la opinión de la Comisión. Asimismo es importante que, al aplicar las normas mínimas, éstas sean consideradas un trampolín para una mejora real de las condiciones de vida y de trabajo, y no el punto final de un proceso. Una aplicación correcta requiere instrumentos eficaces y adecuados y un apoyo, sobre todo en asuntos transfronterizos. Esto último se comprobó particularmente en la aplicación y la utilización de la Directiva sobre el desplazamiento de los trabajadores <sup>(23)</sup>. Limitarse a hacer un simple llamamiento a la cooperación no basta: en este ámbito sólo servirá contar con condiciones marco vinculantes en toda Europa. En este contexto, en particular, se debe conceder también gran importancia a la creación de medidas eficaces en la ejecución de asuntos transfronterizos.

5.4 El diálogo social interprofesional, sectorial y transnacional sigue siendo uno de los principales pilares del modelo social en los Estados miembros y al nivel de la UE. Los empresarios y los sindicatos son cruciales para hacer frente a los desafíos sociales, pues son grandes motores para el progreso económico y social <sup>(24)</sup>.

5.5 El diálogo civil –que debe distinguirse claramente del diálogo social– será otro pilar destacado en el futuro. Será un auténtico desafío comprometer a los ciudadanos y a sus organizaciones de todos los ámbitos en la construcción de la Europa social <sup>(25)</sup>.

<sup>(18)</sup> Véase «Expectations of European citizens regarding the social reality in 20 years' time», Informe analítico, mayo de 2008, punto 2.9; Flash del Eurobarómetro 227: Encuesta realizada por la organización Gallup de Hungría por encargo de la Dirección General de Empleo.

<sup>(19)</sup> COM(2008) 412 final; punto 5.6.

<sup>(20)</sup> Véase el dictamen del CESE sobre el tema «Propuesta modificada de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 2003/88/CE relativa a determinados aspectos de la ordenación del tiempo de trabajo»; ponente: Sra. ENGELEN-KEFER (DO C 267 de 27.10.2005, p. 16).

<sup>(21)</sup> Propuesta por la que se modifica la Directiva 92/85/CEE de 3 de octubre de 2008, COM(2008) 600/4.

<sup>(22)</sup> Propuesta de Directiva sobre la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres que ejercen una actividad autónoma, y por la que se deroga la Directiva 86/613/CEE, 2008, COM(2008) 636 final.

<sup>(23)</sup> Directiva 96/71/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 1996, sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios (DO L 018 de 21.1.1997).

<sup>(24)</sup> Dictamen del CESE de 9.7.2008 sobre el tema «Por un nuevo Programa europeo de acción social», ponente: Sr. OLSSON (DO C 27 de 3.2.2009, p. 99), punto 5.6.

<sup>(25)</sup> Dictamen del CESE de 9.7.2008 sobre el tema «Por un nuevo Programa europeo de acción social», ponente: Sr. OLSSON (DO C 27 de 3.2.2009, p. 99), punto 5.7.

5.6 El CESE comparte la opinión de la Comisión de que debe reforzarse el potencial del método abierto de coordinación (MAC) y que, para ello, deben fijarse objetivos, tanto cuantitativos como cualitativos. El CESE reitera que el método abierto de coordinación debería tener más en cuenta los aspectos locales, para así reflejar el enfoque participativo «de abajo arriba» y la necesaria coordinación de los socios y las políticas <sup>(26)</sup>. Sin embargo, recomienda una vez más asociar en mayor medida al Parlamento

Europeo en el MAC, lo que permitiría reforzar la legitimidad democrática de este.

5.7 El CESE acoge con satisfacción la definición de objetivos de bienestar para los ciudadanos que no estén directamente basados en el PIB por habitante, por considerar que ello puede contribuir a relativizar el análisis predominantemente económico de los resultados de las economías nacionales <sup>(27)</sup>.

Bruselas, 14 de enero de 2009

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social Europeo*  
Mario SEPI

---

<sup>(26)</sup> Dictamen del CESE de 9.7.2008 sobre el tema «Por un nuevo Programa europeo de acción social», ponente: Sr. OLSSON (DO C 27 de 3.2.2009, p. 99), punto 7.9.3.

