

# Diario Oficial

## de la Unión Europea

C 112

47º año

Edición  
en lengua española

Comunicaciones e informaciones

30 de abril de 2004

<u>Número de información</u>	Sumario	Página
	I <i>Comunicaciones</i>	
	.....	
	II <i>Actos jurídicos preparatorios</i>	
	<b>Comité Económico y Social Europeo</b>	
	<b>404º Pleno de 10 y 11 de diciembre de 2003</b>	
2004/C 112/01	Resolución del Comité Económico y Social Europeo sobre «La estrategia de Lisboa» .....	1
	<b>407º Pleno de 31 de marzo y 1 de abril de 2004</b>	
2004/C 112/02	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Actualizar y simplificar el acervo comunitario» (COM(2003) 71 final) .....	4
2004/C 112/03	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el «Libro Blanco — El Espacio: una nueva frontera europea para una Unión en expansión — Plan de acción para la aplicación de la política espacial europea» (COM(2003) 673 final) .....	9
2004/C 112/04	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Un marco coherente para el sector aeroespacial: respuesta al informe STAR 21» (COM(2003) 600 final) ...	14
2004/C 112/05	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al uso de sistemas de protección delantera en vehículos de motor y por la que se modifica la Directiva 70/156/CEE del Consejo» (COM(2003) 586 final — 2003/0226 (COD))	18

ES

Precio:  
22 EUR

(continúa al dorso)

2004/C 112/06	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifican las Directivas del Consejo 73/239/CEE, 85/611/CEE, 91/675/CEE, 93/6/CEE y 94/19/CE y las Directivas 2000/12/CE, 2002/83/CE y 2002/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo a fin de establecer una nueva estructura organizativa de los comités de servicios financieros» (COM(2003) 659 final – 2003/0263 (COD)) ..... 21	21
2004/C 112/07	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se instaure un marco para el establecimiento de requisitos de diseño ecológico aplicables a los productos que utilizan energía y por la que se modifica la Directiva 92/42/CEE del Consejo» (COM(2003) 453 final - 2003/0172 (COD)) ..... 25	25
2004/C 112/08	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo - Las tecnologías de la información y las comunicaciones al servicio de vehículos seguros e inteligentes» [COM(2003) 542 final] ..... 30	30
2004/C 112/09	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el permiso de conducción» (Texto refundido) (COM(2003) 621 final – 2003/0252 (COD)) ..... 34	34
2004/C 112/10	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo por la que se obliga a los Estados miembros a mantener un nivel mínimo de reservas de petróleo crudo y/o productos petrolíferos» (versión codificada) (COM(2004) 35 final – 2004/0004 (CNS)) ..... 39	39
2004/C 112/11	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la protección de las aguas subterráneas de la contaminación» (COM(2003) 550 final – 2003/0210 (COD)) ..... 40	40
2004/C 112/12	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la adición de vitaminas, minerales y otras sustancias determinadas a los alimentos» (COM(2003) 671 final - 2003/0262 (COD)) ..... 44	44
2004/C 112/13	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a los residuos (versión codificada)» (COM(2003) 731 final – 2003/0283 (COD)) ..... 46	46
2004/C 112/14	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se establece un programa comunitario relativo a la conservación, caracterización, recolección y utilización de los recursos genéticos del sector agrario» (COM(2003) 817 final – 2003/0321 (CNS)) .... 47	47
2004/C 112/15	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión, al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones — La aplicación de la Directiva 96/71/CE en los Estados miembros» [COM(2003) 458 final] ..... 49	49



Número de información

Sumario (*continuación*)

Página

2004/C 112/29

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Consejo relativo a las medidas en el sector de la apicultura» (COM(2004) 30 final — 2004/0003 (CNS)) ..... 114



## II

(Actos jurídicos preparatorios)

## COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

### 404º PLENO DE 10 Y 11 DE DICIEMBRE DE 2003

#### Resolución del Comité Económico y Social Europeo sobre «La estrategia de Lisboa»

(2004/C 112/01)

Mediante carta de su Vicepresidenta, Sra. Loyola de Palacio, la Comisión pidió al Comité Económico y Social Europeo que, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, elaborara un dictamen exploratorio sobre «El impacto general de la estrategia de Lisboa hasta la fecha relacionado con las perspectivas a largo plazo, con una evaluación cualitativa de los progresos realizados en la aplicación de la estrategia».

Con el fin de pronunciarse sobre este asunto el Comité organizó una conferencia para recoger las opiniones de la sociedad civil organizada en Europa sobre los progresos realizados hasta la fecha y lo que queda por hacer en el futuro (Anexo II).

En su 404º Pleno de los días 10 y 11 de diciembre de 2003 (sesión del 10 de diciembre), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 116 votos a favor, 37 votos en contra y 7 abstenciones la siguiente Resolución:

#### 1. Resolución

1.1. El Comité resalta que la estrategia de Lisboa sólo cumplirá sus objetivos de competitividad internacional, progreso económico, social y medioambiental y desarrollo sostenible si esta estrategia permite llevar a cabo una profunda renovación del método, la ordenación política e institucional y los instrumentos de cooperación a los que se recurra para alcanzar dichos objetivos.

1.1.1. El CESE reconoce especialmente que la estrategia de Lisboa es más compleja, más ambiciosa y más difusa en sus consecuencias que ningún otro objetivo en cuanto a los resultados que se espera alcanzar para la Unión Europea.

1.2. Con este fin, el Comité propone un enfoque más dinámico, que se traduzca en el ámbito institucional en una coordinación reforzada, para garantizar un nuevo impulso del crecimiento económico europeo que otorgue un grado de importancia adecuado a las realidades económicas, sociales y medioambientales, en el marco de una interacción permanente entre estas realidades, esto es, basándose en un desarrollo sostenible y en la competitividad del sistema europeo.

1.3. El Comité propone:

- una política macroeconómica orientada al cumplimiento de esta estrategia mediante una coordinación reforzada entre los Estados miembros y las instituciones comunitarias;

- una concertación más eficaz entre las instituciones de la Unión, los Estados miembros, los medios económicos y los interlocutores sociales;

- una mejor distribución de las responsabilidades a la hora de llevar a cabo las reformas, por un lado, entre las diversas instancias europeas, nacionales y regionales y, por el otro, entre los entes de carácter público, privado y asociativo.

1.4. Esta coordinación reforzada, que no exige una modificación de los Tratados, presupone una cooperación y una emulación entre los Estados miembros en torno a los objetivos de la estrategia de Lisboa, así como un compromiso innovador responsable en las políticas macroeconómicas y un planteamiento de cooperación por lo que respecta a las políticas específicas de ejecución de las reformas estructurales.

1.5. Más allá de la necesidad de respetar el pacto de estabilidad, que se basa en la fiabilidad de los Estados en la defensa de la moneda única, prevalece la prioridad de llevar a cabo una política económica europea de crecimiento integrado. Ello exige en la zona del euro un modo de aplicación del pacto de crecimiento y estabilidad que favorezca una mejor realización de la estrategia de Lisboa. Además, es necesaria una convergencia de las políticas tributarias en condiciones acordes con las exigencias de competitividad que plantea una economía abierta, la cual, no obstante, deberá garantizar también la sostenibilidad social.

1.6. Esta política integrada ha de servir, ante todo, para crear las condiciones necesarias para dar un mayor impulso a la actividad económica europea. El Comité apoya el objetivo –que ya ha sido recientemente objeto de numerosas propuestas– de dar vida a una iniciativa europea de crecimiento que favorezca las inversiones transeuropeas, especialmente en materia de infraestructuras (energía, transportes y tecnologías de la información y la comunicación), de investigación y de formación, así como un mejor funcionamiento del mercado laboral y de los regímenes de protección social, en un marco de desarrollo sostenible.

1.7. El Comité insiste nuevamente en la necesidad de acelerar la plena realización del mercado único simultáneamente a su ampliación. Ello se refiere especialmente al ámbito de la contratación pública, las distintas categorías de servicios y la simplificación legislativa y administrativa. El objetivo estriba en desarrollar una capacidad de crecimiento verdaderamente autónomo, algo de lo que Europa carece todavía, utilizando plenamente el potencial de esta zona económica integrada, muy extensa y al mismo tiempo tecnológicamente avanzada.

## 2. La función de la sociedad civil

2.1. El Comité subraya la importancia fundamental que reviste el diálogo entre los interlocutores sociales, a escala europea y nacional, para llevar a buen puerto las reformas específicamente encaminadas al fomento de la enseñanza y la formación, a un mejor funcionamiento del mercado de trabajo, así como al mantenimiento de unos regímenes de protección social que garanticen la sostenibilidad y las mejoras en este ámbito.

2.2. Desde el principio, el mandato otorgado por el Consejo Europeo de Lisboa ha hecho hincapié en la función prioritaria de las iniciativas del sector privado y de una nueva cooperación entre el Estado y la sociedad civil en la aplicación de esta estrategia plurianual. El método abierto de coordinación incluido en dicha estrategia debe prever la plena participación de la sociedad civil organizada.

2.3. Con motivo de la preparación del nuevo tratado constitucional europeo, que dará continuidad a la ampliación en 2004, el propio Comité ha respaldado enérgicamente la referencia de la Convención Europea a la función de la democracia participativa, fomentada por los agentes de la sociedad civil, para completar la democracia representativa sin sustituirla.

2.4. Cabe añadir también a la dimensión vertical de la subsidiariedad (que distingue unos niveles de competencia a escala europea, nacional, regional o local) una dimensión horizontal o funcional (que distingue por una parte las cuestiones que dependen principalmente de la autoridad de los poderes públicos y, por otra, las que dependen más bien de la participación directa y, en su caso, autónoma, de la sociedad civil: sector privado, interlocutores sociales, medios socioprofesionales y asociativos).

2.5. Más allá del compromiso efectivo de las instituciones europeas y de los Estados, el éxito de la estrategia de Lisboa exige:

- que sea efectivamente comprendida y aceptada por la opinión pública, lo que requiere en particular reforzar su legibilidad y su credibilidad.
- que la apoyen los agentes socioprofesionales de la democracia participativa.

## 3. Recomendaciones del Comité

### 3.1. a nivel europeo:

- un fortalecimiento de la concertación de las instituciones europeas con los medios socioprofesionales y con los interlocutores sociales, mediante el cual se podrá desarrollar un diálogo europeo permanente sobre las distintas orientaciones comunes y los planes de acción de la estrategia de Lisboa y, en particular, garantizar una mejor consideración y conciliación de los imperativos de competitividad económica, progreso social y desarrollo sostenible;
- una participación activa de los interlocutores sociales en la puesta en marcha del programa plurianual de diálogo social que han acordado, que les lleve en particular a desarrollar los acuerdos europeos entre sí en los ámbitos relacionados con la aplicación de la estrategia de Lisboa;
- la valorización de este diálogo socioprofesional y de esta contribución de los interlocutores sociales europeos en el informe anual de la Comisión Europea para la cumbre de primavera.

### 3.2. a nivel nacional, regional y local

- un desarrollo paralelo de la concertación y del diálogo socioprofesional que vaya acompañado del lanzamiento de una campaña informativa de la opinión pública y del debate sobre el objeto y las modalidades de las reformas emprendidas en el marco de la estrategia de Lisboa;
- un diálogo y una participación contractual de los interlocutores sociales en sus ámbitos de competencia, adaptada a la diversidad de las culturas y del contexto económico y social para realizar planes de acción nacionales;
- la valorización de estas contribuciones de la sociedad civil, en particular las de los interlocutores sociales, en los informes nacionales anuales de los Estados miembros para la cumbre de primavera, lo que permitirá en particular una mayor difusión de las mejores prácticas en estos ámbitos.
- El establecimiento de un diálogo real a nivel regional y local. Esta es la mejor forma de garantizar una participación efectiva de los agentes económicos y sociales con el fin de aprovechar al máximo el potencial local en términos de recursos humanos, espíritu empresarial, patrimonio cultural y recursos naturales.

3.2.1. Los Gobiernos y otras instituciones oficiales pueden contribuir a fomentar la competitividad intensificando las políticas y los servicios que sirvan para mejorar el rendimiento de las empresas y otras organizaciones.

3.2.2. El CESE cree que es necesario realizar esfuerzos más específicos centrados en los siguientes objetivos:

- aumentar la oferta de jóvenes con capacidades de la industria del conocimiento;
- incrementar las posibilidades de formación de reciclaje en nuevas capacidades para todos los adultos;
- aumentar la capacidad de I+D de los centros de educación superior y de los departamentos de investigación de las organizaciones empresariales;
- crear incentivos para reducir el riesgo derivado de la innovación y aumentar los beneficios de la innovación con riesgo;
- crear incentivos para reducir al mínimo los residuos y fomentar el reciclado;
- crear incentivos para reducir las emisiones de gases y otros contaminantes.

Bruselas, 10 de diciembre de 2003.

### 3.3. *La función del CESE*

Por su parte, el Comité tiene la intención de actuar como un observatorio permanente del estado de aplicación de la estrategia de Lisboa y, en particular:

- contribuir a desarrollar el diálogo público, asociando directamente a los representantes de la sociedad civil a esta evaluación;
- mantener una concertación estrecha con los Consejos económicos y sociales nacionales y otras organizaciones similares. En su reunión celebrada en Madrid el 28 de noviembre de 2003, los presidentes de los Consejos Económicos y Sociales de los Estados miembros de la Unión y del CESE decidieron emprender una reflexión conjunta con el fin de aportar una contribución común al Consejo Europeo de primavera que se celebrará en 2005 bajo la Presidencia luxemburguesa;
- fomentar la difusión de las iniciativas europeas y nacionales de los medios socioprofesionales y los interlocutores sociales que contribuyan al éxito de la estrategia de Lisboa;
- sobre esta base, seguir presentando cada año un informe de evaluación sobre el estado de aplicación de la estrategia de Lisboa con vistas a la cumbre de primavera.

*Presidente*  
*del Comité Económico y Social Europeo*  
Roger BRIESCH

---

## 407º PLENO DE 31 DE MARZO Y 1 DE ABRIL DE 2004

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Actualizar y simplificar el acervo comunitario»**

(COM(2003) 71 final)

(2004/C 112/02)

El 11 de febrero de 2003, la Comisión Europea decidió, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta mencionada.

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos del Comité sobre este asunto, aprobó su dictamen el 10 de marzo de 2004 (ponente: Sr. RETUREAU).

En su 407º Pleno de los días 31 de marzo y 1 de abril de 2004 (sesión del 31 de marzo), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 88 votos a favor, 1 en contra y 1 abstención el presente dictamen.

**1. La Comunicación de la Comisión, su primer informe semestral y el informe del Parlamento**

1.1 En su sesión del 13 de noviembre de 2003 el OMU tomó nota de la intervención del ponente del Parlamento, Sr. MEDINA ORTEGA <sup>(1)</sup>, así como de los representantes de la Comisión, en relación con la Comunicación sobre el marco de acción «Actualizar y simplificar el acervo comunitario» <sup>(2)</sup> sobre cuya aplicación la Comisión ha presentado este año su primer informe semestral intermedio (COM(2003) 623 final).

1.2 Según este informe, «las acciones básicas consistentes en reducir el volumen de la legislación, simplificarla y hacerla más accesible y coherente, avanzan a buen ritmo». Las acciones ya emprendidas o previstas afectan al 4 % del volumen actual del acervo.

1.3 La Comunicación y la acción marco prevén la simplificación y la actualización del acervo bajo distintas formas y por distintos medios:

- la consolidación, que consiste en incorporar en un texto inicial todas las modificaciones realizadas para que sea legible y esté al día; posteriormente, la consolidación se efectuará sistemáticamente cuando se proceda a la adaptación de nuevos textos reglamentarios o legislativos; la consolidación no crea una nueva norma jurídica, sino que constituye una tarea técnica encomendada a la Oficina de Publicaciones Oficiales (OPOCE);
- la reescritura de textos jurídicos con el fin de reforzar la coherencia y la comprensión, sin alterar la situación jurídica;
- la codificación, que consiste en agrupar en un texto unificado los textos dispersos poniéndolos al día; la codificación

<sup>(1)</sup> Informe FINAL A5-0443/2002 de 6.12.2002, y segundo Informe FINAL A5-0235/2003 de 17.6.2003 de la Comisión de Asuntos Jurídicos y Mercado Interior del PE sobre las Comunicaciones de la Comisión relativas a la simplificación y mejora de la normativa comunitaria. Estos informes aclaran en particular las solicitudes de evolución constitucional del Parlamento en relación con los poderes legislativos y de ejecución y el poder de control.

<sup>(2)</sup> SEC(2003) 165 y documento de trabajo anexo: metodología, procedimientos y prioridades, e información detallada sobre las definiciones y sobre los trabajos previstos.

constituye una nueva norma que sustituye a los textos previos, y debe seguir un proceso legislativo paralelo al de los textos que hayan sido agrupados;

- la supresión de la legislación que haya prescrito;
- una organización y una presentación fiables y de fácil utilización del Derecho comunitario;
- a largo plazo, la simplificación de la legislación y de las políticas para sustituirlas por instrumentos más adaptados y proporcionados;
- el eventual recurso a «métodos de regulación alternativos».

1.4 Los trabajos relativos a cada una de las formas de simplificación evolucionan a ritmos distintos; no todas las direcciones generales de la Comisión han empezado sus correspondientes trabajos. La puesta en práctica de la Fase I se ha visto retrasada (de febrero a septiembre de 2003) a causa de problemas serios de metodología, personal y presupuesto. La Comisión espera que la Fase II (octubre de 2003 a marzo de 2004) permitirá avanzar más rápidamente y recuperar algunos retrasos para poder respetar la totalidad del programa después de la Fase III (abril de 2004 a diciembre de 2004).

**2. Observaciones: ¿La simplificación? No tan simple como parece ...**

2.1 Cabe distinguir:

- la simplificación legislativa y reglamentaria; su actualización;
- la simplificación de los procedimientos y documentos administrativos y su unificación dentro del Mercado Único.

El marco de acción antes citado sólo se refiere a la simplificación del acervo comunitario. No obstante, la simplificación de los procedimientos y documentos es igualmente importante para los actores económicos.

Se pueden examinar los dictámenes anteriores del Comité sobre este tema <sup>(1)</sup>.

### 3. Simplificación legislativa y reglamentaria, actualización de los textos jurídicos

3.1 El Comité celebra el acuerdo interinstitucional (AII <sup>(2)</sup>) entre el Parlamento, el Consejo y la Comisión relativo a los procedimientos de aplicación de la simplificación en el respeto de las competencias y responsabilidades propias de cada cual; el desarrollo probable de la codecisión en un futuro Tratado debería ampliar el papel del Parlamento en la elaboración del Derecho comunitario y el control de su aplicación.

3.1.1 El AII prevé mejorar la coordinación del proceso legislativo entre el Parlamento y el Consejo, sobre la base de un calendario orientativo de las distintas fases que conducen a la aprobación final de cada propuesta legislativa; la Comisión y el Consejo deberían participar regularmente, al más alto nivel, en los debates de las comisiones parlamentarias afectadas por un proyecto.

3.1.2 En el debate de una enmienda importante, el acuerdo prevé la posibilidad de un estudio previo del impacto que tendría la eventual aprobación de dicha enmienda (ello podría no obstante acarrear complicaciones procesales y de calendario).

3.1.3 En lo que se refiere a los «métodos de regulación alternativos», es decir, la corregulación entre entes privados o la autorregulación privada, el acuerdo prevé que estos mecanismos no serán aplicables cuando estén en juego «los derechos fundamentales o se trate de opciones políticas importantes, o en situaciones en que deban aplicarse uniformemente las normas en todos los Estados miembros». Estos mecanismos deberán además «garantizar una regulación rápida y flexible que no afecte a los principios de competencia ni a la unicidad del mercado interior». La regulación «alternativa» se encuentra así enmarcada de una forma restrictiva.

3.1.4 Hay que señalar que las normas concertadas entre interlocutores sociales europeos (artículos 138-139 TCE) no deberían entrar en la categoría general de la corregulación; esta categoría se refiere a iniciativas voluntarias entre entes privados que no implican posicionamiento alguno por parte de las instituciones. La negociación colectiva europea constituye un modo de regulación específico en el que rige el derecho primario.

<sup>(1)</sup> DO C 14 de 16.1.2001. Simplificación I, ponente: Sr. VEVER.  
DO C 48 de 21.2.2002. Simplificación II, ponente: Sr. WALKER.  
DO C 125 de 27.5.2002. Simplificación III, ponente: Sr. WALKER.  
DO C 133 de 6.6.2003. Simplificación IV, ponente: Sr. SIMPSON.

<sup>(2)</sup> Acuerdo interinstitucional «Legislar mejor» entre el Parlamento, el Consejo y la Comisión, DO C 321 de 31.12.2003; la cuestión de la mejora cualitativa de la redacción de la legislación había sido objeto por su parte del AII de 22 de diciembre de 1998.