<sup>(27)</sup> Dictamen del CESE de 9.7.2008 sobre el tema «Por un nuevo Programa europeo de acción social», ponente: Sr. OLSSON (DO C 27 de 3.2.2009, p. 99), punto 7.9.2.

## Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Comunicación de la Comisión al Consejo Europeo «Un Plan Europeo de Recuperación Económica»

COM(2008) 800 final

2009/C 182/15)

Ponente general: Sr. DELAPINA

El 26 de noviembre 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 sobre la propuesta siguiente:

«Un Plan Europeo de Recuperación Económica»

COM(2008) 800 final.

El 2 de diciembre 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, el Comité Económico y Social Europeo, en su 450º Pleno de los días 14 y 15 de enero de 2009 (sesión del 15 de enero de 2009) ha designado al Sr. DELAPINA ponente general y ha aprobado por 179 votos a favor, 1 en contra y 3 abstenciones el presente Dictamen.

### 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 Con el programa global para la estabilización del sector financiero en todas sus distintas variantes nacionales, la comunidad internacional de países ha transmitido una señal clara: la política económica ha pasado a asumir visiblemente la responsabilidad de la estabilidad económica global. Con su Plan Europeo de Recuperación económica, también la Unión Europea ha manifestado ahora con claridad su determinación de combatir resueltamente la crisis con todos los medios disponibles.

1.2 El efecto psicológico del Plan de Recuperación Económica tiene tanta importancia como el efecto que produzcan las sumas de dinero invertidas. Estas señales de la política económica deberían provocar una estabilización generalizada de la confianza de los consumidores y los inversores. Por otro lado, es preciso que tales señales vayan seguidas cuanto antes de la actuación de todas las partes interesadas, especialmente de la Comisión Europea y de los Estados miembros, para evitar que se consoliden las expectativas pesimistas.

1.3 Las medidas para reanimar la economía real solamente lograrán los efectos deseados si se logra recuperar la plena funcionalidad del sector financiero. Para ello se requiere, además de los diversos paquetes de rescate, una nueva ordenación y regulación de los mercados financieros a todos los niveles.

1.4 La política económica europea ha reconocido que la orientación que ha seguido hasta ahora hacia el lado de la oferta debe complementarse con una política macroeconómica activa de carácter anticíclico. El CESE acoge también con satisfacción que se reconozca la necesidad de mejorar la protección de los miembros más débiles de la sociedad y de coordinar de forma más eficaz la política económica. Sin embargo, la dimensión del Plan Europeo de Recuperación Económica parece relativamente reducida en comparación con los planes adoptados en otras regiones del mundo.

1.5 El Comité considera indispensable que los programas de inversiones públicas y de incentivos financieros instaurados para contribuir a la recuperación económica ayuden también a evolucionar hacia la economía de bajas emisiones de carbono que se

requiere para el futuro. Pide a la Comisión y a los Estados miembros que diseñen en consecuencia sus planes y programas de recuperación.

### 2. De la crisis de las hipotecas de alto riesgo a la recesión global

2.1 Las causas de la actual crisis financiera y económica son múltiples. En su declaración adoptada tras la Cumbre del 15 de noviembre, los Jefes de Estado y de Gobierno del G-20 enumeraron las siguientes: políticas monetarias y cambiarias generadoras de un exceso de liquidez, regulación inexistente o insuficiente de determinados ámbitos y actores, búsqueda poco realista de rendimientos exageradamente elevados sin una valoración ni conocimiento adecuados de los riesgos, tanto por parte de los operadores del mercado como de los supervisores y reguladores, excesivo efecto de palanca, insuficiente coordinación de las políticas macroeconómicas y falta de reformas estructurales. Todo ello ha producido efectos negativos, lo que demuestra claramente la necesidad de una revisión de las reglas de juego por las que se rigen los operadores, los productos y los mercados.

2.2 A mediados de 2007, cuando los precios de los inmuebles dejaron de subir, quebró en los Estados Unidos el sistema piramidal construido sobre las hipotecas. En un mercado inmobiliario recalentado como consecuencia de unas expectativas demasiado optimistas y carentes de realismo, clientes de solvencia mínima recibieron créditos hipotecarios que posteriormente fueron transferidos y revendidos por los bancos. Surgieron así nuevos productos financieros opacos y altamente especulativos al margen de cualquier supervisión o regulación. Muchos de los participantes ignoraban las dimensiones reales de los riesgos.