3.1.4.1 La Comisión comprobará las iniciativas voluntarias de regulación desde el punto de vista de su conformidad con el Tratado e informará al Parlamento al respecto, así como sobre la representatividad de las partes implicadas. Esto parece un poco contradictorio y no se ve claramente qué consecuencias podría tener actualmente una información considerada insatisfactoria por el Parlamento, que no podría sino pedir a la Comisión una iniciativa legislativa en sustitución de la autorregulación; para el futuro, el Parlamento desea un procedimiento formal de «call back», inscrito en el nuevo Tratado constitucional, para sustituir las iniciativas de autorregulación por una normativa comunitaria.

3.1.5 Por último, el AII aborda también el grave problema de la transposición de las directivas comunitarias al Derecho nacional; las instituciones se comprometen a prever un plazo de transposición lo más corto posible y que no sobrepase los dos años (el Tratado no estipula nada sobre los plazos de transposición). El Comité celebra este compromiso, pero tiene sus dudas en cuanto a su aplicación práctica, prevista a cargo del Consejo, mientras el Tratado no prevea que los plazos de transposición fijados en una Directiva sean vinculantes y que su incumplimiento implicará ipso facto un procedimiento de infracción.

3.1.6 El Comité habría deseado poder emitir un dictamen en la fase de proyecto del acuerdo interinstitucional, en la medida en que era parte interesada y ya había expresado anteriormente sus puntos de vista sobre las cuestiones tratadas; habría podido aportar las sugerencias de la sociedad civil organizada, principal destinataria del acervo, y directamente afectada por los temas de la simplificación, la transposición y los «métodos alternativos» de regulación.

3.2 Por lo que se refiere al número y naturaleza de los textos afectados que figuran en el cuadro de la Comisión, conviene destacar los retrasos acumulados en la primera fase, que se transmitirán a la segunda y dificultarán tal vez la realización del plazo de 2005. Además, la gran mayoría de los textos elegidos emanaba de la Comisión y del ejercicio de la comitología <sup>(3)</sup> como «autoridades reguladoras delegadas» (aunque este concepto no figura en el texto actual del TCE, que hace referencia a una competencia de ejecución delegada por el Consejo).

3.3 El proverbio «nemo censitur...» (nadie debe ignorar la ley) constituye hoy una verdadera ficción jurídica ante la abundancia y la complejidad de directivas y reglamentos, a pesar de algunas iniciativas loables de codificación que permiten un enfoque más coherente en algunos ámbitos del Derecho europeo. Sin embargo, la diversidad en materia de transposición de las directivas a nivel nacional puede desembocar en divergencias inoportunas y procedimientos diferentes. Por consiguiente, los Estados miembros y los legisladores nacionales tienen también una importante responsabilidad para transponer de manera lógica, accesible y clara las directivas comunitarias, respetando tanto su letra como sus objetivos de convergencia y armonización en los Derechos nacionales.

<sup>(3)</sup> El sistema de comitología se basa en el artículo 202 del TCE; el Parlamento pide una reforma profunda del mismo a fin «de evitar una deriva de la tendencia ejecutiva».

3.4 La normativa resultante de la comitología resulta a menudo puntillosa y su elaboración poco transparente. El Parlamento desea que la comitología esté orientada en el futuro más hacia la aplicación y la adaptación de la legislación (estrictas competencias de ejecución) que hacia la legislación existente propiamente dicha; en su opinión, las modificaciones importantes de la normativa deberían seguir un procedimiento legislativo normal. Si se sigue esta orientación, el CESE debería ser consultado sobre tales modificaciones.

3.5 El Comité ha respaldado siempre las iniciativas de simplificación, a posteriori, del acervo comunitario. Pero la perspectiva de simplicidad y claridad de la legislación debe preverse desde su concepción, en particular con la participación de todas las partes interesadas, a través de cuestionarios o consultas en reuniones u otros métodos ad hoc, incluida la consulta al CESE en esta fase temprana, antes de que la Comisión elabore una propuesta legislativa o reglamentaria, con el fin de garantizar que todos los problemas se tengan en cuenta debidamente y con anterioridad a la misma.

3.5.1 Estas consultas pueden además contribuir a la realización de evaluaciones lo más realistas posible del impacto y las consecuencias financieras —y de otro tipo— de un proyecto. Puede tratarse, aunque no solamente, de consultas sobre libros verdes o sobre otros documentos de trabajo preparatorios de la Comisión con un cuestionario en anexo. El Comité expresa su disponibilidad para contribuir a los procesos consultivos en su calidad de representante de los intereses socioeconómicos globales de la sociedad civil y organizar audiencias con las organizaciones representativas del conjunto de estos intereses para aportar su contribución específica a la mejora continua y a la simplificación de la legislación.

3.5.2 El Comité respalda el análisis costes/ventajas así como la evaluación de los proyectos legislativos desde el punto de vista de su proporcionalidad y del de la subsidiariedad.

3.5.3 Sin embargo, en materia de salud y seguridad o de medio ambiente, el análisis de las implicaciones costes/ventajas en términos puramente monetarios constituye un ejercicio relativamente complejo y difícil que, en determinados casos, podría resultar incompleto, dado que el objetivo de la legislación consiste en prevenir enfermedades o proteger la vida humana.

3.5.4 El impacto de la legislación en términos de coste para sus destinatarios finales, en particular las empresas, debe evaluarse también. Es cierto que una legislación comunitaria o la transposición de una directiva al Derecho nacional puede tener un elevado coste para las empresas o los particulares, en particular si carece de precisión jurídica o si la presentación del proyecto no corresponde precisamente a una explicación de texto clara y precisa sobre el alcance exacto y los objetivos del proyecto<sup>(1)</sup>. Si es necesario recurrir a un arbitrio para interpretar la legislación o la normativa, los costes globales resultarían desproporcionados para los destinatarios del derecho.

(1) Por ejemplo, la presentación del proyecto de Directiva relativa a las «inversiones implementadas por ordenador» introducía una total confusión en cuanto a la naturaleza exacta, el alcance y los objetivos del proyecto presentado por la Comisión.

3.5.5 Asimismo, la fase de consulta previa debe orientarse prioritariamente hacia los organismos que sean realmente representativos de los intereses de los destinatarios principales de la legislación, incluidos los profesionales y expertos cualificados, pero también debe ir dirigida al Comité Económico y Social o al Comité de las Regiones.

3.6 El CESE desea vivamente verse asociado también de manera regular al análisis de impacto a posteriori de las legislaciones comunitarias y al examen de los informes periódicos previstos en la legislación, con el fin de dar a conocer el punto de vista de los usuarios y expertos del derecho sobre la eficacia de las normas; en efecto, el derecho se debilita si no es útil, eficaz o correctamente aplicado, o si su aplicación requiere una interpretación previa de los tribunales.

3.7 El seguimiento, que puede resultar difícil, consiste en evaluar el impacto en la vida real de la legislación directa (reglamento) o indirecta (transposición de las directivas) a nivel nacional y en el día a día de las administraciones a los distintos niveles.

3.8 El CESE ha sugerido la creación de un órgano europeo independiente con el fin de seguir e impulsar la simplificación reglamentaria y administrativa. Debería preverse una disposición de esta naturaleza en un futuro lo más próximo posible. En cualquier caso, conviene ampliar al máximo la simplificación a todos los ámbitos del acervo, lo que dista aún mucho de ser así. La urgencia es tanto más apremiante cuanto que esta simplificación favorecerá y acelerará la aplicación efectiva del acervo en los nuevos países miembros, y debería incitar a los países «atrasados» a liquidar su pasivo de transposiciones.

3.8.1 La legislación medioambiental y de seguridad relativa a las actividades de las empresas podría constituir un ámbito especialmente prometedor para acciones de simplificación. A largo plazo, esta materia podría refundirse de manera provechosa en un «código europeo del medio ambiente» para hacerla coherente y más accesible. El Comité observa que algunos editores privados publican periódicamente «códigos europeos» no oficiales, que agrupan y comentan algunas materias, como el «código social europeo» o un «código de negocios», ilustrados y explicados a través de la jurisprudencia y la correspondiente doctrina; estas iniciativas muestran la utilidad de una codificación o de una reformulación del acervo para los usuarios y profesionales del Derecho comunitario.

3.9 La simplificación está vinculada directamente al principio de buena gobernanza<sup>(2)</sup>, y pone de relieve las cuestiones prejudiciales de la proporcionalidad y la subsidiariedad; según los textos jurídicos que se consideren, debería aplicarse un procedimiento de evaluación adaptado a las distintas fases (concepción, elaboración, adopción y publicación) y de seguimiento de la aplicación. Dicho procedimiento no puede sino reforzar la certidumbre jurídica de los destinatarios y su respeto del derecho.

(2) Véase el Libro Blanco sobre la gobernanza, de 2001, y el plan de acción «Legislar mejor» elaborado por un Grupo de Trabajo del Consejo (Mandelkern Group on better legislation).

3.10 Es en efecto evidente que los usuarios del Derecho comunitario, que representa actualmente una proporción importante si no una mayoría de los textos jurídicos aplicables a nivel de los países miembros, piden formulaciones menos complejas, sin equívocos y de más fácil transposición o aplicación. La proliferación legislativa y reglamentaria tiene un coste para las empresas y plantea muchos problemas a las empresas de pequeña dimensión sin servicio jurídico propio así como a los consumidores que quieren conocer con claridad sus derechos y sus posibles vías de recurso.

3.11 El mercado único requiere una regulación, que es naturalmente de carácter evolutivo, pero que debe sin embargo aportar una certidumbre y una seguridad jurídica suficientes a los agentes económicos y sociales; la normativa debe ser oportuna, adaptada, y no ha de crear obstáculos o dificultades inútiles, pero el proceso de simplificación no debe confundirse con ningún tipo de desregulación<sup>(1)</sup>. La codificación es una simplificación por lo que se refiere a la coherencia y la comprensión de la legislación aplicable, pero se hace en principio manteniendo la esencia de la doctrina legal. Los ejercicios de simplificación y la evaluación periódica de la eficacia del acervo podrían también, llegado el caso, conducir a una reformulación del derecho, mediante enmiendas o proyectos de sustitución si fuera necesario.

3.12 La armonización comunitaria y los textos comunitarios ya aportan una simplificación en el mercado único, evitando la multiplicidad de textos nacionales y facilitando así el conocimiento del derecho a todos los actores europeos interesados.

3.13 La información y su difusión tienen una gran importancia en el conocimiento de la legislación aplicable y de su evolución, pero deberían dirigirse a objetivos precisos (límites de la simple publicación en el DOCE, importancia de los posibles enlaces o de medios alternativos). Las páginas Internet de las instituciones comunitarias participan en la información del público desde las etapas preliminares; por otra parte, las fichas legislativas de la página del Parlamento Europeo informan claramente sobre la evolución de los distintos expedientes. Por último, los folletos comunitarios destinados al público en general desempeñan un papel útil, así como los comunicados de prensa, generalmente bien redactados pero a veces mal explicados a los lectores por los periodistas.

3.13.1 Numerosas organizaciones profesionales (en particular los gremios profesionales, los Colegios de Abogados nacionales) y asociaciones publican para sus miembros los textos que les afectan, así como explicaciones y consejos.

3.13.2 La información también es a menudo difundida por los Estados miembros y a través de la enseñanza. Los manuales universitarios y la doctrina legal en general aportan una contribución a la formación de los juristas y futuros legisladores europeos, así como los intercambios de estudiantes.

<sup>(1)</sup> Este asunto se desarrolló claramente en los Dictámenes antes citados del Comité.

3.13.3 El Comité sugiere a la Comisión que examine la manera en que mejor puedan ser informados en la práctica los expertos y los destinatarios del Derecho comunitario, con el fin de determinar si los medios actuales de información se emplean bien y si son o no suficientes, al objeto de elaborar eventualmente una estrategia mejor de comunicación y formación sobre el Derecho comunitario.

#### 4. Procedimientos y documentos administrativos

4.1 Conviene destacar que numerosos reglamentos prevén los procedimientos que deben seguirse y dan los modelos de documentos que deben emplearse. El Comité respalda este método, que puede simplificar los trámites administrativos en el marco del mercado único y reducir los costes de transacción.

4.2 Por lo que se refiere a los procedimientos y documentos administrativos en uso, la armonización se convierte en un problema agudo para los operadores cuando cada país presenta exigencias diferentes. Existe en este sentido un amplio espacio para una armonización que constituiría una verdadera simplificación para los intercambios, y que conviene explotar plenamente.

4.3 Si el papel de la comitología consiste también en aplicar la legislación, convendría que aportara una contribución esencial a la simplificación y a la armonización de los procedimientos y documentos administrativos, teniendo en cuenta el punto de vista de los profesionales del derecho y de los usuarios.

4.4 El uso de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en la administración electrónica constituye también un instrumento de buena gobernanza que debería promoverse sin demora. Su aplicación en el ámbito de las aduanas previsto por la Comisión muestra una vía deseable de simplificación procesal y documental (ventanilla única, documentos normalizados para evitar todo bloqueo en las fronteras comunitarias). Ello implica obviamente consultas con las partes interesadas, industrias, personal aduanero y transportistas para evitar los trámites inútiles, garantizar la seguridad jurídica de las operaciones y efectuar un control eficaz que no obstaculice la libre circulación y respete la confidencialidad de los negocios, siempre y cuando no haya indicios de fraude o sospechas fundadas de fraude.

4.5 Al tiempo que manifiesta su total respaldo al desarrollo de la administración electrónica si va acompañada de simplificaciones procesales y administrativas, el Comité quiere recordar los principios esenciales de su funcionamiento. Deben respetarse normas estrictas de confidencialidad, de duración de conservación de determinados documentos por parte de las autoridades y de anonimato con fines estadísticos o de comunicación de la información recogida.

## 5. Corregulación y autorregulación <sup>(1)</sup>

5.1 Hasta ahora no se han explorado suficientemente las posibilidades de una normativa menos detallada, menos puntillosa y que ofrezca un espacio para la corregulación y la autorregulación. Debe promoverse el propio papel de los destinatarios de la normativa, lo que no puede sino contribuir a generalizar y facilitar su aplicación. La base de datos PRISM del CESE (Progress Report on Initiatives in the Single Market) da ejemplos concretos de lo que se podría calificar respectivamente de «reglamentación contractual» y de «reglamentación unilateral», que requieren también mecanismos adecuados de control y evaluación (etiquetas, certificaciones, controles independientes privados o públicos). El reconocimiento mutuo, las relaciones con los consumidores, etc., brindan posibilidades para una regulación privada eficaz.

5.2 En cuanto al Derecho comunitario social y laboral, la negociación colectiva de las condiciones de trabajo y de empleo y el diálogo social ofrecen una posibilidad de participación en las organizaciones europeas representativas de los empresarios y de los trabajadores en lo que se refiere a las relaciones laborales y a las normas sociales comunitarias.

5.2.1 Los textos negociados deben sin embargo ser objeto de una iniciativa de la Comisión y de una decisión del Consejo para transformarse en legislación. En este procedimiento no se consulta realmente al Parlamento, puesto que no se tienen en cuenta sus eventuales enmiendas.

5.2.2 Sin embargo, si los métodos de autorregulación no dieran resultados aceptables o suficientes o en caso de necesidad, el legislador, en el marco de los procedimientos existentes o de nuevos procedimientos del nuevo Tratado, como el «call back», siempre podría transformar la autorregulación o la corregulación en legislación. Conviene sin embargo, en opinión del Comité, ser prudente sobre este asunto, en particular por lo que se refiere a los contratos colectivos entre interlocutores sociales europeos, cuyas aspiraciones y disposiciones deberían respetarse en principio.

5.3 De esta manera, si la regulación pública (iniciativa legislativa) puede eventualmente sustituir a la regulación privada (reglamentación contractual y unilateral, órganos de control no gubernamentales, resolución extrajudicial de los litigios...), las eventuales intervenciones legislativas deben responder a razones políticas sólidas o a imperativos de orden público evidentes. En un marco político democrático, la regulación privada debe en general representar un desarrollo o una aplicación de la regulación pública, suplirla eventualmente en algunos ámbitos, incluso cuando se trate de normas no escritas

de origen consuetudinario o de reglamentación interna que el legislador y la autoridad pública pretenden, explícita o implícitamente, hacer cumplir: códigos de deontología de algunas profesiones, por ejemplo.

5.4 Cuando en normativas privadas se incluyan algunas disposiciones de tipo cuasi judicial, debe ser siempre admisible un recurso contra una decisión -obligatoriamente justificada- del órgano privado (consejo de disciplina, órgano de admisión en una corporación profesional) ante una jurisdicción pública o eventualmente ante una jurisdicción arbitral autorizada por ambas partes.

## 6. Consideraciones finales

6.1 El CESE seguirá atentamente los informes intermedios semestrales de la Comisión. Apoya la iniciativa y el marco de acción destinados a la simplificación del acervo comunitario, y desea que se amplíe rápidamente a los distintos ámbitos del acervo para facilitar y promover su aplicación efectiva, tanto en los países miembros como en los países de la ampliación.

6.2 El CESE desea participar de manera más eficaz en la elaboración del Derecho comunitario a través de sus dictámenes consultivos, lo que supone su participación en una fase mucho más temprana que lo que es en general actualmente; desea también participar de manera activa en los análisis de impacto y seguimiento y en los esfuerzos de simplificación, al objeto de contribuir a un mejor conocimiento y a la eficacia del Derecho comunitario en una Europa ampliada. Estas aspiraciones se inscriben naturalmente en los principios de democracia y buena gobernanza, y en los de aproximación de los ciudadanos a las instituciones y la legislación comunitarias.

6.3 Por último, el Comité se congratula por el acuerdo interinstitucional «Legislar mejor» celebrado el 16 de diciembre de 2003 entre el Parlamento, el Consejo y la Comisión, que crea las condiciones para mejorar la simplificación de la reglamentación comunitaria y, en particular, define y enmarca, al tiempo que lo promueve, el recurso a la autorregulación y a la corregulación por los actores socioprofesionales. Este acuerdo responde a los deseos formulados por el Comité en septiembre de 2000 en relación con estas materias, cuando adoptó su propio código de conducta e invitó a las instituciones a que obraran de la misma forma. El Comité procurará contribuir al buen funcionamiento del acuerdo y seguirá promoviendo el recurso a la autorregulación y la corregulación, cuestiones sobre las que el Comité está preparando actualmente un documento informativo.

Bruselas, 31 de marzo de 2004.

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social Europeo*  
Roger BRIESCH

<sup>(1)</sup> Este capítulo se desarrolla poco a propósito, dado que el Sr. VEVER está preparando un dictamen específico sobre el asunto.

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el «Libro Blanco — El Espacio: una nueva frontera europea para una Unión en expansión — Plan de acción para la aplicación de la política espacial europea»**

(COM(2003) 673 final)

(2004/C 112/03)

El 12 de noviembre de 2003, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre el «Libro Blanco — El Espacio: una nueva frontera europea para una Unión en expansión — Plan de Acción para la aplicación de la política espacial europea»

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, elaboró su dictamen el 10 de marzo de 2004 (ponente: Sr. BUFFETAUT).

En su 407º Pleno celebrado los días 31 de marzo y 1 de abril de 2004 (sesión del 31 de marzo de 2004), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 97 votos a favor y 2 abstenciones el presente Dictamen.

## 1. Introducción

1.1 El Libro Blanco sobre el que se consulta al CESE constituye la continuación lógica del Libro Verde «Política espacial europea», sobre el cual el Comité emitió un dictamen el mes de junio pasado.

1.2 En él planteaba el Comité la pregunta siguiente: ¿existe en Europa una voluntad política fuerte y estable en el ámbito espacial, dotada de los recursos presupuestarios necesarios? ¿Dispone de una estructura institucional adecuada?

1.3 La Asamblea concluyó que «el lugar de Europa en el ámbito espacial debe ser fruto de una voluntad política decidida y de unos arbitrajes presupuestarios claros. La introducción de una competencia compartida o paralela para el ámbito espacial en el futuro Tratado constitucional europeo otorgaría a la Unión Europea los medios políticos, legislativos y financieros para definir y poner en marcha una política espacial sólida que deberá, en particular:

- garantizar a Europa el acceso autónomo al espacio,
- contribuir a su autonomía estratégica,
- desarrollar un programa científico de excelencia,
- poner las aplicaciones al servicio de los ciudadanos y de las políticas sectoriales de la Unión Europea,
- coordinar un programa de investigación dual de las tecnologías espaciales para garantizar nuestra independencia en la realización de actividades civiles, comerciales, de seguridad y de defensa.»

1.4 En el contexto de esta toma de posición clara es donde conviene valorar hoy el Libro Blanco que se presenta al CESE para dictamen.

## 2. Síntesis del documento

2.1 La Comisión recuerda las amenazas a las que debe hacer frente Europa en el ámbito espacial:

- el declive de sus posibilidades como actor clave del sector espacial, si su crecimiento no se mantiene al ritmo de la evolución mundial en el sector del espacio,

- el declive de sus principales empresas espaciales debido a la debilidad de los mercados comerciales y a la falta de inversiones públicas en nuevos programas.

2.2 Partiendo de esta constatación y señalando que «la inmovilidad no es una opción válida», propone una serie de iniciativas para evitar un debilitamiento del sector espacial europeo.

2.3 El documento está dividido en secciones:

- los desafíos políticos,
- medidas espaciales en apoyo de las políticas clave de la Unión Europea,
- los desafíos que hay que superar para mantener y desarrollar las capacidades científicas y tecnológicas de Europa en el sector espacial,
- cuestiones de gobernanza y recursos.

2.4 En cada caso se identifican los desafíos y se formulan propuestas para responder a ellos.

### a) Desafíos políticos

La Comisión destaca que «como política horizontal, la política espacial resulta especialmente pertinente para el mantenimiento de las perspectivas económicas europeas [–y, en particular de los objetivos de Lisboa–], los objetivos de la política agrícola, los niveles de empleo, la seguridad, la gestión del medio ambiente y las políticas de asuntos exteriores y seguridad».

### b) El apoyo a las políticas clave de la Unión Europea

Se enumeran diversas iniciativas esenciales con respecto a las cuales se recomiendan acciones. Se trata de la puesta en marcha del programa GALILEO y de la iniciativa «Vigilancia Mundial del Medio Ambiente y la Seguridad (GMES)», del «cierre de la brecha digital», de la contribución del espacio a la Política Europea de Seguridad y Defensa, así como del desarrollo de asociaciones internacionales.

c) *El mantenimiento de las capacidades científicas y tecnológicas*

Se trata de elementos esenciales para el mantenimiento de la potencia espacial europea. Se contemplan los objetivos de garantía de un acceso independiente al espacio, optimización y coordinación de los recursos de investigación y desarrollo, vuelos tripulados y exploración del espacio, necesidad de disponer de una «población científica» renovada y suficiente, consolidación de la posición de Europa en las ciencias del espacio y de una industria espacial europea innovadora y competitiva.

d) *Gobernanza y recursos*

El objetivo que se persigue es definir y repartir mejor las misiones y responsabilidades entre la Unión Europea, la Agencia Espacial Europea (AEE), los Estados miembros, las agencias y empresas con el fin de obtener la máxima eficacia y sacar el mayor beneficio de una actividad espacial para Europa y sus ciudadanos. Pero esto sólo podría ser posible si aumentasen los recursos financieros para el espacio.

2.5 La conclusión del Libro Blanco es que Europa debe aumentar de forma progresiva su presupuesto espacial a largo plazo, con el fin de obtener políticas europeas más eficaces y oportunidades reforzadas para reimpulsar la industria espacial e intensificar la presencia de Europa en los mercados de servicios espaciales.

2.6 Por lo demás, el anexo 2 dedicado a la evaluación de los recursos propone tres «supuestos hipotéticos» de crecimiento del gasto destinado a la actividad espacial que se corresponden con tres grados de voluntad política.

### 3. Observaciones generales

3.1 El Libro Blanco es ante todo un documento político cuyo objetivo primordial es establecer la Política Espacial Europea. En este sentido, representa un avance importante en un ámbito en el que Europa ha sido sumamente activa y donde ha conseguido grandes éxitos, pero en el cual aún no ha expresado realmente de forma sintética una voluntad política. Además, el Libro Blanco presenta líneas de acción concretas en los principales sectores en los que los desafíos estratégicos, económicos e industriales van unidos al dominio de los medios espaciales. La estructuración del documento en desafíos que hay que afrontar es interesante, puesto que así se destaca el alcance y la urgencia de los compromisos que se deben contraer si se desea que Europa conserve al mismo tiempo su posición de gran potencia espacial, su fuerza científica y tecnológica, su comunidad de investigadores e ingenieros, su industria punta y su presencia competitiva en los mercados.

3.2 Las iniciativas, acciones y propuestas formuladas parecen ser coherentes con las reflexiones realizadas durante el proceso de consultas del Libro Verde. Tal y como se presenta, el Libro Blanco constituye un punto de partida sólido para la puesta en marcha de un proyecto espacial europeo ambicioso integrado en una visión política del futuro. Pero es evidente que la clave

reside en la voluntad política y presupuestaria real de los Estados miembros de la Unión a la hora de apoyar y desarrollar un sector espacial europeo independiente.

3.3 Por otra parte, desde el fracaso de la Conferencia Intergubernamental se plantea un problema de sólido fundamento jurídico para la Unión Europea en el sector espacial. En efecto, mientras no se ratifique el proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa, el artículo 13.3 permanecerá invariable. El Comité Económico y Social Europeo, por tanto, recomienda que el Acuerdo Marco entre la AEE y la Comisión se utilice plenamente y de modo muy voluntarista, dado que las acciones en el ámbito espacial no pueden esperar hasta ratificación del futuro Tratado, que se aleja en el tiempo. Los daños resultantes para la autonomía estratégica de Europa, la industria espacial y sus colaboradores, así como para los equipos y capacidades de investigación europeas podrían causar un retraso irreparable en la carrera espacial.

3.3.1 Por lo demás, los Estados miembros habían llegado a un acuerdo unánime para dotar a la Unión Europea de una competencia compartida en materia de política espacial, acuerdo que nadie ha puesto en tela de juicio.

3.3.2 Por esta razón, el CESE insiste en la necesidad de reflexionar acerca de las vías y medios para poder aprovechar esa voluntad política claramente expresada en espera de un fundamento jurídico estable.

En primer lugar, se debe crear cuanto antes el Consejo Espacio AEE/UE previsto por el Acuerdo Marco AEE/Comisión. En segundo lugar, se podría contemplar la posibilidad de crear un —o una— «Responsable Espacio» (a imagen del «Responsable PESC»), o incluso de incluir la política espacial entre las responsabilidades del Presidente de la Comisión, sin excluir la idea de crear en un futuro un Comisario de asuntos espaciales. En el caso de las tres hipótesis, la importancia de la política espacial se vería fuertemente reafirmada.

### 4. Observaciones particulares

#### 4.1 Contribuciones del espacio a los desafíos políticos

4.1.1 La técnica espacial es un útil de investigación fundamental, tanto por la complejidad de las técnicas aplicadas como por los ámbitos explorados, en particular la astrofísica y la «planetología», e incluso la sismología, la oceanografía, la meteorología, la epidemiología, etc. El CESE lamenta que el Libro Blanco no mencione explícitamente este papel esencial y desea que este aspecto se legitime de cierto modo con la política espacial europea, aunque el programa obligatorio de la AEE responda a dicha necesidad, sobre todo en lo referente a las ciencias del universo.

4.1.2 Por lo demás, cabe señalar que en el ámbito de la observación y del conocimiento del planeta existe una relación de dependencia mutua entre las acciones operativas (como las realizadas por Eumetsat) y las actividades de investigación pura.

4.1.3 En último lugar, hay que destacar que en la fase de investigación y desarrollo, la técnica espacial es dual; la diferenciación entre el uso civil y militar se hace esencialmente en la fase de la explotación operativa de los datos. Las reflexiones e investigación tecnológica previas, por tanto, deberían reunir al conjunto de los agentes civiles y militares en una visión concertada con el fin de optimizar la utilización de los sistemas y reducir los costes.

#### 4.2 Medidas espaciales en apoyo de la Unión ampliada

##### 4.2.1 Navegación

El CESE está totalmente de acuerdo con la idea que el programa GALILEO es el símbolo de la toma de conciencia de los desafíos políticos, estratégicos y económicos del espacio por parte de la Unión Europea. Considera que debe hacerse todo lo posible para que ese proyecto esencial para la autonomía y la independencia de Europa llegue a buen término.

##### 4.2.2 Vigilancia Mundial del Medio Ambiente y la Seguridad (GMES)

4.2.2.1 La interoperabilidad de los sistemas espaciales debe considerarse prioritaria; sus orígenes pueden ser diferentes.

4.2.2.2 El CESE estima que hay dos aspectos específicos sobre los que no se ha hecho demasiado hincapié y se perciben insuficientemente:

- por un lado, la continuidad de la observación en órbita no está garantizada en ciertos ámbitos y, en particular, en el de la observación radar;
- por otro, y sobre todo, la existencia de una acción operativa europea en el ámbito de la meteorología, la climatología y la oceanografía se ha visto casi ignorada. Es significativo que Eumetsat no se mencione sino entre las «partes interesadas» y la existencia de una estructuración de ciertas actividades espaciales a escala europea parece olvidada o ignorada.

4.2.2.3 El CESE considera que se trata de una laguna del documento, puesto que la política espacial de la Unión Europea debe construirse sobre la existente, sin repetir lo que realizan las agencias espaciales, aunque sí y complementando y estructurando la demanda.

4.2.2.4 El Comité, por tanto, recomienda que la Comisión adopte una actitud constructiva con respecto a Eumetsat, socio europeo muy importante, comparable a la adoptada con respecto a la AEE. En el mismo sentido, considera que se debería sacar mayor provecho del centro madrileño de Torrejón para estructurar datos desde satélites creando un verdadero banco de datos espaciales del mismo modo que se hace en Estados Unidos.

#### 4.3 El cierre de la «brecha digital»

4.3.1 El CESE estima que esta sección presenta una lamentable debilidad, tanto en el fondo como en la forma, que contrasta de manera curiosa con el resto del documento. Es especialmente sorprendente comprobar que en el apartado «itinerario» las comunicaciones por satélite se mencionan casi de modo incidental y entre paréntesis cuando se afirma que convendría utilizar plenamente todas las tecnologías de banda ancha disponibles para cerrar la brecha digital.

4.3.2 El Comité estima que en esta cuestión el texto se basa en un determinado número de contrasentidos o apreciaciones erróneas.

4.3.3 En primer lugar, la noción de neutralidad tecnológica sólo puede significar que todas las tecnologías son iguales a la hora de solucionar un problema dado. Está claro que las opciones deben estar motivadas por un análisis coste-beneficio como han subrayado los servicios de la Comisión (documento de trabajo SEC(2003) 895). A este respecto, es importante que el uso de los Fondos Estructurales no contradiga estos principios y que las autoridades locales tengan una visión clara del carácter complementario de los sistemas terrestres y espaciales en función de los datos geográficos y de densidad de población.

4.3.4 El Comité está de acuerdo con que no se pueden promover soluciones espaciales en detrimento de soluciones terrestres más eficaces, pero ello no impide reconocer que las soluciones espaciales están particularmente indicadas para las zonas de poca densidad de población, apartadas geográficamente o de difícil acceso. Así pues, las soluciones espaciales y las terrestres son complementarias y tienen campos de excelencia diferentes.

4.3.5 El texto no menciona que el papel de las soluciones espaciales a la hora de remediar el problema de la brecha digital debe proceder de la complementariedad intrínseca de las soluciones terrestres y espaciales.

4.3.6 Lo que está en juego en el desarrollo de las soluciones espaciales es la igualdad de acceso a las ventajas de las telecomunicaciones de banda ancha cualquiera que sea el lugar donde se implante una actividad.

4.3.7 En concreto, para muchos países, hoy día el 80 % de la población está cubierta por soluciones terrestres o va a estarlo, pero esto sólo corresponde al 20 % del territorio; y esta situación sólo puede evolucionar de forma favorable si se recurre a la complementariedad de las tecnologías espaciales y terrestres.

4.3.8 La preponderancia del mercado urbano hace que se privilegien las soluciones terrestres y el peso de sus operadores no hace más que acentuar el desequilibrio entre las zonas urbanas y rurales. Esto lleva a plantearse la siguiente pregunta: ¿cabe admitir que el progreso de la sociedad de la información favorezca la concentración urbana y el abandono del campo? No hay que poner en duda que ésta no puede ser la elección sociopolítica de la Unión Europea ni de los Estados miembros.

4.3.9 Cuando el texto del Libro Blanco dice que hay una intensa competencia entre los operadores y las tecnologías, confunde dos elementos muy diferentes: la competencia comercial entre los operadores y el equilibrio entre las tecnologías, que se basa en definitiva en sus respectivas cualidades.

4.3.10 El CESE, por tanto, estima que las instituciones europeas deberían apreciar más correctamente el papel específico de las soluciones espaciales, para no perder la iniciativa en este importante sector de la política espacial. Por eso, sería útil fomentar operaciones piloto basadas en iniciativas concertadas entre la AEE y la Comisión, con el fin de demostrar las ventajas coste-beneficio del satélite con respecto a las inversiones que serían necesarias para llevar soluciones equivalentes por cable a las zonas no cubiertas. Sería necesario igualmente favorecer licitaciones públicas agrupadas al objeto de permitir al satélite, que tiene una cobertura europea, beneficiarse de un ahorro de escala que estimule la reducción de costes, tanto en lo que se refiere a los terminales como a la oferta de servicios. Esto permitiría también asistir a la emergencia de un estándar europeo que tendría por resultado permitir a las diversas empresas afectadas posicionarse a nivel mundial.

4.3.11 La función de una política espacial no es promover la política espacial cueste lo que cueste, sino hacer que el desarrollo de las soluciones espaciales no se deje de lado en detrimento del interés de determinados usuarios, regiones y su población.

#### 4.4 *El espacio como contribución a la PESC y a la PESD, el desarrollo de las asociaciones internacionales, la independencia estratégica y los recursos comunes para iniciativas conjuntas*

4.4.1 Estos apartados no requieren observaciones importantes, pero el CESE hace especial hincapié en que la cooperación internacional debe nacer de un enfoque realista de los intereses europeos en la medida en que nuestros principales socios consideran el espacio como una baza de poder de suma importancia (en 2004, el administrador de la NASA, Sean O'Keefe, presentará una nueva «hoja de ruta» titulada de forma significativa: un dominio espacial renovado de Estados Unidos).

4.4.2 El Comité, por tanto, reitera que deben destinarse fondos públicos al mantenimiento de esta libertad de acceso, de gran importancia estratégica en la medida en que la posibilidad de disponer de un libre acceso al espacio es indispensable para la autonomía de Europa y ésta no puede conseguirse con un planteamiento comercial.

4.4.3 Por lo que se refiere a la PESD, el CESE recuerda que el informe de la Presidencia sobre la Política Europea de Seguridad y Defensa, aprobado por el Consejo Europeo de Tesalónica de los días 19 y 20 de junio de 2003, reconoce la importancia de las aplicaciones y funciones espaciales en ese ámbito. A este respecto, el Comité insiste en que las ciencias y las tecnologías espaciales tienen un carácter dual que no se explota suficientemente en Europa.

4.4.4 En cuanto a los vuelos espaciales, conviene considerar con atención una posible reconfiguración de la política espacial estadounidense en este ámbito.

4.4.5 El CESE considera apropiado mantener este tipo de acción por razones relacionadas, por un lado, con el ansia de aventura y descubrimiento arraigada en la naturaleza humana y, por otro, con la necesidad de símbolos propios que aviven el interés y adhesión de la opinión pública. Por lo tanto, conviene crear programas realistas que velen de modo inteligente por los intereses europeos y se basen al mismo tiempo en la cooperación internacional.

4.4.6 En este sentido, la idea de una estación lunar debería considerarse sin duda seriamente teniendo siempre sumamente presentes los intereses de Europa.

#### 4.5 *Refuerzo de la excelencia europea en las ciencias espaciales*

4.5.1 El Comité recuerda que la AEE, las agencias nacionales, los institutos científicos y las empresas han contribuido al logro de una excelencia científica europea mundialmente reconocida; y esto, como señala la Comisión, en medio de estrictas restricciones presupuestarias que obligaban a la eficacia y a la competitividad, algo que debe acogerse favorablemente.

4.5.2 El CESE, pues, apoya con tanta mayor razón la propuesta del Libro Blanco de aumentar progresivamente los fondos asignados por la AEE y los Estados miembros para desarrollar la investigación espacial, evitar una desmembración de nuestras capacidades de investigación y ofrecer a los jóvenes científicos posibilidades de carrera profesional atractiva, ya que, en caso contrario, se corre el gran riesgo de que aumente la «fuga de cerebros», especialmente hacia Estados Unidos.

4.5.3 El Comité considera que sería aconsejable orientar la investigación espacial hacia las ciencias de la Tierra en la misma medida que hacia las ciencias del universo. Las ciencias de la Tierra se caracterizan, frente a las ciencias del universo, por ser indisolubles de las aplicaciones concretas (meteorología, vigilancia, gestión medioambiental, etc.). Conviene, pues, distinguir entre estas dos ramas de la ciencia, sin privilegiar una en detrimento de otra.

#### 4.6 *Establecimiento de un nuevo enfoque sobre la gobernanza de las actividades espaciales*

4.6.1 En este punto el enfoque del Libro Blanco sólo puede esbozar algunas reflexiones, en particular en lo que respecta a la organización que se dé a las responsabilidades espaciales en la Comisión.

4.6.2 Nadie ha puesto en tela de juicio el acuerdo sobre la conveniencia de dotar a la Unión Europea de una competencia espacial compartida, pese al fracaso de la Conferencia Intergubernamental. La ausencia de un fundamento jurídico claramente establecido para la acción de la Unión Europea en el ámbito espacial no puede menos que invitar a cierta prudencia.

4.6.3 El Comité, sin embargo, opina que en lo que se refiere a la organización interna de la Comisión, se deberían evitar dos escollos:

- por un lado, una dispersión demasiado intensa de las responsabilidades espaciales, algo que impediría a la Comisión realizar un trabajo y una acción sintéticos;
- y, por otro, una excesiva centralización, que sustraería a esta política de las diversas direcciones afectadas y sería contraria a una política basada en la demanda.

4.6.4 El CESE estima que un órgano de síntesis de dimensión reducida y que dependa de un nivel superior de la Comisión —por ejemplo, la Presidencia— podría ser una solución apropiada.

4.6.5 Naturalmente, la Comisión tendrá que disponer de recursos propios que se añadirían a los asignados por los Estados miembros a la AEE y a las agencias nacionales. Si realmente se desea desarrollar la actividad espacial de la Unión Europea, se necesitan recursos financieros.

#### 4.7 Anexo 2: evaluación de recursos

4.7.1 El Libro Blanco prevé tres «supuestos» de financiación:

- el supuesto A es «ambicioso» y requeriría una voluntad política firme y un crecimiento económico fuerte que permitiera realizar un esfuerzo presupuestario continuado;
- el supuesto B, que es el del «acto político», y marca la voluntad de iniciar una nueva época espacial en la Unión Europea;
- el supuesto C, que es el «lineal», no garantiza plenamente la independencia en los ámbitos de la tecnología y el acceso al espacio.

4.7.2 La actividad espacial es de suma importancia para la Unión Europea. Las repercusiones científicas, tecnológicas, económicas y humanas son considerables. Por tanto, se inscriben de lleno en la estrategia de Lisboa y conviene darse los medios necesarios para llevar a cabo las ambiciones afirmadas en este marco. En estas condiciones, es evidente que el CESE no puede más que rechazar con vigor la posibilidad del supuesto C, considerar el supuesto B como hipótesis mínima de trabajo y desear que sea viable acercarse lo máximo posible al supuesto A.

4.7.2.1 Por lo demás, con respecto a las exigencias del pacto de estabilidad, algunos se plantean la posibilidad de no tener en cuenta los gastos estratégicos de inversión, como los de la política espacial, para no hipotecar el futuro con restricciones presupuestarias que casi siempre afectan a los gastos de inversión en vez de los de funcionamiento.

4.7.3 Es evidente que nada debería obstaculizar la instauración de cooperaciones reforzadas en el ámbito espacial. No obstante, hay que reconocer que el marco del Tratado de Niza es poco favorable en este sentido.

## 5. Conclusiones

5.1 El Comité Económico y Social Europeo considera que el Libro Blanco constituye un documento de calidad que tiene el gran mérito de expresar una voluntad política con fuerza y de forma sintética.

5.2 El Comité, sin embargo, lamenta la gran debilidad del apartado dedicado a la brecha digital y a las tecnologías de banda ancha. Por tanto, pide que sea objeto de revisión y mejoras considerando la complementariedad existente entre las soluciones espaciales y terrestres.

5.3 El CESE destaca de nuevo la importancia estratégica esencial de las actividades espaciales para la Unión Europea. Pide que el enfoque político de la Unión, en particular en materia de cooperación internacional, se base en una visión realista exenta de todo tipo de ingenuidad, sobre todo teniendo en cuenta que las tecnologías que se utilizan en las actividades espaciales son de naturaleza dual (civil y militar).

5.4 El Comité insiste en que este sector de actividad, que ha sido objeto de reestructuración y ha realizado los esfuerzos de competitividad necesarios para afrontar la competencia internacional, emplea directamente a 30 000 personas, por lo general altamente cualificadas, y que es indispensable mantener y enriquecer este formidable potencial humano que ha construido la excelencia europea en este ámbito. Destaca en especial que conviene prestar la máxima atención a la formación, tanto inicial como permanente, de un sector que trabaja con alta tecnología, la cual evoluciona a medida que se producen avances en la investigación científica.

5.5 A pesar del fracaso de la Conferencia Intergubernamental, recomienda que la Unión Europea, apoyándose en el Acuerdo Marco entre la Comisión y la AEE, prosiga con determinación su labor de estructuración e impulso de la demanda y de las iniciativas espaciales, evitando la interferencia con los programas de los Estados miembros, de sus agencias y de la AEE y permitiendo las cooperaciones reforzadas o asociaciones fuertes entre ciertos Estados miembros. Recomienda la asignación del ámbito de la política espacial europea a un alto nivel institucional de la Unión Europea.