2.3 El estallido de la burbuja inmobiliaria en los Estados Unidos, así como en algunos países de la UE, determinó una crisis de los fondos de cobertura (*hedge funds*), de los bancos de inversión y comerciales y de las compañías de seguros. La titulación de los riesgos, a modo de onda de choque, ha sacudido profundamente el mundo de las finanzas. La inseguridad y la desconfianza entre las instituciones financieras han llevado al bloqueo de la concesión mutua de créditos, incluso entre instituciones básicamente sanas, y al agostamiento del mercado interbancario.

2.4 Por último, la crisis de los mercados financieros ha llegado hasta la economía real a través de múltiples canales. Sus efectos se perciben, entre otras cosas, en la dificultad para conseguir créditos, en la elevación de los costes de financiación, en los efectos patrimoniales negativos resultantes de la caída de la cotización de las acciones, en el hundimiento de los mercados de exportación, en la falta de confianza y en los ajustes de valoración y por riesgos de impago en los balances. Es un hecho que a comienzos de 2009 el conjunto de la OCDE se encuentra inmerso en una recesión, cuya duración y profundidad ni siquiera los expertos son capaces de predecir con certeza en estos momentos.

### 3. Los desafíos más urgentes

3.1 En una primera fase se ha intentado detener la reacción en cadena de los mercados financieros. Los bancos centrales, y en particular el BCE, han aportado liquidez al mercado con el fin de garantizar la continuidad de su funcionamiento. Tanto a nivel nacional como internacional se han elaborado paquetes de rescate que incluyen medidas como la concesión de subvenciones y participaciones de capital, incluso la nacionalización de instituciones financieras afectadas, la concesión de garantías del Estado, el refuerzo de la seguridad para los ahorros de los depositantes, etc. Estas medidas han ayudado hasta cierto punto a los bancos a proseguir sus operaciones con normalidad.

3.2 La segunda fase importante consiste en fortalecer la economía real. Para ello hay que restablecer la confianza de los consumidores y los inversores. A este efecto, se necesitan medidas orientadas a la reactivación de la demanda interna y a la estabilización de los mercados de trabajo. Hay que apoyar especialmente a los grupos de rentas más bajas, porque los efectos de la crisis les afectan especialmente, pero también porque representan la mayor proporción del consumo interno.

3.3 Deben crearse paralelamente condiciones marco dirigidas a mitigar las consecuencias negativas para el sector empresarial, que desempeña un papel clave en la reactivación de la economía en su calidad de productor, inversor y exportador, así como con sus actividades de investigación y desarrollo, y que contribuye decisivamente a la creación de puestos de trabajo y a la demanda interna. Además de prestar atención a los aspectos cíclicos, evidentemente no se pueden descuidar las cuestiones relativas a la sostenibilidad y a los aspectos estructurales.

3.4 Por otro lado, conviene proceder a una reestructuración de la arquitectura financiera mundial y a una regulación más eficaz de los mercados financieros. También hay que modificar el régimen y la coordinación de los organismos de supervisión y de las agencias de calificación, así como las normas relativas a la contabilidad y a la información financiera, de modo que sirvan para evitar crisis como la actual.

### 4. Función de la política económica europea

4.1 Aunque la crisis haya sido en su origen exclusivamente estadounidense, la economía europea se ha visto implicada a través de las ramificaciones globales. El euro ha desempeñado correctamente su papel de moneda de anclaje para la estabilidad. Sin una moneda común, los efectos negativos para las economías nacionales habrían sido aún más graves. Una crisis internacional exige igualmente respuestas de tipo internacional. La política económica europea debe emprender acciones urgentemente. Los problemas descritos en la sección 3 requieren acciones anticipatorias rápidas, decididas, intensas, selectivas y coordinadas, aunque muchas de ellas tengan un carácter temporal.