5.6 El Comité pide encarecidamente que el esfuerzo presupuestario consentido por la política espacial europea corresponda como mínimo al supuesto B del anexo 2 y se evite el fenómeno de los «vasos comunicantes», que haría disminuir el esfuerzo de los Estados miembros debido a la competencia con inversiones permitidas por la Unión Europea.

5.7 La política espacial, por sus aspectos humanos, científicos y estratégicos, está relacionada con lo más auténtico de la aventura de la humanidad. A través de ella, en un contexto geopolítico donde se afirman otras potencias continentales importantes, Europa va de nuevo al encuentro de la historia. No nos podemos permitir faltar a esta cita.

Bruselas, 31 de marzo de 2004.

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social Europeo*  
Roger BRIESCH

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Un marco coherente para el sector aeroespacial: respuesta al informe STAR 21»**

(COM(2003) 600 final)

(2004/C 112/04)

El 13 de octubre de 2003, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Comisión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta mencionada.

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 10 de marzo de 2004 (ponente: Sr. BUFFETAUT).

En su 407º Pleno de los días 31 de marzo y 1 de abril de 2004 (sesión del 31 de marzo de 2004), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por unanimidad de los 100 votos emitidos el presente Dictamen.

## 1. Introducción

1.1 El documento de la Comisión examinado es ante todo una respuesta a las conclusiones, que de hecho recoge, del informe del Grupo asesor aeroespacial europeo «Revisión estratégica aeroespacial para el siglo XXI (STAR 21)».

1.2 La Comisión vincula esta reflexión a las conclusiones de los Consejos Europeos de Colonia, Lisboa, Barcelona y Salónica.

1.3 A este respecto, la Comisión recuerda que la industria aeroespacial es un sector clave para lograr los objetivos estratégicos y económicos que estableció la Unión Europea. En efecto, este sector altamente tecnológico y con competencias de vanguardia opera tanto en el ámbito civil como en el ámbito militar.

1.4 Ahora bien, hay que plantearse cuál es la situación del sector en la Unión Europea.

1.4.1 La industria aeroespacial es una actividad cíclica y fluctuante. En efecto, en el ámbito civil el mercado depende de los planes de compra de las compañías aéreas, que pueden verse afectadas por acontecimientos exteriores, como los atentados terroristas, capaces de alterar gravemente la actividad.

1.4.1.1 En el ámbito de la defensa, depende de las decisiones presupuestarias y de las políticas de compras de los Estados miembros, que, a su vez, dependen de la situación geoestratégica.

1.4.1.2 En la actualidad, la construcción de las grandes aeronaves civiles apoyada por la competitividad de Airbus es, y lo será en el futuro, el aspecto esencial del desarrollo de la industria europea.

1.4.1.3 El futuro del sector de Defensa es más incierto. El número de programas nuevos es limitado. No obstante, la industria aeroespacial europea sigue siendo sólida y tiene una presencia considerable en el sector de los helicópteros.

1.4.1.4 La incertidumbre del mercado europeo, la lentitud y la complejidad de la adopción de decisiones en el ámbito militar afectan al sector e incitan a las empresas europeas a centrarse en el mercado estadounidense de defensa, mucho mayor y más estable, a pesar de las normas proteccionistas de Estados Unidos y sin suficiente garantía de contrapartida tecnológica.

1.4.1.5 Por su parte, el sector espacial atraviesa una fase difícil. Siendo sobre todo de ámbito civil, se ha visto muy afectado por la caída de la demanda de las comunicaciones y afronta una fuerte competencia en el sector de los lanzadores, mercado protegido en Estados Unidos y en el que han aparecido nuevos operadores a nivel mundial. La actualización de los programas de Estados Unidos y la NASA supone un impulso para Europa.

1.4.1.6 El sector aeroespacial es un sector dual cuyos conocimientos y técnicas pueden destinarse a aplicaciones tanto civiles como militares. Uno de los puntos débiles del sector es la insuficiencia y la fragmentación del mercado de defensa.

### 1.4.2 Conclusiones del informe STAR 21

1.4.2.1 En el informe se destaca la importancia de:

- la mejora del acceso a terceros mercados y la aplicación leal y adecuada de los acuerdos comerciales;
- más movilidad para los trabajadores del sector;
- una mayor coordinación de los esfuerzos de investigación y desarrollo;
- el liderazgo que debería ejercer la Unión Europea en todos los ámbitos de la normativa sobre aviación civil;
- la mejora de la cooperación entre la Agencia Espacial Europea (AEE) y la Unión Europea, así como el lanzamiento del programa GALILEO.

1.4.2.2 Por último, en el informe se insiste en la necesidad de revisar las condiciones del sector de Defensa.

#### 1.4.3 *Iniciativa y propuestas de la Comisión*

1.4.3.1 La Comisión determina los asuntos que considera esenciales en cada sector.

#### 1.4.4 *Defensa*

1.4.4.1 La Comisión lamenta la fragmentación del mercado, debido a que la defensa está íntimamente vinculada a la soberanía de los Estados y a las características propias del sector (confidencialidad, seguridad de los suministros, criterios políticos de las decisiones de compra, etc.). La Comisión destaca que Europa gasta menos que Estados Unidos en defensa y que, además, la fragmentación del mercado no permite valorizar del mejor modo posible las inversiones realizadas.

1.4.4.2 Con vistas al futuro, la Comisión propone luchar contra dicha fragmentación de la demanda, dado que los programas individuales de los Estados miembros no permiten alcanzar niveles de producción rentables.

Propone armonizar las exigencias en el ámbito militar y considera que la creación de una «Agencia Europea de Armamento, Investigación y Capacidades Militares», en el marco de una política europea de seguridad y defensa, sería un instrumento útil para crear un mercado suficientemente importante y coherente que permita mantener y desarrollar la industria aeroespacial. Además, es una condición necesaria para dialogar con Estados Unidos de manera creíble.

1.4.4.3 Asimismo, la Comisión considera que las medidas acordadas por los ministros de Defensa de Francia, Alemania, Italia, Suecia, España y Reino Unido podrían ampliarse a toda la Unión Europea de forma útil.

#### 1.4.5 *Espacio*

1.4.5.1 La Comisión destaca que no hay ninguna estructura a escala europea o multinacional capaz de abordar programas espaciales en materia de seguridad y defensa, lo que se nota de forma clamorosa cuando la actividad comercial civil disminuye de manera repentina y duradera. Esta situación se debe sobre todo a las disposiciones del Tratado de la AEE, que aplican de forma estricta el convenio sobre el Espacio, el cual prohíbe su uso con fines militares. La consecuencia es que, frente a Estados Unidos, Europa no refuerza sus actividades espaciales civiles y comerciales con una actividad de defensa en el ámbito del espacio apoyada de manera institucional y, por lo tanto, al margen de los avatares comerciales. Cabe lamentar tanto más esta situación cuanto que las tecnologías espaciales son duales y, por consiguiente, pueden utilizar aplicaciones tanto civiles como militares.

1.4.5.2 Para el futuro, la Comisión defiende la instauración de una política europea global y de una coordinación más eficaz, de forma que el sector espacial europeo no pierda las capacidades actuales ni la excelencia tecnológica.

#### 1.4.6 *Investigación*

1.4.6.1 Es evidente la necesidad de coordinar mejor la investigación aeroespacial. Aunque se han adoptado iniciativas interesantes en el ámbito civil (Consejo consultivo para la investigación aeronáutica en Europa (ACARE)), la situación no es satisfactoria en el sector de la defensa.

1.4.6.2 En el futuro, la Comisión considera indispensable mantener la estabilidad de los fondos de investigación a largo plazo. Asimismo, propone la elaboración de un plan global de investigación y desarrollo y una planificación de los programas de investigación.

#### 1.4.7 *Regulación europea de la aviación civil*

1.4.7.1 La Comisión pide que la Agencia Europea de Seguridad Aérea sea operativa lo más rápidamente posible y que se entablen negociaciones transatlánticas, especialmente sobre las certificaciones.

1.4.7.2 La Comisión propone que las cuestiones de seguridad aérea se traten a nivel europeo y que la Unión Europea participe activamente en las organizaciones internacionales competentes.

1.4.7.3 Asimismo, la Comisión pide la creación de una interfaz entre la aviación civil y militar para lograr una mejor utilización del espacio aéreo.

#### 1.4.8 *Acceso a los mercados*

1.4.8.1 La Comisión aborda sobre todo asuntos vinculados a las dificultades comerciales con Estados Unidos en cuanto a equipos de defensa, debido principalmente a las normas de protección estadounidenses y de control de las exportaciones.

## 2. **Observaciones generales**

2.1 Tanto el informe STAR 21 como la Comisión llegan a una serie de conclusiones objetivas que pueden apoyarse. Está claro que las empresas aeroespaciales constituyen un sector de vanguardia que engloba importantes cualificaciones y desarrolla altas tecnologías cuyos productos derivados pueden ser valiosos para otros sectores. Por consiguiente, pueden desempeñar un papel esencial para que la Unión Europea alcance el objetivo de Lisboa, a saber, «convertirse en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social».

2.2 Respecto de la industria aeroespacial de defensa, la fragmentación del mercado se debe al carácter intrínseco del sector vinculado a una actividad estatal como es la defensa, lo que equivale a decir en último término la guerra. Por lo tanto, es lógico que los Estados hayan querido garantizar la seguridad de los suministros y el carácter secreto de las tecnologías recurriendo a empresas nacionales que suelen estar íntimamente ligadas al Estado. En la actualidad, el carácter secreto de las tecnologías está garantizado por diversos tratados bilaterales y multilaterales.

2.3 Esta visión choca con la lógica de las alianzas y con el hecho de que las enormes inversiones de las industrias de defensa ya no pueden rentabilizarse, o muy difícilmente, en los mercados nacionales, que son el apoyo principal, especialmente en una época de restricciones presupuestarias. Además, la competencia internacional es especialmente difícil con las empresas estadounidenses, que cuentan con el apoyo de un mercado nacional amplio y estable.

2.4 Las propuestas de la Comisión para superar la fragmentación del mercado son interesantes, pero parece confiar excesivamente en estructuras como una Agencia Europea de Armamento. En el ámbito de la defensa, estatal por definición, nada es posible sin una voluntad política firme y ello sólo puede conseguirse en el marco de una política europea a nivel mundial, clara y compartida por todos, que no es el caso. Por añadidura, en una actividad de vanguardia que utiliza cualificaciones y conocimientos técnicos de altísimo nivel conviene garantizar que las cooperaciones previstas realmente generan plusvalías tecnológicas, y no una dispersión de competencias.

2.5 El CESE observa que un acuerdo reciente firmado entre Alemania, Francia y el Reino Unido en materia de Defensa debería ofrecer aspectos operativos en 2005. Desde el punto de vista industrial, esto podría brindar perspectivas interesantes en la medida en que los tres mercados agrupados -alemán, francés y británico- alcanzarían el tamaño crítico necesario para nuestra industria aeronáutica militar.

2.6 Respecto del espacio, los últimos pasos (acuerdo marco con la AEE y disposiciones del proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa, que no se ponen en duda con el fracaso de la Conferencia Intergubernamental) avanzan en el sentido que propone la Comisión y que el CESE había defendido. La cuestión esencial es que las dotaciones presupuestarias sean suficientes para que los medios de la Unión Europea y los Estados miembros sean acordes con sus ambiciones en el espacio. Tal es el problema básico del Libro Blanco, que constituye un documento de calidad a pesar de una debilidad notoria en cuanto a las telecomunicaciones de banda ancha.

2.7 Las propuestas de la Comisión sobre la regulación europea de la aviación civil parecen justificadas, tanto desde el punto de vista práctico como de la seguridad y la coherencia.

Además, ello sólo puede contribuir a reforzar nuestra posición en las negociaciones transatlánticas.

### 3. Observaciones particulares

#### 3.1 Industria aeroespacial de defensa

3.1.1 El CESE señala el desfase existente entre lo que ha conseguido la industria aeronáutica civil europea con Airbus y la debilidad relativa de la industria aeronáutica militar debido al carácter fragmentario del mercado. Considera que esta situación se debe a la falta de una visión política global de la defensa europea. El CESE confirma que esta situación contribuye a reforzar el predominio de Estados Unidos, que ha sabido valorizar los acuerdos de defensa con distintos países del mundo en beneficio de sus empresas, consiguiendo que el mercado mundial sea casi cautivo. La industria aeroespacial concentra las tecnologías más estratégicas, que condicionan el crecimiento económico futuro. Por tanto, se enmarca perfectamente en la estrategia de Lisboa, cuyo objetivo es convertir a la UE en «la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social». Además, la independencia tecnológica de las empresas europeas de los sectores de la Defensa es una de las condiciones de la independencia de la Unión Europea.

3.1.2 El Comité destaca que, en el ámbito de la aeronáutica militar (al igual que en las actividades espaciales), Estados Unidos aplica distintos instrumentos o conceptos jurídicos que constituyen de hecho prácticas proteccionistas. Por lo tanto, pide a la Comisión, responsable de la política comercial de la Unión Europea, que luche contra estas prácticas en el marco de la OMC para reequilibrar la balanza comercial en este ámbito.

3.1.3 El CESE toma nota del acuerdo firmado entre Alemania, Francia y Reino Unido en el ámbito de la Defensa, que constituye una señal de evolución en el planteamiento relativo a la Defensa Europea. Aunque la formación de una Unión Europea discordante no es deseable, no convendría tampoco obstaculizar iniciativas que pueden tener un efecto de inducción.

#### 3.2 Espacio

3.2.1 El CESE considera que las propuestas del Libro Blanco responden a las recomendaciones del informe STAR 21 e incluso las superan. También destaca una vez más la importancia estratégica capital de las actividades espaciales para la Unión Europea y, por lo tanto, pide que el enfoque político para la cooperación y las relaciones internacionales se base en una visión realista de sus intereses.

3.2.2 El CESE recuerda que este sector da empleo a 30 000 personas altamente cualificadas y que es imprescindible mantener y enriquecer este formidable potencial humano.

3.2.3 El CESE recomienda que, tras el fracaso de la CIG y a la espera de un Tratado europeo que dé a la Unión competencias en el ámbito del espacio, la Comisión desarrolle al máximo las potencialidades del acuerdo marco celebrado con la AEE.

3.2.4 Por último, pide que el esfuerzo presupuestario dedicado a la política espacial corresponda como mínimo al supuesto B de «acto político» del anexo del Libro Blanco.

### 3.3 Regulación europea de la aviación civil

3.3.1 El Comité apoya completamente la petición de crear rápidamente la Agencia Europea de Seguridad Aérea, así como la voluntad de lograr cuanto antes que las certificaciones concedidas por las autoridades reglamentarias de ambas partes del Atlántico sean aceptadas mutuamente.

3.3.2 Asimismo, el CESE desea una promoción eficaz de las normas europeas sobre seguridad aérea como aspecto de la competitividad de la industria aeroespacial europea y, con tal fin, la participación activa de la Unión Europea en las organizaciones internacionales competentes al respecto.

## 4. Conclusiones

4.1 El Comité Económico y Social Europeo considera que la Comunicación de la Comisión sobre el informe STAR 21 destaca de forma acertada las debilidades de la actividad aeroes-

pacial militar en Europa. No obstante, considera que la Comisión concede demasiada importancia a la vertiente institucional del asunto y que lo fundamental es que exista en Europa una verdadera voluntad política de defensa comunitaria autónoma. Dicha política es la única que permitirá dar una base sólida a nuestras empresas.

4.2 En el ámbito del espacio, el Comité destaca que el Libro Blanco de la Comisión responde plenamente a las peticiones formuladas en el informe STAR 21. Considera que el acuerdo marco entre la Comisión y la AEE junto con las líneas políticas determinadas en el Libro Blanco deberían permitir reactivar la ambición espacial europea.

4.3 Recuerda que la industria aeroespacial europea es el sustento de millones de ciudadanos europeos y emplea a personal altamente cualificado que domina las más altas tecnologías actuales. Por tanto, está claro que si el objetivo de convertir a Europa en la «economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo» es algo más que una fórmula retórica y vana, incumbe a los Estados miembros extraer las consecuencias necesarias y definir auténticas y ambiciosas políticas europeas de armamento y actividades espaciales, coordinadas y sintetizadas en la Unión Europea, para que nuestro continente recupere el puesto que debe ser el suyo en la nueva organización del mundo.

Bruselas, 31 de marzo de 2004.

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social Europeo*  
Roger BRIESCH

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al uso de sistemas de protección delantera en vehículos de motor y por la que se modifica la Directiva 70/156/CEE del Consejo»**

(COM(2003) 586 final — 2003/0226 (COD))

(2004/C 112/05)

El 22 de octubre de 2003, de conformidad con el artículo 95 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta mencionada.

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 10 de marzo de 2004 (ponente: Sr. RANOCCHIARI).

En su 407º Pleno de los días 31 de marzo y 1 de abril de 2004 (sesión del 31 de marzo) el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por unanimidad el presente Dictamen.

## 1. Introducción

1.1 Prioritario para las instituciones comunitarias y las autoridades nacionales, el objetivo de aumentar la seguridad de la circulación vial exige, entre otras cosas, una intervención gradual en todos los aspectos relacionados con la fabricación de los vehículos a fin de reducir el número de accidentes y sus consecuencias.

1.2 En este ámbito, se presta precisamente una especial atención a la protección de los usuarios más débiles y vulnerables de la vía pública en caso de colisión con vehículos. Como se señala en el «Programa de acción europeo de seguridad vial», recientemente presentado por la Comisión, «la fabricación de automóviles con partes delanteras menos peligrosas para peatones y ciclistas forma parte de las medidas prioritarias de la Unión Europea».

1.3 Efectivamente, las estadísticas en materia de siniestralidad vial reflejan un considerable número de accidentes de circulación en los que se ven implicados peatones y ciclistas, como consecuencia del impacto contra un vehículo en movimiento y, en especial, contra las estructuras delanteras de los turismos. Las estadísticas más recientes elaboradas por CARE <sup>(1)</sup> arrojan los siguientes datos de mortalidad entre las categorías más vulnerables: 4 571 peatones y 1 444 ciclistas. Desgraciadamente, estos datos no proporcionan detalles sobre la dinámica del impacto.

1.3.1 Así pues, cabe recordar el doble origen de las lesiones que se producen en este tipo de colisiones: las derivadas del impacto «primario» del peatón o el ciclista contra la parte delantera del vehículo y las motivadas por el impacto «secundario» contra la calzada, hacia donde es frecuente que salga proyectado el peatón. En cualquier caso, hay que señalar que resulta ilusorio pretender proteger al peatón cuando el impacto primario se produce a una velocidad superior a 40 km/h. En cambio, sí es posible reducir los efectos de los impactos primarios por debajo de esta velocidad y, por lo tanto, en un tráfico

urbano intenso, que es donde se registra casi la mitad de los accidentes.

1.3.2 Esta propuesta para modificar la Directiva 70/156/CEE <sup>(2)</sup>, que constituye la base para la homologación de vehículos y remolques en la medida en que establece y unifica los procedimientos, tiene su punto de partida en el compromiso que asumieron en 2001 las asociaciones de constructores de automóviles europeos, japoneses y coreanos (ACEA, JAMA y KAMA, respectivamente) de no instalar, a partir del 1 de enero de 2002, las barras parachoques rígidas (también denominadas «rigid bull bars» y fabricadas, por lo general, en acero) como equipo original de los vehículos nuevos y dejar de venderlas como piezas de recambio en sus redes comerciales. No obstante, cabe recordar que, en un principio, estas piezas se concibieron para garantizar una mayor seguridad a vehículos de uso profesional —agrícola, forestal, etc.— en zonas «hostiles» o con presencia de animales.

1.4 Esta propuesta es necesaria, entre otros, por tres motivos:

- uniformizar las normas de construcción y, por consiguiente, de homologación, tanto para vehículos completos equipados con sistemas de protección delantera (es decir, barras parachoques), como para el sistema en sí, entendido como una «unidad técnica» independiente;
- dar respuesta a la solicitud formulada por el Consejo el 26 de noviembre de 2001 de prohibir el uso de barras parachoques rígidas en todos los vehículos nuevos de las categorías M1 y N1;
- responder a la petición formulada por el Parlamento Europeo a la Comisión el 13 de julio de 2002 para que ésta proponga una legislación que prohíba la comercialización de barras parachoques rígidas, incluso como piezas de recambio.

<sup>(1)</sup> «Community Road Accident Data Base», donde se recopila y elabora la información que proporcionan los Estados miembros en materia de siniestralidad vial.

<sup>(2)</sup> DO L 42 de 23.2.1970.

1.5 La propuesta pretende establecer las normas técnicas y de fabricación para los sistemas de protección delantera (barras parachoques) de los vehículos correspondientes a las categorías M1 y N1, esto es, los turismos y los vehículos para el transporte de mercancías con una masa total admisible hasta 3,5 de toneladas; así pues, ésta es una de las directivas específicas previstas en el procedimiento de homologación que instituyó la Directiva 70/156.

1.6 La propuesta está también relacionada con la Directiva 2003/102/CE de 17 de noviembre de 2003 <sup>(1)</sup>, relativa a la protección de los peatones y otros usuarios vulnerables de la vía pública en caso de colisión con un vehículo de motor. Su presentación es particularmente necesaria toda vez que esta última Directiva no preveía normas específicas para los sistemas de protección delantera (esto es, las barras parachoques o «bull bars»).

1.7 El Comité ya se ha pronunciado sobre la Directiva 2003/102/CE en su Dictamen de 16 de julio de 2003 <sup>(2)</sup>. En este Dictamen, el Comité aprobaba y respaldaba las acciones de la Comisión para la protección de los peatones, hacía hincapié sin embargo en que estas iniciativas se enmarcan en un contexto más amplio de acciones emprendidas a escala comunitaria en materia de seguridad vial, y subrayaba además la necesidad de una política de prevención global.

1.8 El Comité ya se ha pronunciado recientemente en torno a las otras propuestas legislativas relacionadas con la seguridad vial (como, por ejemplo, la relativa a los sistemas de retención y los cinturones de seguridad, o la que trata de la necesidad de ampliar a casi todos los vehículos la instalación obligatoria de limitadores de velocidad <sup>(3)</sup>), al igual que lo ha hecho sobre el «Programa de acción europeo de seguridad vial», recalcando en todo momento la importancia de desarrollar conjuntamente los tres factores decisivos en materia de seguridad: vehículos, infraestructuras y comportamiento de los usuarios.

## 2. Observaciones generales

2.1 El Comité expresa su satisfacción por esta nueva iniciativa de la Comisión, que contribuye a completar aún más el marco normativo destinado a mejorar la seguridad vial y viene a llenar así un vacío legislativo.

2.2 Una vez reconocido lo oportuno de esta iniciativa, el Comité se ve obligado a expresar su perplejidad por el modo en que la Comisión ha planteado esta propuesta de Directiva.

2.2.1 Ante la reconocida peligrosidad de las barras parachoques rígidas y el consiguiente compromiso contraído por las casas automovilísticas para no producir ni comercializar estos dispositivos, la Comisión ofrece una solución técnica de carácter homologador. Así pues, no define qué es rígido y qué no lo es, sino que establece unas características homologadoras

de orden técnico cuyo cumplimiento define por sí mismo el sistema seguro de protección delantera, esto es, el no rígido.

2.2.2 En cambio, de acuerdo con su formulación actual, la propuesta plantea dificultades inesperadas y, probablemente, irresolubles para las empresas productoras al estipular que las barras parachoques deberán superar unos ensayos de impacto distintos de los que la Directiva 2003/102/CE ya prevé para los vehículos de base en su primera fase de aplicación.

2.3 Así, no debe olvidarse el trabajo que se ha venido realizando hasta la fecha en materia de protección de los peatones. Gracias, en primer lugar, al acuerdo negociado con las asociaciones de constructores y, posteriormente, a la mencionada Directiva 2003/102/CE, este trabajo ha permitido establecer algunos puntos firmes que representan las cotas máximas de progreso técnico en este ámbito, y en los que, con toda lógica, debería basarse la propuesta.

2.3.1 La Directiva 2003/102/CE (Anexo I, punto 1) establecía las pruebas (ensayos de impacto) para las «superficies delanteras» (donde se incluyen los sistemas de protección delantera) que deben superar los vehículos para obtener su homologación. Por el contrario, en el artículo 4 de la propuesta que ahora se somete a examen, la Comisión presenta unas disposiciones técnicas para ensayos específicos de impacto con barras parachoques rígidas que no se ajustan a lo previsto en la primera fase de la mencionada y más reciente Directiva. El Comité no comprende la necesidad de llevar a cabo esta revisión toda vez que:

- a efectos de seguridad de los peatones, las barras parachoques rígidas deben ser objeto de la misma consideración que los otros componentes de la parte delantera del vehículo (parachoques, capó, faros, etc.);
- los ensayos deberán llevarse a cabo acoplando dichas barras al vehículo, o mediante un simulacro, para asegurarse de que, posteriormente, cada una de ellas se instala efectivamente en el vehículo que se somete a prueba (sea integrada en el mismo, sea añadida posteriormente con arreglo a las normas de montaje). De hecho, la seguridad de un sistema de protección frontal depende de su disposición en el vehículo y del espacio existente entre el propio sistema y la carrocería;
- por todo ello, es necesario efectuar los ensayos de impacto vigentes en la actualidad, que incluyen toda la parte delantera del vehículo; en caso contrario, cabría pensar que la Comisión no da curso a una Directiva que acaba de ser aprobada.

2.4 Por consiguiente, el Comité considera necesario que las disposiciones de esta propuesta concuerden con las establecidas en la Directiva 2003/102/CE, tal como se detalla en el capítulo siguiente.

<sup>(1)</sup> DO L 321 de 6.12.2003.

<sup>(2)</sup> Ponente Sr. Levaux: DO C 234 de 30.9.2003.

<sup>(3)</sup> DO C 80 de 30.3.2004

2.5 En caso contrario, parece fundado el temor de que los actuales constructores de barras parachoques se verán obligados a poner punto final a sus actividades, ya que no están en condiciones de desarrollar de manera inmediata unidades técnicas que puedan superar las rigurosas pruebas previstas en la actual propuesta.

### 3. Observaciones específicas

De conformidad con todo lo expuesto anteriormente, el Comité insta a la Comisión a que:

3.1. vigile a los Estados miembros para garantizar en todo momento el emparejamiento del sistema de protección delantera con el vehículo para el cual ha sido homologado, al objeto de evitar cualquier causa de peligro posible;

3.2. revise el artículo 3.3 de la propuesta en el que el Comité pide que se sustituya la fecha de 1 de julio de 2005 por la de 1 de octubre del mismo año. Como ya se ha mencionado, es conveniente lograr un alineamiento y una estrecha correlación con la Directiva 2003/102/CE;

3.3. revise el artículo 4 y el anexo 1, parte 3 (Disposiciones sobre los ensayos): el Comité considera que no es necesario ni oportuno establecer disposiciones técnicas pormenorizadas y plazos distintos de los ya previstas para la primera fase de aplicación en la Directiva 2003/102/CE. Desde el momento en que ya no es el sistema de protección delantera el que, como tal, debe someterse a ensayo, sino la parte delantera del vehículo (con la incorporación de dicho sistema o de cualquier otro componente), es incorrecto prever una configuración distinta de los ensayos. Por ejemplo, la propuesta obliga a superar el ensayo «Colisión parte superior de la pierna» con fines de homologación, algo que en la Directiva 2003/102/CE se realiza únicamente a efectos de control. y, por lo tanto, para la recopilación de información.

### 4. Conclusiones

4.1 El Comité desea que se apruebe cuanto antes la propuesta de Directiva y que ésta haga suyas las modificaciones

que sugiere el propio Comité, aplicándose una lógica encaminada a mejorar en la medida de lo posible la protección delantera de los vehículos, ya prevista y aprobada en la reciente Directiva sobre la protección de los peatones.

4.2 En caso de que no se aceptaran dichas modificaciones, el Comité teme que se llegue a una legislación de carácter «prohibicionista», que suponga el fin de la producción de barras parachoques y, quizás, el inicio de un mercado negro difícil de controlar.

4.3 En un plano más general, el Comité espera de la Comisión una estrategia que establezca claramente las prioridades de las acciones reguladoras y evite contradicciones entre los objetivos que se deberán alcanzar. En este contexto recuerda que, a la hora de determinar las distintas opciones, habría que basarse siempre en las «valoraciones de impacto global» de las nuevas normas para poder prestar la debida atención, entre otros factores, a los costes que asumen los fabricantes y, por ende, a la competitividad internacional de la industria europea.

4.4 Además, el Comité resalta la necesidad de reestructurar el complejo marco legislativo relativo a los vehículos de motor, que, solamente por lo que respecta al sistema de homologación de los vehículos, recoge nada menos que 170 directivas, que suman aproximadamente 3 500 páginas en los diarios oficiales.

4.5 El Comité subraya también que es necesario analizar atentamente todos los aspectos relacionados con la seguridad desde un punto de vista técnico, mediante una amplia consulta con la industria y con todas las partes interesadas, a fin de encontrar las soluciones no sólo más avanzadas y fiables, sino también más eficientes desde el punto de vista económico.

4.6 Por último, y conforme a lo ya expuesto en el punto 1.8, el Comité solicita que, al objeto de incrementar la seguridad vial, también se preste una atención cada vez mayor a la educación y sensibilización de peatones y ciclistas.

Bruselas, 31 de marzo de 2004.

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social Europeo*  
Roger BRIESCH

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifican las Directivas del Consejo 73/239/CEE, 85/611/CEE, 91/675/CEE, 93/6/CEE y 94/19/CE y las Directivas 2000/12/CE, 2002/83/CE y 2002/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo a fin de establecer una nueva estructura organizativa de los comités de servicios financieros»**

(COM(2003) 659 final – 2003/0263 (COD))

(2004/C 112/06)

El 18 de noviembre de 2003, de conformidad con el artículo 95 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta mencionada.

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 10 de marzo de 2004 (ponente: Sra. FUSCO).

En su 407º Pleno de los días 31 de marzo y 1 de abril de 2004 (sesión del 31 de marzo), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 95 votos a favor y 2 abstenciones el presente Dictamen.

## 1 Síntesis de la propuesta de la Comisión

### 1.1 Contexto y objetivos

1.1.1 La Comisión adoptó en 1999 un Plan de acción en materia de servicios financieros <sup>(1)</sup> que definió un conjunto de acciones necesarias para crear un mercado financiero europeo único. El Consejo Europeo reunido en Lisboa en marzo de 2000 instó a que el Plan de acción se implementara antes de 2005.

1.1.2 El 17 de julio de 2000, el Consejo estableció un Comité de Sabios sobre la regulación de los mercados europeos de valores mobiliarios, cuyo informe final, publicado en febrero de 2001, recomendaba la regulación en cuatro niveles de dichos mercados a efectos de que la normativa comunitaria fuera más flexible, eficaz y transparente.

1.1.3 Como consecuencia de ello, la Comisión adoptó las Decisiones 2001/527/CE <sup>(2)</sup> y 2001/528/CE <sup>(3)</sup>, que crearon, respectivamente, el Comité Europeo de Valores (CEV) y el Comité Europeo de Reguladores de Valores (CERV).

1.1.4 El 3 de diciembre de 2002, el Consejo instó a la Comisión a adoptar disposiciones relativas a los demás ámbitos de los servicios financieros basándose en el informe final del Comité de Sabios.

1.1.5 En este sentido, la propuesta adapta los planteamientos comitológicos de las citadas decisiones a los sectores bancarios, de seguros y de pensiones de jubilación, y de los fondos de inversión.

<sup>(1)</sup> COM(1999) 232 final.

<sup>(2)</sup> DO L 191 de 13.7.2001.

<sup>(3)</sup> DO L 191 de 13.7.2001.

### 1.2 Elementos esenciales

1.2.1 Se establece un nuevo sistema comitológico que supone tanto la creación de nuevos comités como la supresión de otros existentes, configurando con ello una nueva arquitectura reguladora de los servicios financieros en la Unión Europea.

1.2.2 Así, con relación al ámbito de funcionamiento de las entidades de crédito, el Comité Bancario Europeo, instituido mediante una Decisión suspensiva de la Comisión Europea de 5 de noviembre de 2003 <sup>(4)</sup>, asumirá la mayoría de las funciones del Comité Consultivo Bancario, que dejará de existir <sup>(5)</sup>. Es decir, desempeñará fundamentalmente funciones consultivas a requerimiento de la Comisión en los actos legislativos que adopten en codecisión el Consejo y el Parlamento y funciones de regulación propias de la comitología.

1.2.3 A su vez, el Comité de supervisores bancarios europeos, instituido mediante Decisión de la Comisión Europea de 5 de noviembre de 2003 <sup>(6)</sup>, reforzará la cooperación en materia de supervisión, fomentará la convergencia de las prácticas de supervisión de los Estados miembros y la aplicación coherente de la normativa comunitaria. Así mismo, asesorará a la Comisión, a petición de ésta, sobre cuestiones de política legislativa bancaria.

<sup>(4)</sup> DO L 3 de 7.1.2004. En cuanto a su composición, será presidido por la Comisión y cada Estado miembro enviará un representante de alto nivel, y participarán en calidad de observadores el Presidente del Comité Europeo de Supervisores Bancarios y un representante del Banco Central Europeo.

<sup>(5)</sup> Artículos 57-59 de la Directiva 2000/12/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de marzo de 2000, DO L 126 de 26.5.2000.

<sup>(6)</sup> DO L 3 de 7.1.2004. El Comité estará compuesto por representantes de alto nivel de las autoridades públicas nacionales competentes para la supervisión de entidades de crédito, de los bancos centrales nacionales, un representante del Banco Central Europeo y un representante de la Comisión. El Comité elegirá un presidente entre los representantes de las autoridades nacionales competentes de supervisión.

1.2.4 En el ámbito de los seguros y de las pensiones de jubilación, el Comité de Seguros establecido por la Directiva 91/675/CEE del Consejo, de 19 de diciembre de 1991<sup>(1)</sup>, se convertirá en Comité Europeo de Seguros y Pensiones de Jubilación<sup>(2)</sup>, desempeñando esencialmente funciones de consulta legislativa a requerimiento de la Comisión y funciones regulatorias de comitología.

1.2.5 A su vez, la instauración del Comité de supervisión de seguros y pensiones de jubilación europeos<sup>(3)</sup> fomentará la convergencia de las prácticas de supervisión de las autoridades competentes nacionales, mejorará el intercambio de información confidencial sobre entidades concretas sujetas a supervisión y facilitará asesoramiento técnico a la Comisión, en particular sobre los proyectos de medidas de aplicación que la Comisión pretenda proponer.

1.2.6 Finalmente, en el ámbito de los mercados de valores y de conformidad con lo dispuesto, entre otras normas relevantes, en la Directiva 2003/6/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2003<sup>(4)</sup>, las competencias del Comité de contacto sobre los organismos de inversión colectiva en valores mobiliarios<sup>(5)</sup> se transfieren al Comité europeo de valores<sup>(6)</sup> en lo que respecta a sus funciones de comitología y a las funciones de consulta recabada por la Comisión Europea en la elaboración de actos legislativos, y al Comité de responsables europeos de reglamentación de valores<sup>(7)</sup> en lo que respecta a las funciones consultivas relativas a la preparación por la Comisión de proyectos de medidas de aplicación de la normativa relevante en este ámbito y al fomento de la estrecha cooperación y establecimiento de enlaces entre reguladores de valores de la Unión Europea.

## 2. Observaciones generales

2.1 La imperiosa necesidad de reaccionar con rapidez y eficacia ante los cambios tecnológicos y la evolución de los mercados financieros en una economía globalizada, exige una reforma del actual dispositivo legislativo y de «comitología» de la Unión Europea que regula dicho ámbito en la actualidad.

<sup>(1)</sup> DO L 374 de 31.12.1991.

<sup>(2)</sup> Decisión de la Comisión de 5 de noviembre, DO L 3 de 7.1.2004. El Comité está compuesto por representantes de alto nivel de los Estados miembros y presidido por un representante de la Comisión.

<sup>(3)</sup> Decisión de la Comisión de 5 de noviembre, DO L 3 de 7.1.2004. El Comité está compuesto por representantes de alto nivel de las autoridades públicas nacionales competentes en el campo de la supervisión de los seguros, los reaseguros y las pensiones de jubilación. La Comisión tendrá un representante de alto nivel, pero el Comité será presidido por un representante de los Estados miembros.

<sup>(4)</sup> DO L 96 de 12.4.2003.

<sup>(5)</sup> Creado por la Directiva 85/611/CEE del Consejo, de 20 de diciembre de 1985, DO L 375 de 31.12.1985. Este Comité desempeñó inicialmente funciones consultivas para asistir a la Comisión en la aplicación de la Directiva, fomentar las consultas entre los Estados miembros y asesorar a la Comisión sobre las modificaciones que debieran introducirse en la citada Directiva, que, para el caso de las modificaciones técnicas actuaba en calidad de comité de comitología. En este sentido, la Directiva 2001/108/CE (DO L 41 de 13.2.2002) reforzó sus funciones de comitología por lo que se refiere a la reglamentación técnica de las inversiones de los Organismos de inversión colectiva en valores mobiliarios.

<sup>(6)</sup> Instaurado mediante la Decisión 2001/528/CE de la Comisión Europea (DO L 191 de 13.7.2001) modificada mediante la Decisión Suspensiva de la Comisión Europea de 5 de noviembre de 2003 (DO L 3 de 7.12.2004).

<sup>(7)</sup> Instaurado mediante la Decisión 2001/527/CE de la Comisión Europea (DO L 191 de 13.7.2001), modificada mediante la Decisión Suspensiva de la Comisión Europea de 5 de noviembre de 2003 (DO L 3 de 7.1.2004).

2.2 Por consiguiente, se acoge muy favorablemente la propuesta de Directiva, cuyo objetivo es dotar de coherencia al entorno normativo financiero europeo mediante una adecuación del sistema decisorio conforme con los principios de subsidiariedad, proporcionalidad y suficiencia de medios.

## 3. Observaciones específicas

3.1 La propuesta de Directiva amplía la estructura y funciones de los comités consultivos y de regulación, de aplicación ya en el sector de los mercados de valores, a las actividades bancarias, de seguros y de pensiones de jubilación, así como a las actividades de los organismos de inversión colectiva en valores mobiliarios.

3.2 Conforme a los objetivos y contenido de la propuesta ya reseñados pueden evaluarse cuatro elementos principales: primero, la constitución y composición de nuevos comités; segundo, la diferente función consultiva que se les asigna; tercero, las funciones regulatorias o de «comitología» que se atribuyen a alguno de los nuevos comités; y, cuarto, las funciones de supervisión y seguimiento de la aplicación de la normativa comunitaria relevante en este ámbito.

3.3 La constitución de cuatro nuevos comités –Comité bancario europeo, Comité de supervisores bancarios europeos, Comité europeo de seguros y pensiones de jubilación, Comité de supervisores de seguros y pensiones de jubilación, que reemplazarán a los tres Comités actualmente existentes: el Comité consultivo bancario, el Comité de Seguros y el Comité de contacto sobre los organismos de inversión colectiva de valores mobiliarios– evita, según la Comisión, el riesgo de complejidad y duplicación que se deriva de la coincidencia entre comités ya existentes.

3.4 No obstante, y atendiendo meramente a consideraciones de índole cuantitativa, se produce una duplicación en el número de comités con relación a los ya existentes, dando lugar a un elenco «comitológico» que se incrementa aún más con la inclusión del Comité de Servicios Financieros, instituido unos meses antes de los mencionados comités y cuyas funciones parecen solaparse «a priori» con las de estos<sup>(8)</sup>. A resguardo de que esta circunstancia esté justificada por las razones de técnica legislativa ya reseñadas, en principio se compadece mal con las demandas de transparencia y simplificación relativas a una drástica reducción de la galaxia comitológica existente en la Unión Europea<sup>(9)</sup>.

<sup>(8)</sup> Vid. el Punto 2 de la Decisión del Consejo de 18 de febrero de 2003, DO L 67 de 12.3.2003.

<sup>(9)</sup> Vid. la respuesta de la Comisaría SCHREYER en nombre de la Comisión a la pregunta escrita E-1070/01 de M. FERBER (DO L 318 E de 13.11.2001); igualmente, el Informe Poos sobre la reforma del Consejo, A5-0308/2001, final, aprobado por Resolución del Parlamento Europeo de 25.10.2001, especialmente el Considerando M y el punto 13 de dicha Resolución.

3.5 Por otro lado, y en lo que atañe a la composición de los cuatro nuevos comités, merece reseñarse positivamente la constitución del Comité bancario europeo por tan sólo un representante de alto nivel por cada Estado miembro en lugar del máximo de tres miembros con que en la actualidad pueden contar las delegaciones nacionales en el Comité consultivo bancario así como el hecho de que aquél será presidido por la Comisión mientras que éste lo preside un representante de un Estado miembro. Aunque ninguna disposición de la propuesta de Directiva hace mención de este aspecto, ello se deduce de la lectura de su exposición de motivos.

3.6 Sin embargo, no se prevé la presencia de representantes de los mercados de valores en los comités que se ocupan de su regulación. Dado que todas las bolsas europeas son entidades privadas que operan bajo la supervisión de reguladores públicos, debería darse cabida, en calidad de observador, a algún responsable nacional de los mercados de valores.

3.7 En cuanto a las funciones consultivas de los nuevos comités, la propuesta supone, a la vez, una reasignación y un desglosamiento de dichas funciones tal y como las desempeñan actualmente los comités existentes en los sectores de la banca, de los seguros y de la inversión colectiva en valores mobiliarios.