4.2 Es preciso aprender de las lecciones del pasado. Cuando a comienzos del presente decenio, tras el estallido de la burbuja de Internet y los atentados terroristas en los Estados Unidos, las principales regiones del mundo registraron un fuerte deterioro de la coyuntura, la política económica europea fue la única que renunció a una reactivación basada en medidas presupuestarias y monetarias que influyesen sobre la demanda. Esto contribuyó a que la superación de la crisis se demorase cuatro años, y a que muchas regiones de Europa padezcan hasta hoy una debilidad de la demanda interna que ha aumentado de forma drástica su vulnerabilidad ante la caída de la demanda mundial.

4.3 Las instancias decisorias en el ámbito de la política económica han tardado demasiado en reconocer la gravedad de la situación. Los ministros de Economía y Hacienda del Ecofin manifestaban todavía en el mes de septiembre su escepticismo respecto al Plan de Recuperación Económica. A pesar de que en el segundo trimestre de 2008 la economía de la zona del euro ya se había contraído, el BCE volvió a subir en el verano el tipo de interés básico. Asimismo, la falta de acuerdo de los Jefes de Gobierno en la Cumbre sobre la crisis financiera celebrada en París frustró las expectativas de una rápida acción común. La descoordinación de las medidas nacionales destinadas a mejorar la seguridad de los depósitos bancarios tampoco contribuyó a dar la impresión de que la Unión Europea estuviese actuando de forma conjunta. Todo eso demuestra que la acción por la acción no sirve de mucho. Lo que se necesita es una mejor coordinación de los programas y de los paquetes de medidas, sobre todo a escala nacional.

### 5. El Plan Europeo de Recuperación Económica de la Comisión Europea

5.1 Por todo lo expuesto es tanto más satisfactorio que la Comisión Europea manifieste ahora de forma clara y unívoca su voluntad y disposición para actuar de forma conjunta y coordinada. Su estrategia para la superación de la crisis financiera contribuirá a abordar los problemas de la economía en sentido amplio y a asignar a Europa una función clave dentro de la reacción mundial contra la crisis. En concreto, los Jefes de Estado o de Gobierno pidieron a la Comisión que presentara propuestas de acción coordinada para debatirlas en su reunión de diciembre. Estas propuestas se presentaron a finales de noviembre en forma de un «Plan Europeo de Recuperación Económica», que debía ser oportuno, temporal, selectivo y coordinado. Los días 11 y 12 de diciembre, el Consejo Europeo de Bruselas aprobó un programa correspondiente.

5.2 Se propone concretamente un plan de reactivación por un importe equivalente al 1,5 % del PIB de la UE, unos 200 000 millones de euros, para los años 2009/2010, de los que 170 000 millones procederán de los Estados miembros, mientras que el presupuesto de la UE y el BEI aportarán 30 000 millones.

5.3 Además de reforzar las actividades del BEI, especialmente en relación con las PYME, se pretende facilitar el acceso prioritario a la financiación procedente de los fondos estructurales y de cohesión, así como de los fondos para el desarrollo agrícola, simplificando y acelerando los procedimientos correspondientes. El Fondo Social Europeo financiará medidas de fomento del empleo, favoreciendo en particular los grupos más débiles de la población, y se mejorará la eficacia del Fondo Europeo de Ajuste a la Globalización. Se prevé igualmente suavizar las condiciones de las ayudas del Estado e impulsar las licitaciones públicas.

5.4 Las medidas de los Estados miembros deben servir para estimular la demanda en el marco de la mayor flexibilidad que permite la reforma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, contribuyendo a la eficacia de los estabilizadores automáticos mediante el gasto público y/o las rebajas fiscales, y la propuesta de la Comisión menciona algunos ejemplos concretos de tales medidas. Entre ellas se incluyen, por ejemplo, el aumento por tiempo limitado de las subvenciones a los desempleados o a los hogares con rentas más bajas, las inversiones públicas en infraestructuras y educación, el apoyo a las PYME (mediante la concesión de préstamos y participaciones en el capital), las medidas contra el cambio climático, la reducción de impuestos y de cotizaciones sociales de las empresas y trabajadores, así como las reducciones temporales del tipo normal del IVA. La limitación temporal de las medidas servirá para que el Plan de Recuperación no perjudique a medio y largo plazo la sostenibilidad de las finanzas públicas.