3.8 Conforme a lo descrito anteriormente (punto I.2), el Comité bancario europeo, el Comité de seguros y pensiones de jubilación y el Comité europeo de valores aglutinarán las funciones consultivas más relevantes a efectos de la elaboración y aplicación de la legislación relevante en este ámbito.

3.9 Es decir, se ocuparán de las funciones consultivas del nivel 1 dentro de los cuatro niveles en los que se organiza la actual arquitectura decisoria comunitaria de valores.

3.10 Por su lado, el Comité europeo de supervisores bancarios, el Comité europeo de supervisores de seguros y pensiones de jubilación y el Comité europeo de reguladores de valores, se ocuparán de las funciones consultivas que persigan la puesta en práctica coherente y puntual de todas la normativa relevante en la materia –incluida las medidas técnicas de aplicación– y el perfeccionamiento del sistema de cooperación entre supervisores de los Estados miembros. Es decir, desempeñarán las funciones consultivas propias del nivel 3 de la mencionada arquitectura decisoria.

3.11 No se crean, por lo tanto, nuevas funciones consultivas con relación a las ya existentes. A resguardo de los resultados que conlleve en su día la puesta en vigor del nuevo sistema consultivo, la valoración previa puede ser positiva siempre que redunde en una mayor calidad técnica de la normativa en cuestión y en la medida en que la duplicación de comités no menoscabe la agilidad y la transparencia de los procedimientos consultivos que recabe oportunamente la Comisión.

3.12 En tercer lugar, las funciones regulatorias o de «comitología» serán desempeñadas exclusivamente y de forma respectiva en cada uno de los ámbitos de su competencia por el Comité bancario europeo, el Comité europeo de seguros y pensiones de jubilación y el Comité europeo de valores. Tampoco se crean aquí nuevos procedimientos de comité ni se les atribuyen nuevas funciones con respecto a las que ya desempeñan los comités existentes.

3.13 No obstante, merece la pena hacer algunas observaciones sobre el particular, dado que, hasta la fecha, la «comitología» financiera es casi una incógnita<sup>(1)</sup>. De un lado, y con relación al procedimiento seguido en la toma de decisiones, la «comitología» financiera se rige por lo dispuesto en el artículo 5 de la Decisión 1999/468/CE del Consejo, de 28 de junio de 1999<sup>(2)</sup>, es decir, por el procedimiento de reglamentación. Como es sabido, este procedimiento establece un derecho de revisión cuyo titular exclusivo es el Consejo<sup>(3)</sup> y un derecho de examen del Parlamento Europeo<sup>(4)</sup>, que aproxima pero no iguala el peso específico de ambas instituciones en los casos en que vean menoscabadas sus prerrogativas en un procedimiento de reglamentación con base en un acto normativo comunitario que se adopte por codecisión<sup>(5)</sup>.

3.14 Esta circunstancia debe ser tomada con cierta cautela en relación con la propuesta que nos ocupa ya que, de hecho, el Parlamento Europeo, en su Resolución de 5 de febrero de 2002 sobre la aplicación de la legislación de los servicios financieros<sup>(6)</sup>, aceptó el planteamiento de la reglamentación en cuatro niveles recomendado por el Informe del Comité de Sabios, ya mencionado, a condición de recibir un trato equivalente en el Nivel 2 (procedimientos de comitología) al garantizado al Consejo conforme a la Resolución del Consejo Europeo de Estocolmo<sup>(7)</sup>. En este sentido el Comité Económico y Social insta a las Instituciones competentes a resolver el conflicto por el control de las competencias de ejecución de forma urgente.

<sup>(1)</sup> Así, desde que se le atribuyen funciones de «comitología», en 1989 (Artículo 9 de la Directiva 89/647/CEE del Consejo, relativa al coeficiente de solvencia), el Comité Consultivo bancario solo ha actuado como comité de «comitología» en 4 ocasiones, y, por su lado, el Comité de Seguros y el Comité de contacto sobre los organismos de inversión colectiva en valores mobiliarios, no han ejercido hasta ahora dichas funciones.

<sup>(2)</sup> DO L 184 de 17.7.1999.

<sup>(3)</sup> Hasta la fecha, menos del 0,25 % del número total de actos que siguieron éste procedimiento fueron remitidos al Consejo por la Comisión; vid. el punto 1.4 del Informe COM(2003) 530f, DO C 223 E de 19.9.2003).

<sup>(4)</sup> Hasta la fecha el Parlamento Europeo no ha ejercido esta prerrogativa; vid. Informe COM(2003) 530f, cif.

<sup>(5)</sup> Anacronismo que prevé arreglarse mediante un procedimiento de control conjunto, Parlamento Europeo-Consejo, según establece la Propuesta COM(2002) 719 final, de 11 de diciembre de 2002. Sobre el alcance de esta propuesta vid. MOREIRO GONZÁLEZ, C.J.: «Änderungen des normativen Rahmens der Komitologie», ZEuS, 4, 2003, pp. 561-588, En pp. 584, ss.

<sup>(6)</sup> Resolución A5-0011/2002.

<sup>(7)</sup> Igualmente, en su Resolución B5-0578/2002, el Parlamento Europeo cuestionó la urgencia de reestructurar la arquitectura de los Comités en el ámbito financiero, condicionando su aprobación a la propuesta a un compromiso inequívoco del Consejo para revisar el anacronismo legislativo en la supervisión del ejercicio por la Comisión de sus competencias de ejecución.

3.15 Por otro lado, y al hilo de la observación precedente, llama la atención una cierta descontextualización de la propuesta que nos ocupa en lo que concierne a su difícil conciliación con algunas disposiciones previstas en la propuesta de modificación de los Tratados constitutivos de las Comunidades, actualmente en negociación. Así, el Artículo I-35 del Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa <sup>(1)</sup> supondría una revisión del procedimiento de reglamentación al otorgar en pie de igualdad al Parlamento Europeo y el Consejo de Ministros el derecho de rechazar la competencia delegada a la Comisión.

3.16 A su vez, el Anexo 8 del Documento del Cónclave ministerial de Nápoles sobre la CIG 2003 <sup>(2)</sup>, establece una modificación al punto 6 del Artículo III-77 del mencionado Proyecto de Tratado que resulta doblemente conflictivo frente a la Propuesta que nos ocupa. Primero porque al prever la posibilidad de que una ley europea del Consejo otorgue al Banco Central Europeo la competencia de supervisión prudencial de las instituciones de crédito y otros establecimientos financieros, con excepción de las empresas aseguradoras, mermaría las

funciones consultivas y de comitología del Comité Bancario Europeo y las funciones consultivas del Comité de Supervisores bancarios europeos <sup>(3)</sup>.

3.17 Segundo, porque abriría un nuevo conflicto con el Parlamento Europeo al establecer que el Consejo decidiría dicha transferencia de competencia por unanimidad tras consultar al Parlamento, mientras que el vigente Artículo 105.6 CE prevé esta posibilidad previo dictamen conforme del Parlamento Europeo. Aunque las propuestas de la Comisión no deben hacer referencia a proyectos normativos que no han cobrado fuerza vinculante, las anteriores consideraciones resultan de la obligada labor prospectiva que debe llevar a cabo el Comité al ejercer sus funciones consultivas.

3.18 Finalmente, las funciones de supervisión y seguimiento de la aplicación de la normativa comunitaria en este ámbito permitirá a los Comités reforzar el mecanismo actual mediante el que la Comisión detecta obstáculos y despliega los medios oportunos para su remoción de los entornos jurídicos de los estados miembros <sup>(4)</sup>.

Bruselas, 31 de marzo de 2004.

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social Europeo*  
Roger BRIESCH

<sup>(1)</sup> Bruselas, 18 de julio de 2003, CONV 850/03.

<sup>(2)</sup> Bruselas, 25 de noviembre de 2003, CIG 52/03 ADD1, p. 12.

<sup>(3)</sup> Aunque existe al respecto un posicionamiento administrativo y doctrinal mayoritariamente favorable en los Estados miembros (vid. DASSESSE, M. G ISAAC, D.: «Financial services in the Era of the Euro and E-Commerce: Does home country control work?» — General Report, en F.I.D.E., XX Congress, BIICL, Londres, 2003, pp 433-446, espec. Puntos 38-56, el ECOFIN reunido en Oviedo el 12-13.4.2002 mostró sus reticencias hacia dicha posibilidad, especialmente por la oposición manifiesta de las delegaciones alemana y británica.

<sup>(4)</sup> Vid., respectivamente, el 18º informe sobre aplicación del Derecho Comunitario, COM(2001) 309 final, y, el 19º Informe, COM(2002) 324 final.

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se insta un marco para el establecimiento de requisitos de diseño ecológico aplicables a los productos que utilizan energía y por la que se modifica la Directiva 92/42/CEE del Consejo»**

(COM(2003) 453 final - 2003/0172 (COD))

(2004/C 112/07)

El 5 de septiembre de 2003, de conformidad con el artículo 95 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta mencionada.

La Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 2 de marzo de 2004 (ponente: Sr. PEZZINI).

En su 407º Pleno de los días 31 de marzo y 1 de abril de 2004 (sesión del 31 de marzo de 2004), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por unanimidad el presente Dictamen.

## 1. Introducción

1.1 Por «diseño ecológico» se entiende la incorporación sistemática de aspectos medioambientales en el diseño de los productos al objeto de reducir su eventual impacto negativo en el medio ambiente a lo largo de su ciclo de vida. Su objetivo consiste en desarrollar un marco coherente que haga posible tal tipo de diseño de los productos sin dejar de garantizarles, al mismo tiempo, unos niveles competitivos de precio, rendimiento y calidad para mejorar su sostenibilidad y competitividad, tanto en el mercado interior europeo como en el mercado mundial.

1.2 La integración de los aspectos medioambientales en las características de los productos ya en la fase de diseño se relaciona, por una parte, con los avances registrados a escala comunitaria en el ámbito de la Política de Productos Integrada (PPI), especialmente por lo que respecta a la integración del concepto de «ciclo de vida» –sobre el que el Comité ya tuvo ocasión de pronunciarse<sup>(1)</sup> con motivo del Sexto Programa de Acción Medioambiental<sup>(2)</sup>– y, por otra parte, con las tres dimensiones –económica, social y medioambiental– de la sostenibilidad de los productos que consumen energía, tal como se manifestó en los Consejos Europeos de Cardiff y Helsinki.

1.3 El nuevo marco debería tener presentes –en un contexto de armonización de las normas técnicas<sup>(3)</sup>, nuevos enfoques e información preventiva<sup>(4)</sup>– las directivas ya existentes en materia de requisitos mínimos para el rendimiento energético de los distintos tipos de productos.

1.4 Entre estas directivas –cuya existencia subraya, por otra parte, la Comisión– figuran las normativas comunitarias para las calderas de agua caliente alimentadas con combustibles líquidos o gaseosos<sup>(5)</sup>; la de los frigoríficos y congeladores de uso doméstico<sup>(6)</sup>; la relativa a las emisiones de ruidos y el etiquetado del consumo de energía de los aparatos domésticos<sup>(7)</sup>; la de los equipos ofimáticos<sup>(8)</sup>; la de los balastos de

lámparas fluorescentes<sup>(9)</sup>; y, por último, la relativa a los aparatos de gas, <sup>(10)</sup> sin olvidar, tampoco, la Directiva relativa a la eficiencia energética de los edificios <sup>(11)</sup>.

1.4.1 La posibilidad de que estas directivas «se consideren medidas de ejecución» de la propuesta de nueva normativa marco por lo que respecta al consumo energético durante el uso de los productos queda recogida de manera explícita por la Comisión cuando afirma que «por tanto, se consigue una consolidación y simplificación de la legislación comunitaria».

1.5 «Al tomar en consideración todo el ciclo de vida de los productos» que utilizan energía, éstos, además de verse sometidos a la regulación de la gestión de residuos (RAEE) <sup>(12)</sup> y a la normativa sobre la utilización de sustancias peligrosas <sup>(13)</sup>, serían objeto de nuevos requisitos y controles; en efecto, la propuesta de la Comisión pretende incidir «en el fomento del diseño de los productos para facilitar su reutilización y reciclado, previendo la introducción sistemática de estos aspectos en fases tempranas del proceso de diseño (...)» Además, desde el momento en que el rendimiento medioambiental del diseño parcial o general de un producto ha de cumplir unos requisitos mínimos obligatorios, «será posible abordar el consumo de energía a lo largo del ciclo de vida del producto y no sólo durante la fase de utilización, como ocurre en la actualidad».

1.6 Además, será posible combinar la normativa de los productos que utilizan energía con medidas complementarias como la del etiquetado voluntario que se prevé en el sistema comunitario de la etiqueta ecológica <sup>(14)</sup>, las previstas en materia de prevención y control integrados de la contaminación (PCIC) <sup>(15)</sup> y las normas relativas a la adhesión con carácter voluntario a un sistema comunitario de gestión y auditorías medioambientales (EMAS) <sup>(16)</sup>, así como otras medidas relacionadas con el etiquetado energético de los aparatos eléctricos que recompensan y sensibilizan al consumidor acerca de un consumo más moderado y seguro.

<sup>(1)</sup> Dictamen DO C 260 de 17.9.2001 sobre el «Libro Verde sobre la Política de Productos Integrada».

<sup>(2)</sup> Decisión 1600/2002/CE, DO C 242 de 10.9.2002.

<sup>(3)</sup> Decisión 93/465/CEE, DO L 220 de 30.8.1993.

<sup>(4)</sup> Directivas 98/34/CE y 98/48/CE, DO L 217 de 5.8.1998.

<sup>(5)</sup> Directiva 92/42/CEE, DO L 167 de 22.6.1992.

<sup>(6)</sup> Directiva 96/57/CE, DO L 236 de 18.9.1996.

<sup>(7)</sup> Directiva 92/75/CEE.

<sup>(8)</sup> Reglamento CE 2422/2001, DO L 332 de 12.12.2001.

<sup>(9)</sup> Directiva 2000/55/CE, DO L 279 de 1.11.2000.

<sup>(10)</sup> Directiva 90/396/CEE, DO L 196 de 26.7.1990 (modificada por la Directiva 93/68/CEE).

<sup>(11)</sup> Directiva 2002/91/CE, DO L 1 de 4.1.2003.

<sup>(12)</sup> Directiva 2002/96/CE, DO L 37 de 13.2.2003.

<sup>(13)</sup> Directiva 2002/95/CE, DO L 37 de 13.2.2003.

<sup>(14)</sup> Reglamento CE 1980/2000, DO L 237 de 21.9.2000.

<sup>(15)</sup> Directiva 96/61/CE, DO L 257 de 10.10.1996.

<sup>(16)</sup> Reglamento CE 761/2001, DO L de 19.3.2001.

1.7 Por otro lado, el Comité considera que la propuesta de un «marco» de simplificación y consolidación de la legislación comunitaria debería salvaguardar, por una parte, el desarrollo realmente sostenible y competitivo de la Unión a nivel mundial y, por la otra, los principios de responsabilidad social de las empresas y la libertad de elección con conocimiento de causa por parte del ciudadano-consumidor.

## 2. Propuesta de la Comisión

2.1 El objetivo de la propuesta de la Comisión estriba en definir un marco coherente para la integración de las características ecológicas en el diseño y el desarrollo de los productos que utilizan energía en el ámbito del mercado interior europeo<sup>(1)</sup>. La propuesta tiene como objetivo el establecimiento de una Directiva marco que –al ofrecer «el marco adecuado para abordar rápidamente las nuevas cuestiones medioambientales que se planteen»– permita tener presentes de manera coherente y completa las exigencias del diseño ecológico a fin de:

- garantizar la libre circulación de los productos que utilizan energía dentro de la UE;
- mejorar el rendimiento medioambiental global de estos productos;
- contribuir a la seguridad del abastecimiento energético;
- potenciar la competitividad de la economía europea;
- velar por los intereses de la industria y los consumidores.

2.2 De acuerdo con la Comisión, este nuevo marco no debería limitarse a los aspectos de rendimiento energético, sino que debería abarcar todos los aspectos del impacto medioambiental, especialmente por lo que respecta a las emisiones (sólidas, gaseosas, sonoras, electromagnéticas, etc.), y basarse en el artículo 95 del Tratado CE, que se adapta mejor que cualquier otro artículo a la hora de eliminar las barreras a los intercambios y el falseamiento de la competencia en el mercado interior.

2.3 No obstante, la Directiva marco propuesta tendría un ámbito de aplicación amplísimo, dado que, en principio, sería aplicable a todos los productos que utilizan energía para realizar aquellas funciones para las que han sido diseñados. Del ámbito de aplicación de la propuesta se han excluido los vehículos de motor, puesto que éstos ya están sujetos a numerosas medidas tanto de carácter reglamentario (sobre el diseño) como voluntario (acuerdos voluntarios sobre las emisiones). Por otra parte, la Comisión define en su propuesta los criterios de selección de los productos que podrían ser cubiertos por futuras medidas de ejecución.

2.4 Además, el ámbito de aplicación comprende también los componentes de los productos que consumen energía y las partes que se vayan a integrar en aquellos productos que se comercialicen como piezas separadas destinadas al usuario final y cuyo comportamiento medioambiental pueda evaluarse de forma independiente.

<sup>(1)</sup> Cabe elogiar la referencia jurídica al art. 95 sobre la libre circulación de bienes.

2.5 La propuesta se completa con disposiciones relativas a la declaración de conformidad, la marca CE, la evaluación y la presunción de la conformidad de los productos, los procedimientos de adopción y publicación de normas técnicas armonizadas, las restricciones a la comercialización de productos, el intercambio de información y la colaboración entre Estados miembros, así como las normas sancionadoras que éstos impongan.

2.6 La Comisión estima que, aun cuando no plantea de manera directa –a menos que se adopten medidas de ejecución– obligaciones legales para los fabricantes/importadores/representantes, la propuesta de Directiva marco debería contribuir a integrar en el diseño de los productos el concepto de «ciclo de vida», concediendo así un margen de acción a uno de los principios básicos de la Política de Productos Integrada (PPI) de la Unión.

2.7 Por último, la propuesta actúa de estímulo para aquellas iniciativas y acuerdos voluntarios que hayan registrado un amplio y merecido éxito en sectores distintos y potencialmente interesados en la aplicación de la Directiva propuesta. En efecto, según la propuesta, no convendría aplicar nuevas medidas de ejecución allí donde los mecanismos de mercado y la legislación vigente ya operan de manera efectiva y positiva.

## 3. La situación a nivel europeo e internacional

3.1 La aplicación del diseño ecológico afronta diversos obstáculos que se han hecho patentes en el plano internacional gracias a los sondeos realizados en las mayores empresas del mundo de acuerdo con la lista de «Fortune 500»<sup>(2)</sup>. Estos sondeos reflejan que «el coste se ha clasificado con arreglo a unos niveles considerablemente más elevados que otros factores», lo cual lleva a pensar que el aumento de la información sobre el medio ambiente y su protección constituye un elemento crucial.

3.2 Por lo demás, las mayores empresas estadounidenses, japonesas y europeas también han señalado la existencia (o la ausencia) de fuentes de información como un factor de gran relevancia, y la gran mayoría de los entrevistados (79 %) considera importantes tanto la educación y la formación relativas al diseño ecológico, dentro y fuera de la empresa, como el fomento de una verdadera cultura propia en este ámbito.

3.3 Por el contrario, no existe una percepción clara de los modelos de diseño ecológico: los pocos entrevistados que conocían el diseño ecológico lo relacionaban con el sistema de gestión medioambiental (Environmental Management System). Si bien se ha mencionado la falta de personal experto («diseñadores de productos con instrucción medioambiental») y de cualificaciones adecuadas, también es cierto que no se han advertido grandes diferencias ni cambios significativos en las actividades de diseño ecológico en comparación con los análisis realizados durante el período quinquenal precedente.

<sup>(2)</sup> Informe ESTO 2000 – Centro Común de Investigación de la Comisión Europea.

3.4 En el plano de la normalización internacional, se ha señalado la serie ISO 14000 como un primer resultado de la Ronda Uruguay y de la cumbre de Río de 1992 sobre la protección del medio ambiente a escala mundial. En el ámbito de la norma ISO, y por lo que respecta al diseño ecológico, los Estados Unidos parecen preferir la adopción de directrices a las normativas vinculantes, en contra de las cuales ese país se ha pronunciado recientemente.

3.5 En lo que se refiere a Europa, los estudios comunitarios <sup>(1)</sup> que se han llevado a cabo parecen indicar una situación muy distinta:

- por una parte, encontramos un grupo de países nórdicos que ya han madurado experiencias significativas en un amplio abanico de sectores;
- por otra parte, existe otro grupo, predominantemente mediterráneo, que hasta fechas recientes únicamente había desarrollado estructuras limitadas de apoyo al diseño ecológico;
- además, existe un tercer grupo de países que han desarrollado programas de apoyo financiero e informativo a la industria en general con el respaldo de organizaciones sectoriales y agencias de desarrollo regional;
- por último, cabe mencionar a los países en vías de adhesión, que ya necesitan asistencia para afrontar las dificultades que plantea, en su formulación actual, el pleno respeto de la normativa relativa al acervo comunitario en el capítulo de «Medio ambiente».

3.6 Por lo que respecta a las pequeñas y medianas empresas europeas <sup>(2)</sup>, cabe señalar que:

- incluso en los países que han desarrollado las mayores experiencias y las mejores prácticas, es muy limitada la proporción de pequeñas y medianas empresas que diseñan productos ecológicos;
- las pequeñas y medianas empresas tienden a interrumpir sus actividades de diseño ecológico una vez que llega a su fin la ayuda externa;
- las PYME afrontan un número extremadamente elevado de iniciativas encaminadas a la protección medioambiental integrada. Estos compromisos exigen mucho del pequeño empresario y le impiden la necesaria concentración de sus esfuerzos. El método más eficaz para perfeccionar aún más las mejores prácticas sobre ayudas al diseño ecológico consiste en desarrollar metodologías y planteamientos específicos de carácter sectorial.

#### 4. Observaciones

4.1 El Comité siempre ha valorado positivamente el empeño de la Unión Europea por incorporar una dimensión medioambiental de ahorro y eficiencia energética en las políticas empresariales y de producción como parte integrante de una estrategia de competitividad que, además, ocupa un lugar central en las decisiones adoptadas en 2000 en Lisboa. El Comité comparte plenamente el objetivo de promover una utilización

más inteligente de la energía mediante un diseño que tenga presente este aspecto desde la fase inicial de los productos.

4.2 Por otra parte, reiterando las inquietudes que ya ha venido expresando en anteriores ocasiones <sup>(3)</sup>, el Comité hizo hincapié en un Dictamen aprobado por abrumadora mayoría que <sup>(4)</sup> «no se concedía suficiente importancia al hecho de que la adopción de medidas tan esenciales como el análisis del ciclo de vida y el diseño ecológico exigen grandes esfuerzos económicos, de gestión y legislativos» y en «la necesidad de una acción más decidida para la promoción de políticas en apoyo de la investigación y la innovación adaptadas a las PYME, especialmente centradas en la difusión de información y en la elaboración de procesos innovadores para desarrollar productos más ecológicos».

4.3 Así pues, el Comité acoge con satisfacción el objetivo general de la Comisión de garantizar la coherencia y transparencia de la legislación comunitaria en esta materia, y de evitar una fragmentación del mercado interior, con arreglo a lo establecido en el artículo 95 del Tratado CE, aunque manifiesta algunas preocupaciones relacionadas con la actual propuesta, tanto por el contexto de actuación de la propuesta como por el instrumento jurídico elegido («delegación legislativa») o la articulación de la propia propuesta.

4.4 Según el Comité, podría resultar conveniente consolidar previamente el amplio contexto de normativas comunitarias en el que se inscribe la propuesta, con el ambicioso objetivo de aportar consistencia orgánica a las numerosas directivas –verticales o no– relacionadas con esta iniciativa. Existen ya directivas en materia de requisitos mínimos para el rendimiento, y una evaluación medioambiental más integrada podría, por consiguiente, orientar mejor a las empresas, evitándoles verse sometidas a un sistema de obligaciones y orientaciones con el riesgo de solapamiento que éste conlleva.

4.5 Por lo tanto, el Comité considera oportuna la adopción de una versión consolidada y simplificada de las reglamentaciones comunitarias a las que ya están sometidos los fabricantes de productos –en la que se incluirían también los sistemas de apoyo al desarrollo de una cultura en este ámbito, ya sea a efectos de la demanda o de la oferta y el diseño– con acciones en apoyo de la creación de bancos de datos con buenas prácticas, divulgación de la información y acciones de formación adecuadas a las distintas audiencias y los diversos niveles técnicos de referencia.

4.6 En opinión del Comité, se debería privilegiar tanto el instrumento que conforman las directrices en materia de diseño ecológico, como la creación de plataformas permanentes de diálogo y consulta obligatoria entre: la Comisión, las empresas, los consumidores, los fabricantes y la sociedad civil. A este respecto se podrían, por ejemplo, incorporar instrumentos de fomento adecuados en el marco del actual programa plurianual comunitario «Energía inteligente» y en la revisión a medio plazo del Sexto programa marco de IDT de la Unión, así como en la revisión de las intervenciones previstas en las políticas poliestructurales y de cohesión.

<sup>(1)</sup> Informe IPTS 2000: «Eco-design: Strategies for dissemination to SMEs/15 countries studies» (2ª parte).

<sup>(2)</sup> Véase Informe IPTS 2000 – 1ª parte.

<sup>(3)</sup> Dictamen DO C 80 de 30.3.2004 sobre la Política de Productos Integrada (COM(2003) 302).

<sup>(4)</sup> Dictámenes DO C 260 de 17.9.2001 y DO C 296 de 29.9.1997.

4.7 Según el Comité, en la actual situación en que se encuentra el «estado de la técnica» sería útil fomentar la difusión de acuerdos sectoriales de carácter voluntario e incentivar otros instrumentos que potenciaran al máximo a los agentes económicos y sociales para favorecer una cultura del cambio. Así, el Comité cree que es importante promover la responsabilidad social de las empresas y una política de los consumidores consecuente.

4.8 Asimismo, convendría valorar detalladamente la plena consonancia entre las propuestas de la Comisión y los requisitos de proporcionalidad, subsidiaridad y simplificación burocrático-administrativa, así como las consecuencias que éstas pudieran tener de cara a la caída o el aumento de los costes y la mejora o el empeoramiento del rendimiento técnico-económico de los productos, para poder actuar con políticas adecuadas y coherentes y con medidas de apoyo fiscales y financieras.

4.9 El Comité manifiesta la perplejidad que le produce el contenido de la propuesta, toda vez que, como recalca la propia Comisión, dicha propuesta «tiene un ámbito de aplicación más amplio que cualquier acto legislativo comunitario vigente relacionado desde el punto de vista de los productos cubiertos». Para hacer operativo el marco propuesto se necesitan unas medidas de ejecución basadas en determinados criterios de evaluación del impacto medioambiental y en una serie preestablecida de indicadores del rendimiento medioambiental al objeto de elaborar un perfil ecológico de un elevadísimo número de productos. Por lo demás, todo ello se desarrollaría en un contexto de delegación en favor de la propia Comisión, con la única intervención de los procedimientos de comitología.

4.10 Para el Comité, el recurso a modelos ficticios de referencia para cada gama de productos también podría ser motivo de preocupación. A este fin se recurriría al concepto de «estado de la técnica» —entendido no como el avance científico más novedoso, sino como un «buen nivel medio de resultados técnicos», respetando un «equilibrio razonable» entre la viabilidad industrial y las normas y prácticas vigentes. El Comité considera conveniente respetar también un equilibrio análogo en cuanto a los costes y los beneficios para asegurar, en todos los ámbitos de consumo, una relación calidad/precio proporcionada a las opciones y posibilidades de cada uno.

4.11 A la hora de establecer requisitos específicos de diseño ecológico, la propuesta propugna recurrir a la definición de unos métodos precisos de medición, basados en una utilización normalizada del producto, sus prestaciones y las características que proporcionen una utilidad o comodidad suplementaria a los usuarios. No obstante, y de acuerdo con el Comité, esto debería ir acompañado también de un análisis técnico-económico de viabilidad de las soluciones de diseño. Dado que los indicadores necesarios deberían ser fijos y predeterminados, existe un riesgo de estancamiento del progreso y de la innovación técnica y de mercado, frenando así los avances de los nuevos productos en materia de rendimiento tecnológico.

4.12 Además del impacto que estas medidas operativas tendrán en las empresas de los sectores productivos afectados,

cabe tener presente que deberán ser plenamente aplicables a todos los productos —ya sean fabricados en la UE o en terceros países— y extensibles a los componentes integrados en el producto. En opinión del Comité, tanto los controles de comercio internacional que efectúen las aduanas de la Unión como los controles efectuados en el mercado interior podrían revelarse costosos, lentos y poco eficaces ante una acelerada dinámica de carácter global.

4.13 Así pues, el Comité considera indispensable, por un lado, garantizar la igualdad de trato a los productos fabricados en la Unión y a los importados y, por el otro, introducir mecanismos adecuados de control para impedir que una misma normativa repercuta de manera diferente en distintos productores.

4.14 Según el Comité, también se deben tener debidamente en cuenta los progresos realizados en el plano internacional por las normas/directrices ISO en lo relativo a la integración de los aspectos medioambientales en el diseño de los productos que consumen energía.

4.15 El Comité hace hincapié en la situación actual de las PYME, que se ha visto agravada por las grandes disparidades existentes entre los Estados miembros y por el hecho de que los sectores con alta concentración de PYME son aquellos que registran una mayor lentitud a la hora de adoptar medidas de carácter voluntario.

4.16 En opinión del Comité, debería prevalecer, en líneas generales y con mayor motivo en el ámbito de las PYME, el principio de proporcionalidad y de la pertinencia real, así como una verificación previa de la viabilidad de las medidas, junto con una adecuada asistencia financiera o incentivación fiscal. Todos estos elementos son verdaderamente esenciales para fomentar y sostener una aplicación competitiva del diseño ecológico, una mayor información y un acceso más ágil y adecuado a los bancos de datos, la formación de técnicos y empresas, la difusión de la innovación y la comercialización tecnológica de los productos renovados.

4.17 Por último, el Comité recalca que es imprescindible garantizar un justo equilibrio entre, por una parte, la necesidad de mantener unos requisitos mínimos de protección medioambiental, la protección del desarrollo empresarial y los puestos de trabajo y, por otra, la libertad de elección con conocimiento de causa por parte del consumidor.

## 5. Conclusiones

5.1 El Comité siempre ha considerado positiva —y sigue haciéndolo hoy en día— la incorporación de la dimensión medioambiental de ahorro y eficiencia energética en las políticas empresariales y de producción como parte integrante de una estrategia europea de competitividad. Así pues, subraya la importancia que reviste el desarrollo de una verdadera cultura propia al ámbito del diseño ecológico que potencie la responsabilidad social y medioambiental de las empresas y los consumidores, promoviendo unos comportamientos activos y responsables.

5.2 Además, el Comité desea que se establezca un marco coherente con la legislación sobre este ámbito para evitar una fragmentación del mercado y garantizar la transparencia en el trato a todos los operadores y usuarios.

5.3 El Comité recomienda, por consiguiente, llevar a la práctica de manera prioritaria un marco consolidado de este tipo para orientar mejor a las empresas, especialmente las PYME.

5.4 Las solicitudes de diseño ecológico de los nuevos productos deberían inscribirse en unos niveles razonables y aceptables al objeto de garantizar el desarrollo de nuevos diseños y la libre elección de los consumidores entre las distintas ofertas o soluciones técnicas.

5.5 Según el Comité, el amplísimo contexto de normativas comunitarias en el que se inscribe la iniciativa debería combinarse con una simplificación de la reglamentación y con un reforzamiento de la competitividad del mercado interior en una Europa ampliada.

5.6 El Comité recomienda vivamente que se emprenda una consolidación y simplificación preventivas de las reglamentaciones ya existentes <sup>(1)</sup> que, por una parte, cubren los aspectos de eficiencia y ahorro energético y, por otra, los distintos aspectos del impacto medioambiental de los productos. Lo más importante es lograr una percepción simplificada y comprensible de las normativas comunitarias que regulan en la actualidad el diseño de los productos que utilizan energía.

5.7 El Comité se pronuncia a favor de la rápida aprobación de directrices sobre el diseño ecológico y la creación de plataformas permanentes de diálogo por sectores y productos sensibles entre la Comisión, las empresas, los consumidores, los fabricantes y la sociedad civil, con el objetivo de evaluar los nuevos avances y promover iniciativas en favor de un desarrollo consistente y coherente de los programas e instrumentos comunitarios y nacionales que tengan el diseño ecológico como uno de sus objetivos, para fomentar una mayor toma de conciencia y el desarrollo de una verdadera cultura propia en este ámbito, ya sea a efectos de la oferta o de la demanda del mercado.

Bruselas, 31 de marzo de 2004.

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social Europeo*  
Roger BRIESCH

---

<sup>(1)</sup> Véanse los documentos COM(2003) 71 y SEC(2003) 165 de 11.2.2003.

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo - Las tecnologías de la información y las comunicaciones al servicio de vehículos seguros e inteligentes»**

[COM(2003) 542 final]

(2004/C 112/08)

El 14 de octubre de 2003, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Comisión decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta mencionada.

La Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 2 de marzo de 2004 (ponente: Sr. RANOCCHIARI).

En su 407º Pleno de los días 31 de marzo y 1 de abril de 2004 (sesión del 31 de marzo 2004), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por unanimidad el presente Dictamen.

## 1. Antecedentes

1.1 Es evidente que, desde hace muchos años, la demanda de servicios de transporte en Europa aumenta de forma constante, especialmente por lo que se refiere al transporte por carretera tanto de pasajeros como de mercancías.

1.2 Este incremento acarrea, y podría acarrear aún más en un futuro próximo, problemas de congestión del tráfico, efectos perjudiciales para el medio ambiente y, en especial, accidentes que causan muertes, lesiones y daños materiales.

1.3 Asimismo, es notorio que la industria del automóvil no cesa en su empeño de mejorar la seguridad activa y pasiva de sus productos. Basta recordar que hoy día los vehículos son cuatro veces más seguros que en 1970 y que ello ha permitido reducir en un 50 % el número de muertes en la UE de los quince desde dicho año, aunque el volumen de tráfico se haya más que triplicado en el mismo período.

1.4 No obstante, los costes sociales del transporte por carretera son aún demasiado altos: los 1 300 000 accidentes que tienen lugar anualmente en las carreteras de Europa producen 40 000 muertes y 1 700 000 lesiones, con un coste estimado de 160 000 millones de euros; esto es, un 2 % del PIB de Europa. De todas formas, a nivel personal, una sola muerte siempre será un precio demasiado alto.

1.5 La Comisión Europea, consciente de la gravedad del problema, ha puesto en marcha una serie de iniciativas importantes en materia de seguridad vial, como la adopción del Programa de acción europeo de seguridad vial.

1.6 Mucho antes de la redacción de este Programa, se determinó que las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC), que ya son de uso generalizado en los vehículos, son instrumentos importantes para afrontar el reto de la seguridad en carretera. El desarrollo de procesadores, comunica-

ciones, sensores y accionadores más potentes permite diseñar sistemas de seguridad activa integrados, cada vez más sofisticados, que permiten, si no evitarlos del todo, al menos reducir el número de accidentes y atenuar sus consecuencias.

1.7 Con este punto de vista, la Comisión instauró en 2002 el Grupo de trabajo eSafety, compuesto por más de 40 expertos de la industria automovilística y otras partes interesadas. El cometido del Grupo era proponer una estrategia para impulsar la investigación, desarrollo, implantación y utilización de sistemas inteligentes de seguridad basados en las tecnologías de la información y las comunicaciones para mejorar la seguridad vial.

1.8 En noviembre de 2002, el Grupo de trabajo publicó un informe final con 28 recomendaciones de actuación dirigidas a la Comisión Europea, los Estados miembros, las autoridades responsables de la circulación y seguridad en carretera, el sector automovilístico, los proveedores de servicios, las asociaciones de consumidores, las compañías de seguros y demás partes interesadas. Dichas recomendaciones tienen por objeto mejorar la seguridad mediante sistemas integrados que recurren a las TIC avanzadas capaces de facilitar datos nuevos e inteligentes que engloben la participación y la interacción entre los conductores, los vehículos y el entorno vial.

1.9 Posteriormente, el informe del Grupo de trabajo eSafety se debatió y aprobó en la segunda reunión del Grupo de alto nivel eSafety, que también procedió a constituir el Foro eSafety<sup>(1)</sup>, además de solicitar a la Comisión que presentara propuestas políticas sobre el asunto.

1.10 La Comunicación que debe analizar el CESE constituye la respuesta de la Comisión a las peticiones formuladas por el Grupo de alto nivel eSafety y el grupo sobre la seguridad vial, que comparten los Estados miembros.

<sup>(1)</sup> Este Foro está presidido por la DG INFSO de la Comisión, tiene representación de todas las partes interesadas con cerca de 150 miembros y, en la actualidad, está estructurado en siete grupos de trabajo orientados por la industria automovilística.

## 2. Síntesis de las propuestas recogidas en la Comunicación

2.1 En la Comunicación se apoya y asume el informe final del Grupo de trabajo eSafety y se proponen once acciones que pueden dividirse en tres categorías principales:

2.1.1 Acciones de promoción de los sistemas de seguridad para vehículos inteligentes.

2.1.2 Acciones para la adaptación legislativa y de normalización.

2.1.3 Acciones para la eliminación de los obstáculos en la sociedad y en el mundo empresarial.

### 2.2 Promoción de los sistemas de seguridad para vehículos inteligentes

— La Comisión seguirá presidiendo y apoyando el Foro eSafety como plataforma conjunta de todas las partes involucradas en la seguridad vial;

— la Comisión potenciará el incremento de la investigación y el desarrollo tecnológico, participando en la financiación de determinados proyectos de vanguardia;

— la Comisión, en el ámbito de la interacción entre la persona y la máquina, evaluará los efectos de la introducción en los vehículos de dispositivos nómadas <sup>(1)</sup> y, a continuación, la sobrecarga de tareas que supone para el conductor la introducción de los nuevos sistemas de control y de información;

— la Comisión propondrá una estrategia integrada de servicios paneuropeos de urgencia (e-call) sobre la base de las disposiciones de la denominada legislación E-112 <sup>(2)</sup>;

— la Comisión analizará los avances efectuados en la información viaria y del tráfico en tiempo real (RTTI) en Europa.

### 2.3 Adaptación de las disposiciones reglamentarias y de normalización técnica para la utilización de sistemas de seguridad para vehículos inteligentes

— La Comisión propondrá autorizar y reglamentar la utilización del espectro de 24 GHz para el radar de corto alcance y banda ultraancha (SRR – UWB);

— la Comisión revisará la legislación comunitaria sobre homologación de vehículos y determinará las acciones necesarias para autorizar y reglamentar el uso de los nuevos sistemas;

— la Comisión pedirá a las organizaciones de normalización (ISO, CEN y ETSI) que establezcan un programa de normalización de los nuevos sistemas: protocolos para la comunicación, arquitecturas de sistemas y programas informáticos,

<sup>(1)</sup> Aparatos que lleva consigo el usuario y que pueden interactuar con el vehículo: teléfono móvil o agenda electrónica (PDA) que pueden utilizarse como mando a distancia para algunas funciones del vehículo.

<sup>(2)</sup> Directiva 2002/21/CE relativa a un marco regulador común de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas (DO L 108 de 24.4.2002).

así como protocolos normalizados de comunicaciones e interacción entre la persona y la máquina.

### 2.4 Eliminación de los obstáculos sociales o empresariales

— La Comisión evaluará los beneficios socioeconómicos que podrían obtenerse merced a la introducción de los sistemas de seguridad para vehículos inteligentes;

— la Comisión promoverá y financiará el estudio de una metodología de evaluación de riesgos y beneficios de los nuevos sistemas;

— la Comisión promoverá la realización de hojas de ruta del sector industrial y del sector público para planificar el desarrollo y adopción de los nuevos sistemas.

### 2.5 Otras acciones

— La Comisión promoverá y financiará el estudio de una metodología para evaluar el impacto potencial de la introducción de los sistemas inteligentes de seguridad de tipo combinado y con fusión de sensores <sup>(3)</sup>;

— la Comisión promoverá y financiará el estudio de procedimientos de validación de vehículos equipados con los nuevos sistemas;

— la industria determinará, producirá, mantendrá y certificará una base de datos que conforme un mapa digital europeo en el que se incluyan atributos de seguridad vial.

## 3. Observaciones generales

3.1 El documento de la Comisión Europea deja patente una voluntad clara y decidida respecto del desarrollo e instalación de sistemas inteligentes para la seguridad vial en un momento en que los sistemas tradicionales de seguridad pasiva podrían haber alcanzado sus propios límites.

3.2 Las orientaciones generales del documento son claras y están bien estructuradas. En cambio, las prioridades no lo están tanto (a excepción del e-call, cuya importancia reconoce el Comité) pero, sobre todo, no hay ningún calendario para el programa de acción. Por el momento, sólo se prevé un calendario de trabajo para 2004. Se espera que la redacción de la hoja de ruta –uno de los resultados esperados del Foro eSafety– pueda ser determinante para fijar prioridades y plazos del programa.

3.3 Es importante que la industria del automóvil, que ya participa en el Grupo de trabajo y en el Foro eSafety, siga orientando desde el punto de vista técnico el desarrollo de estas iniciativas y, sobre todo, contribuya a elaborar la hoja de ruta.

<sup>(3)</sup> Técnica para la integración de los datos facilitados por sensores basados en tecnologías diferentes con el fin de superar los límites de las propias tecnologías. Por ejemplo, un sensor antirrobo de doble tecnología (radar+infrarrojo) se activa únicamente si ambos componentes detectan una intrusión, eliminando falsas alarmas causadas por los límites intrínsecos de una de las dos tecnologías.