5.5 Las medidas de los Estados miembros deben aplicarse de forma coordinada, ya que la situación de partida y los márgenes de maniobra varían de unos a otros. Su duración debe ser limitada, dado que posteriormente será preciso volver a tener en cuenta los objetivos presupuestarios a medio plazo. Estas medidas deben ir acompañadas de reformas estructurales que permitan un mejor funcionamiento de los mercados y un aumento de la competitividad.

5.6 Se debe intentar alinear estrechamente el Plan de Recuperación Económica con los ámbitos prioritarios de la Estrategia de Lisboa para el Crecimiento y el Empleo (ciudadanos, economía, infraestructuras y energía, investigación e innovación). La Comisión Europea ha aprobado un conjunto de medidas destinadas a apoyar la aplicación del Plan Europeo de Recuperación Económica y reforzar la Estrategia de Lisboa para el Crecimiento y el Empleo. A principios del próximo año se procederá a la aprobación de los capítulos por país con la evaluación de los progresos registrados por cada Estado miembro en la aplicación de la Estrategia de Lisboa <sup>(1)</sup>. El Plan ofrece así un amplio abanico de medidas, y se invita a cada gobierno a elegir de entre ellas las más adecuadas.

5.7 Otra de las líneas de ataque importantes del Plan sigue la dirección de la economía «verde», es decir, productos inteligentes para una economía baja en carbono. Se incluyen en este ámbito las inversiones en eficiencia energética, en medio ambiente y en la lucha contra el cambio climático. También las medidas de apoyo a los sectores especialmente afectados por la crisis, como los del automóvil y de la construcción, deberían ir unidas a objetivos en el ámbito medioambiental y del ahorro de energía.

5.8 El Plan hace también hincapié en la necesidad de adoptar una estrategia coordinada a escala mundial que incluya a los países emergentes, con el fin de volver a la senda del crecimiento económico.

## 6. Una primera evaluación del CESE

### 6.1 Valoración cualitativa

6.1.1 El documento de la Comisión identifica adecuadamente los desafíos, las actuaciones requeridas y las necesidades. Europa tiene que actuar con rapidez y seguridad en sí misma, poniendo la vista en la meta y demostrando ambición. Debe ser consciente

(1) Véase para detalles sobre el paquete de medidas el Comunicado de Prensa «Decisiones de la Comisión relativas a la Estrategia de Lisboa para el Crecimiento y el Empleo» (IP/08/1987).

de su importancia y poner todo su peso sobre la balanza internacional.

6.1.2 Para detener la caída en barrena, es preciso restablecer la confianza y reforzar la demanda, combatiendo con especial intensidad los efectos negativos de la crisis en el mercado de trabajo y los miembros más débiles de la sociedad. La actual combinación de políticas macroeconómicas no ha dado las respuestas apropiadas a los problemas actuales, porque no ha dado la importancia debida a la demanda interna dentro del sistema económico. La Comisión reconoce así tardíamente el papel activo de la política presupuestaria y monetaria en el fomento de la demanda, algo que el CESE ha estado reclamando durante años, una política que debe recibir la misma atención que las medidas orientadas a la oferta con vistas a aumentar la competitividad. La Comisión y los Estados miembros han comprendido por fin que la política presupuestaria debe aplicar medidas de corte expansivo, dado que la actual situación hace que la eficacia de las medidas de política monetaria sea sumamente limitada.

6.1.3 En este contexto resulta interesante que la Comisión haga referencia a la mayor flexibilidad que la reforma de 2005 introdujo en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento y que debe aprovecharse en estos momentos, es decir, en las actuales circunstancias extraordinarias de crisis financiera y recesión simultáneas, en las que parece razonable sobrepasar transitoriamente el límite de déficit del 3 %.

6.1.4 El CESE acoge favorablemente que la Comisión haya puesto de relieve el papel positivo que debe desempeñar el BCE en el apoyo a la economía real. La Comisión hace referencia a la importancia del BCE en la estabilización de los mercados al conceder préstamos a los bancos y contribuir a la liquidez, aludiendo también al margen de maniobra para el recorte de los tipos de interés.

6.1.5 Es evidente que, una vez superada la crisis, cuando se produzca la próxima fase ascendente, será preciso volver a los objetivos a medio plazo de la política presupuestaria, para no poner en peligro la sostenibilidad de la hacienda pública. Ahora bien, en este punto habrá que cuidar de no volver a imponer una carga excesiva sobre el factor trabajo y no introducir recortes inadmisibles en el gasto público. Por ello, deberían elaborarse desde ahora los planes correspondientes, identificando por ejemplo nuevas fuentes de ingresos. Además, habría que considerar, entre otras cosas, que la reducción del porcentaje de gasto público, incrementado como consecuencia de la crisis, no supone ningún objetivo *per se*. Con una población cada vez de mayor edad y que disfruta de niveles de vida elevados, como corresponde al modelo social europeo, un nivel más alto de gasto público no tiene por qué ser un mal. Al fin y al cabo, también países que son ampliamente elogiados por sus acertadas estrategias de flexibilidad tienen una proporción de gasto público superior a la media.

6.1.6 Es imprescindible no sólo complementar las medidas nacionales con otras al nivel europeo, sino hacerlo de forma coordinada. Así se lograrán efectos de difusión («*spillover*») transfronterizos y se evitará el fenómeno de los «pasajeros clandestinos». Los Estados que no colaboren con el Plan de Recuperación Económica pueden debilitar la eficacia de las medidas, mientras que los países que traten de estabilizar la coyuntura de forma activa serán tachados de transgresores en materia de déficit. En una visión de conjunto se aprecia la responsabilidad especial que recae sobre los Estados miembros que por su tamaño influyen decisivamente sobre la evolución general y que disponen de márgenes de maniobra presupuestarios relativamente grandes.

6.1.7 También debe valorarse positivamente que al impulsar el crecimiento no se descuiden los objetivos relativos al medio ambiente, al cambio climático y a la energía, y que se dirija la vista más allá de las fronteras de los países industrializados. Desde un punto de vista global es igualmente importante luchar contra las medidas proteccionistas injustificadas.

## 6.2 Valoración cuantitativa

6.2.1 En el presente Dictamen, el CESE desea centrarse en la valoración general desde el punto de vista macroeconómico. No obstante, seguirá adelante con sus trabajos y analizará y examinará en detalle las propuestas y resoluciones. Abordará también las modificaciones de la legislación en materia de ayudas y en el funcionamiento del Fondo Europeo de Ajuste a la Globalización. Algunas de las medidas de la amplia «caja de herramientas» presentada por la Comisión deben examinarse con sentido crítico. Entre ellas hay que mencionar, por ejemplo, la controvertida reducción de las cargas sociales y del IVA para los servicios intensivos en mano de obra. También debería estudiarse el problema de la compatibilidad entre las normas sobre competencia y la concesión de subvenciones y la aplicación de programas.

6.2.2 Puesto que el Plan de Recuperación Económica debe ir acompañado de reformas estructurales, se debe procurar que éstas no vayan en contra del objetivo pretendido de reactivación de la demanda, diseñándolas de tal modo que sean aceptables socialmente y que promuevan el crecimiento y el empleo.

6.2.3 En cualquier caso, es preciso recoger aquí la crítica de que la suma de 200 000 millones de euros en dos años parece mucho mayor de lo que realmente es, porque está claro que incluye poco «dinero fresco». De hecho, en el caso de los fondos del presupuesto de la UE y del Banco Europeo de Inversiones se trata en parte de adelantar pagos ya previstos. Y en cuanto a los fondos nacionales, a menudo no se trata de nuevas iniciativas complementarias, sino de una enumeración de medidas que, con independencia del Plan Europeo, ya habían sido planificadas e incluso aprobadas por los gobiernos nacionales.

## 7. Nueva ordenación de los mercados financieros

7.1 Dos graves crisis casi seguidas constituyen motivo suficiente para proceder a una nueva regulación de los mercados financieros, esto es, de sus operaciones, productos, participantes, supervisión, agencias de calificación, etc., tanto en la UE como

especialmente al nivel global. Esto es necesario para restablecer cuanto antes la confianza en las instituciones financieras, de éstas entre sí y de los inversores y consumidores. La reforma de los mercados financieros y la pronta recuperación de su capacidad de funcionamiento son condiciones básicas para que puedan cumplir de nuevo su cometido de servir de apoyo a la economía real, contribuyendo con ello al éxito de las medidas de reactivación de la economía.

7.2 Europa adoptó sin crítica alguna muchas de las novedades procedentes de los Estados Unidos, desde la introducción de los denominados productos financieros innovadores, pasando por la financiación de los planes de pensiones, hasta las normas para la formulación de la contabilidad, con las consecuencias negativas ya conocidas. Por consiguiente, en el futuro será preciso conceder mayor importancia a las ideas, fortalezas, experiencias y tradiciones europeas, incluyendo particularidades como la modalidad de organización de tipo cooperativo. Para ello deberá aprovecharse crecientemente el mayor volumen de «masa crítica» de la zona del euro como consecuencia de la ampliación. La Cumbre del G-20 en Washington ofreció señales positivas de todo ello, y los resultados alcanzados allí deberán desarrollarse ahora con vistas a la próxima Cumbre del 2 de abril de 2009, en Londres.

7.3 En el Plan de Recuperación Económica de la Comisión no se menciona el tema de la nueva ordenación y regulación de los mercados financieros. El CESE confía en que ello obedezca únicamente a que la Comisión contempla una iniciativa sobre la «Supervisión de los mercados financieros de la UE», que está previsto aprobar en julio de 2009. En la formulación de las nuevas condiciones marco deberán analizarse también las investigaciones científicas que apuntan a que en los mercados especulativos –como consecuencia principalmente de los sistemas de contratación y de toma de decisiones basados en modelos informáticos, utilizados principalmente por los grandes operadores– se producen sistemáticamente rebasamientos en ambas direcciones causados por un comportamiento gregario. El CESE se reserva la posibilidad de aportar en un momento ulterior sus peticiones y propuestas al respecto, y en este sentido se remite a la conferencia que ha convocado los días 22 y 23 de enero de 2009, en Bruselas, con el título «*Rien ne va plus*: cómo reconstruir la economía social de mercado europea tras la quiebra del “capitalismo de casino”».

Bruselas, 15 de enero de 2009

El Presidente  
del Comité Económico y Social Europeo  
Mario SEPI

**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 98/8/CE relativa a la comercialización de biocidas, en cuanto a la ampliación de determinados plazos»**

COM(2008) 618 final — 2008/0188 (COD)

(2009/C 182/16)

El 5 de diciembre de 2008, de conformidad con el artículo 95 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo de la Unión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 98/8/CE relativa a la comercialización de biocidas, en cuanto a la ampliación de determinados plazos»

COM(2008) 618 final — 2008/0188 (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 450º Pleno de los días 14 y 15 de enero de 2009 (sesión del 14 de enero de 2009), decidió por 192 votos a favor y 6 abstenciones emitir un dictamen favorable sobre el texto propuesto.

Bruselas, 14 de enero de 2009

El Presidente  
del Comité Económico y Social Europeo  
Mario SEPI

---

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a determinados elementos y características de los tractores agrícolas o forestales de ruedas» (Versión codificada)**

COM(2008) 690 final — 2008/0213 (COD)

(2009/C 182/17)

El 8 de diciembre 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 relativa a determinados elementos y características de los tractores agrícolas o forestales de ruedas»

(Versión codificada)

COM(2008) 690 final — 2008/0213 (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 450º Pleno de los días 14 y 15 de enero de 2009 (sesión del 14 de enero de 2009), decidió por 186 votos a favor, 1 en contra y 7 abstenciones emitir un dictamen favorable sobre el texto propuesto.

Bruselas, 14 de enero de 2009

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social Europeo*  
Mario SEPI

---

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo relativa al régimen fiscal común aplicable a las sociedades matrices y filiales de Estados miembros diferentes (versión codificada)»**

COM(2008) 691 final — 2008/0206 (CNS)

(2009/C 182/17)

El 19 de noviembre de 2008, de conformidad con el artículo 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 del Consejo relativa al régimen fiscal común aplicable a las sociedades matrices y filiales de Estados miembros diferentes (versión codificada)»

COM(2008) 691 final — 2008/0206 (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 450º Pleno de los días 14 y 15 de enero de 2009 (sesión del 14 de enero de 2009), decidió por 180 votos a favor, 2 en contra y 6 abstenciones emitir un dictamen favorable sobre el texto propuesto.

Bruselas, 14 de enero de 2009

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social Europeo*  
Mario SEPI

---



## 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) n° 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](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>**