3.4 En principio, la industria del automóvil necesitará directrices para lanzar al mercado los sistemas inteligentes de seguridad. No obstante, cada empresa deberá poder ofrecer soluciones innovadoras de manera diferenciada y con plazos adecuados, sin dejar de lado el requisito indispensable de la interoperabilidad y estabilidad de funcionamiento de los nuevos sistemas.

3.5 Deberá preverse un período de «aprendizaje» de los usuarios para un uso provechoso de los nuevos sistemas inteligentes de seguridad. A este respecto, sería conveniente que en el Foro eSafety también participen representantes de las autoescuelas. Se deberá prestar especial atención a los transportistas por carretera que podrían servir de grupo «piloto» en la fase de introducción de los nuevos sistemas y, por lo tanto, constituir una importante base de usuarios.

3.6 Determinados sistemas de seguridad como el ESP (sistema electrónico de estabilidad del vehículo en condiciones críticas), desde un punto de vista puramente técnico, ya podrían ser implantados a amplia escala y un plazo corto. Otros sistemas, de funcionamiento y utilización más estructurada y compleja, requerirán un análisis preciso para optimizar la sobrecarga de tareas del conductor con el fin de evitar todo lo posible el cansancio y el riesgo de distracción.

3.7 En el documento se aborda de manera eficaz el asunto de la responsabilidad compartida entre las distintas partes (Comisión Europea, Estados miembros, autoridades responsables de las carreteras y de la seguridad, industria del automóvil y proveedores de sistemas y servicios). No obstante, resulta indispensable definir y reglamentar de forma precisa las responsabilidades en caso de funcionamiento deficiente de los dispositivos de seguridad. Deben realizarse muchas pruebas dado que se trata de sistemas y funciones totalmente nuevos. Sin embargo, debe reconocerse que la Comisión ya ha financiado tres proyectos de investigación en el ámbito de la responsabilidad: Response, Response 2 y Prevent.

3.8 Asimismo, cabe señalar que, en la Comunicación, la Comisión hace mucho hincapié en la necesidad de disponer de vehículos más seguros. No debe olvidarse en absoluto la necesidad de adaptar las infraestructuras viarias (vías nuevas y más seguras, así como la eliminación de la congestión del tráfico). Además, gran parte de los nuevos sistemas de seguridad para los vehículos necesitarán infraestructuras «inteligentes» específicas (por ejemplo, redes de telecomunicaciones adaptadas para recibir, descodificar y gestionar las llamadas automáticas de urgencia, etc.) La Comisión deberá centrar la atención en estos últimos aspectos y sus repercusiones.

3.9 A este respecto y en línea con la realización de infraestructuras inteligentes, seguramente sea decisivo el programa comunitario Galileo, dado que ofrecerá una serie de servicios de navegación y posicionamiento que permitirán desarrollar una amplia gama de aplicaciones innovadoras en el ámbito de la eSafety.

3.10 Es previsible que la implantación de los sistemas inteligentes de seguridad suponga un incremento significativo de los costes de compra y mantenimiento de los vehículos. Son posibles sistemas de seguridad adicionales si el consumidor está dispuesto a pagarlos. Resultará primordial demostrarle que el coste adicional supone una disminución del riesgo de accidentes y de sus consecuencias. También por este motivo es fundamental registrar y analizar de forma precisa las causas de los accidentes de tráfico, labor que se prevé en la Comunicación y se asigna al Foro eSafety. En concreto, será necesario reorganizar el sistema CARE<sup>(1)</sup> incluyendo las causas de los accidentes y el análisis correspondiente, así como, cuando sea posible, los datos recabados por algunos fabricantes de automóviles.

3.11 El servicio e-call proporciona un ejemplo concreto del problema del incremento de los costes. Numerosas marcas de automóviles han ofrecido este sistema dentro del equipo opcional de los vehículos, pero la demanda ha sido hasta ahora escasa porque son pocos los usuarios dispuestos a pagar por un servicio que esperan no tener que utilizar nunca. El e-call, que se considera acción prioritaria en la Comunicación, podrá servir de prueba decisiva para el conjunto del programa. Sólo una amplia aceptación de este instrumento permitiría reducir los gastos de gestión del sistema y, por consiguiente, el precio que deben pagar los consumidores, merced a las economías de escala y la competencia entre los distintos proveedores que también evitarán posiciones monopolísticas.

3.12 Otra causa del incremento de los costes podrá derivarse de la necesidad de que los talleres cuenten con equipos específicos de diagnóstico, reparación y verificación. No obstante, debe señalarse que ello podrá tener consecuencias positivas, ya que mejorará la profesionalidad de los mecánicos y podrían generarse nuevas posibilidades de empleo.

3.13 Una posibilidad que debería considerarse para paliar el problema es la incentivación mediante la reducción de los impuestos o de las primas del seguro. En todo caso, será indispensable un proceso de concertación entre las distintas partes.

3.14 No obstante, es muy difícil, si no ilusorio, pensar en una implantación generalizada de los sistemas inteligentes de seguridad basada únicamente en la sensibilidad o los intereses particulares de las empresas o los usuarios. Como alternativa o complemento de la implantación de forma voluntaria, debería considerarse el establecimiento de una obligación jurídica mediante normas coercitivas. Estas normas deberían imponer la obligación de implantar sistemas inteligentes de seguridad de manera gradual y escalonada de acuerdo con un programa adecuado.

(1) CARE (Community Road Accident Database): Base de datos comunitaria sobre accidentes en carretera, que recoge y analiza los datos facilitados por los Estados miembros.

3.15 En todo caso, dado que los costes de las funciones de seguridad serán soportados por los clientes y los contribuyentes, es muy importante que el cálculo de los costes y beneficios sea fiable y objetivo.

#### 4. Síntesis y conclusiones

4.1 El Comité, considerando que se trata de una comunicación programática y no de acciones concretas y vinculantes que la Comisión podrá elaborar y proponer posteriormente, considera útil destacar determinados puntos que, a su juicio, deberían tenerse siempre en cuenta a la hora de desarrollar el programa.

4.2 El documento de la Comisión Europea deja patente una voluntad clara y decidida respecto del desarrollo e instalación de sistemas inteligentes para la seguridad vial. Por lo tanto, debe acogerse con satisfacción por los destinatarios, ya que se subraya que la seguridad vial es una responsabilidad compartida por todas las partes interesadas.

4.3 No obstante, las declaraciones recogidas deberían llevarse a la práctica con arreglo a un programa de acción que deberá establecerse lo antes posible. Asimismo, debe destacarse más la necesidad de adaptar las infraestructuras viarias (vías nuevas y más seguras, así como la eliminación de la congestión del tráfico) y las nuevas infraestructuras «inteligentes».

4.4 Resulta indispensable definir y reglamentar de forma precisa las responsabilidades en caso de funcionamiento deficiente de los dispositivos de seguridad.

4.5 Cada empresa del sector automovilístico deberá poder ofrecer soluciones innovadoras de manera diferenciada y con plazos adecuados.

4.6 Es previsible que la implantación de los sistemas inteligentes de seguridad suponga un incremento significativo de los costes de compra y mantenimiento de los vehículos. Este aumento de los costes podría tener un impacto considerable en los segmentos de vehículos de gama baja y mermar las posibilidades de adquirirlos de las clases sociales más desfavorecidas. A este respecto, sería decisiva la adopción rápida de medidas de sensibilización e incentivación, mientras que a medio plazo podría considerarse el establecimiento de una obligación jurídica para determinados sistemas de seguridad.

4.7 Por último, es esencial el papel de los Estados miembros para el éxito del programa. Debe continuar el diálogo ya iniciado con la Comisión, la industria del automóvil y demás partes interesadas e incluir a los distintos Estados miembros en el conjunto del proceso, desde las fases iniciales, con un enfoque político claro. De hecho, sin la participación de los Estados miembros a nivel técnico y económico, el programa no podrá alcanzar sus objetivos.

Bruselas, 31 de marzo de 2004.

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social Europeo*  
Roger BRIESCH

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el permiso de conducción» (Texto refundido)**

(COM(2003) 621 final – 2003/0252 (COD))

(2004/C 112/09)

El 13 de enero de 2004, de conformidad con el artículo 71 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta mencionada.

La Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 2 de marzo de 2004 (ponente: Sr. SIMONS).

En su 407º Pleno de los días 31 de marzo y 1 de abril de 2004 (sesión del 31 de marzo de 2004), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 99 votos a favor y 1 abstención el presente Dictamen.

## 1. Introducción

1.1 La movilidad es un tema importante para un número muy considerable de europeos. Es asunto que afecta a todas las edades. La mayor parte de la población europea de más de dieciocho años es titular de un permiso de conducción. El permiso de conducción es para esta parte de la población la puerta de acceso a una forma motorizada de movilidad. En particular, en una Europa con un envejecimiento creciente de la población ser titular de un permiso de conducción es a menudo de suma importancia para mantener el contacto con el mundo exterior, e incluso para satisfacer las necesidades vitales primordiales. Por ello, cualquier propuesta de Directiva europea sobre el permiso de conducción afecta al conjunto de la población europea. No cabe subestimar, por consiguiente, la importancia de una propuesta de Directiva de estas características.

1.2 Los objetivos de la propuesta legislativa de la Comisión sobre los permisos de conducción en el EEE son impulsar la libre circulación de los ciudadanos comunitarios, reducir las posibilidades de fraude y contribuir a una mayor seguridad vial. Estos eran ya objetivos de la Comisión en normativas anteriores sobre el mismo asunto y seguirán siendo el principio guía para la legislación futura en este ámbito.

1.3 Pese a todas las medidas adoptadas en los últimos años, la inseguridad jurídica de los ciudadanos que establecen su residencia en otro Estado miembro ha aumentado, en lugar de disminuir<sup>(1)</sup>. La Comisión considera imprescindible que se elimine esta inseguridad jurídica que afecta a la libre circulación de los ciudadanos. Este objetivo se inscribe en el contexto de los objetivos mucho más amplios fijados por el Consejo Europeo en la Agenda de Lisboa, a saber, conseguir que el mercado interior funcione al 100 %, incluidos los aspectos de política de competencia. Eliminar por medio de la propuesta objeto de examen el último obstáculo a la libre circulación en este ámbito es, a juicio de la Comisión, el final de un proceso gradual de armonización.

1.4 Además de sus esfuerzos en favor de un pleno reconocimiento mutuo del permiso de conducción que fomente la libre circulación de los ciudadanos, la Comisión presenta en su propuesta una serie de modificaciones legislativas concretas destinadas a mejorar la seguridad vial. Tales medidas tienen que ver con la introducción de nuevas categorías de vehículos para el permiso de conducción, el establecimiento de un acceso progresivo a dichas categorías al objeto de que los conductores adquieran primero experiencia con pequeñas categorías de vehículos, armonización de la frecuencia de la revisión médica de la aptitud para conducir y mayor atención al acceso de conductores minusválidos al tráfico motorizado, así como requisitos mínimos de formación para la profesión de «examinador».

1.5 El tercer aspecto importante mencionado en la propuesta es reducir las posibilidades de fraude con respeto al permiso. El objetivo es disponer de un documento más resistente al fraude suprimiendo a tal fin la posibilidad de un modelo de permiso en papel e introduciendo con carácter obligatorio un modelo de tarjeta de plástico y, por otra parte, limitando el período de validez del documento.

## 2. Observaciones generales

2.1 El Comité suscribe los objetivos que se fija la Comisión en su propuesta (mayor seguridad vial, reducción de las posibilidades de fraude y fomento de la libre circulación de los ciudadanos comunitarios). La propuesta es conforme con la línea que ha fijado la Comisión al aprobar el Programa de acción europeo de seguridad vial «Reducir a la mitad el número de víctimas de accidentes de tráfico en la Unión Europea de aquí a 2010: una responsabilidad compartida»<sup>(2)</sup> y con el Libro Blanco publicado con anterioridad «La política europea de transportes de cara al 2010: la hora de la verdad»<sup>(3)</sup>.

<sup>(1)</sup> Comunicación interpretativa de la Comisión sobre los permisos de conducción comunitarios, DO C 77 de 28.3.2002, p. 5.

<sup>(2)</sup> COM(2003) 311 final.

<sup>(3)</sup> COM(2001) 370 final – Dictamen del Comité: DO C 241 de 7.10.2002, p. 168.

2.2 El Comité se congratula en especial de que en la propuesta se subraye el factor humano de la circulación y se propongan medidas concretas que afectan a los problemas de seguridad vial inherentes a la persona. En su Dictamen sobre el Programa de acción europeo de seguridad vial «Reducir a la mitad el número de víctimas de accidentes de tráfico en la Unión Europea de aquí a 2010: una responsabilidad compartida»<sup>(1)</sup>, el Comité se refirió ya a la importancia que dicho factor humano reviste para la seguridad vial y, por tanto, acoge con particular satisfacción que la Comisión haya prestado especial atención a dicho factor en su propuesta.

2.3 El Comité considera que algunas de las medidas propuestas tendrán importantes consecuencias para los ciudadanos de los Estados miembros (período de validez limitado para los permisos de conducción), para futuros conductores y titulares de determinadas categorías (controles médicos, acceso progresivo a determinadas categorías, edades mínimas superiores) y para autoescuelas (nuevas categorías, modificación de los requisitos mínimos para C1 y D1). Estas medidas no siempre serán consideradas positivas por los interesados y en muchos casos supondrán un aumento de la carga administrativa y mayores costes. El Comité pide que se preste atención a las consecuencias de la Directiva y señala a la Comisión la necesidad de respetar un período transitorio suficientemente amplio antes de la entrada en vigor de las medidas previstas. Este punto de vista viene dictado también por la circunstancia de que las modificaciones impuestas por la Directiva 91/439/CEE<sup>(2)</sup> están en vigor desde hace poco tiempo en determinados Estados miembros. Ello no es óbice para que el Comité se pronuncie favorablemente en líneas generales sobre las medidas propuestas en la Directiva objeto de examen, sin perjuicio de alguna que otra observación crítica.

### 3. Observaciones particulares

3.1 El Comité suscribe la propuesta de un período de validez limitado para los permisos de conducción. Está de acuerdo con el argumento de que ello impulsa la libre circulación de los ciudadanos comunitarios y contrarresta las posibilidades de fraude de los permisos de conducción. La Comisión estima que no se debe establecer un período de validez limitado para los permisos actualmente en uso. Argumenta, conforme al principio de subsidiariedad, que los Estados miembros son competentes para retirar los modelos más antiguos, cuya protección contra el fraude es menor. El Comité expresa su reserva con respecto a esta dispensa parcial, ya que el período transitorio efectivo para una serie de Estados miembros será de este modo superior a cincuenta años. El Comité, por tanto, propone dar un contenido más severo al artículo 3.2, para así introducir mayor seguridad en lo relativo al canje de permisos más antiguos que no satisfagan los requisitos de protección contra el fraude. Tal carácter más severo sería posible sustituyendo en el artículo 3.2 la frase final que reza «informarán de ello a la Comisión» por la frase «la Comisión deberá dar su aprobación». Esta consideración obedece también al hecho de que el permiso de conducción puede utilizarse igualmente como documento

de identidad en una serie de países. La protección contra el fraude es por ello de suma importancia.

3.2 El Comité se pronuncia favorablemente sobre la propuesta de la Comisión de sustituir los modelos en papel por una tarjeta de plástico, en su caso con microchip incorporado. El CESE estima que así se fomenta la unificación entre los Estados miembros y se reducen considerablemente las posibilidades de fraude del documento. El Comité recomienda al mismo tiempo que se redoblen los esfuerzos de protección contra el fraude y aboga en favor de que se tomen medidas de seguridad óptimas en el documento y en relación con él, de modo análogo a los requisitos de seguridad que se imponen para el pasaporte.

3.3 El Comité se pronuncia también positivamente sobre la armonización de los reconocimientos médicos para los titulares de permisos del grupo 2. Es necesario armonizar, en el sentido de una unificación a escala comunitaria, tanto la periodicidad como la naturaleza de dichos reconocimientos, con el fin de prevenir falseamientos de competencia entre los Estados miembros de la Unión Europea. El Comité, en cambio, manifiesta su reserva con respecto a la armonización de la obligación de reconocimientos médicos entre las «grandes» categorías C y D (autobuses y camiones) y las «pequeñas» categorías C1 y D1. El Comité estima adecuada una menor frecuencia de los reconocimientos para las categorías C1 y D1. El Comité consideraría también acertado que otros conductores profesionales que, por la definición de su vehículo, forman parte del grupo 1 quedasen sujetos igualmente a la misma obligación. Al respecto cabe pensar, por ejemplo, en los conductores de taxi.

3.4 En la actual propuesta de la Comisión no se permite ya a los Estados miembros la posibilidad de expedir permisos de conducción con un período de validez limitado por motivos de prescripción médica. Los Estados miembros sí estaban facultados para ello en la legislación anterior. El Comité considera que se debería seguir conservando tal competencia.

3.5 El Comité suscribe plenamente la propuesta de nueva categorización de vehículos para el permiso de conducción. La creación de una categoría AM y la introducción obligatoria de la condición de edad mínima de dieciséis años para motocicletas ligeras (categoría A1) solucionará una parte importante de los problemas en torno a estos vehículos ligeros de dos ruedas. En concreto, el Comité considera que el hecho de ofrecer en los Estados miembros a los conductores de dieciséis años una alternativa para los ciclomotores, más vulnerables en caso de accidente, imponiendo la obligación de una formación más severa, con un examen teórico y práctico, tendrá una influencia positiva directa en la seguridad vial. Igualmente, la nueva distinción que se hace entre las categorías A2 y A, con la obligación de una segunda prueba de aptitud para la conducción y edades mínimas superiores, son medidas prometedoras para un tipo de vehículo representado en las estadísticas de accidentes con desmedida frecuencia.

<sup>(1)</sup> DO C 80 de 30.3.2004.

<sup>(2)</sup> DO L 237 de 24.8.1991.

3.6 El Comité suscribe plenamente la nueva definición de las categorías de vehículos C1 y D1, con un peso máximo autorizado de 6 000 kg frente a los 7 500 kg actualmente vigentes. En particular, cabe considerar positivamente el hecho de que así se responde mejor a las características técnicas de los vehículos. El Comité considera también positivamente la equivalencia entre los vehículos C1 y D1. Esta equivalencia no va en detrimento de la seguridad vial, porque los vehículos tienen en estas dos categorías los mismos requisitos técnicos y, por ejemplo, están equipados con dispositivos de frenado similares. El límite máximo de 6 000 kg constituye igualmente la transición hacia otro requisito técnico con, por ejemplo, otro tipo de frenos. Por ello, un conductor de una categoría de vehículos C1 dispone también de buena formación para conducir vehículos de la categoría D1. Esta equivalencia significa al mismo tiempo para los conductores de dichos vehículos mayor libertad y mejores posibilidades.

3.7 La introducción obligatoria de las «pequeñas» categorías C1 y D1, que todavía eran facultativas en la Directiva precedente sobre el permiso de conducción (91/439/CEE) tiene también, a juicio del Comité, un efecto positivo en la seguridad vial, especialmente dentro de las ciudades. El Comité confía en que se utilicen cada vez más estas categorías de vehículos para la descarga de mercancías y el transporte de personas dentro de los límites urbanos. Esto significa que los «grandes» vehículos no necesitan ya transitar por los centros urbanos, lo cual tendrá un efecto positivo para la población de las ciudades, tanto desde el punto de vista de la seguridad como de las emisiones contaminantes. El Comité, no obstante, estima que para lograr tal efecto se debe dar un carácter más atractivo a dichas categorías, previendo –por ejemplo– revisiones médicas menos frecuentes para las categorías C1 y D1.

3.8 El Comité se congratula de la claridad que se aporta a la definición de la categoría B+E. La nueva definición es en parte más clara al subsumir en ella cualquier remolque cuya masa máxima autorizada exceda de 750 kg. El Comité acoge con particular satisfacción este esclarecimiento con miras a los ciudadanos y desde el punto de vista de la aplicación.

3.9 Las definiciones de las categorías B+E y C1+E en cambio podrían ser más precisas. En particular, la definición de la categoría C1+E plantea problema, a juicio del Comité, porque la masa máxima autorizada del remolque depende de la masa máxima autorizada del vehículo tractor. Esto significa que dentro de esta categoría de permisos sólo se puede conducir con remolques sumamente ligeros, mientras que dentro de la categoría B+E se puede recurrir a remolques mucho más pesados. Habida cuenta de la distribución de pesos, no es posible, por ejemplo, dentro de la definición actualmente vigente y de la nueva que se propone, conducir con una combinación de vehículo tractor y (semi-)remolque dentro de la categoría C1+E, mientras que la misma opción sí es posible dentro de la categoría B+E. Es precisamente la combinación vehículo tractor y (semi-) remolque dentro de la categoría B+E lo que el Comité no estima oportuno. Esta combinación –que, a juicio del Comité, sólo se usa para el transporte profesional– podría quedar mejor integrada, desde el punto de vista del Comité, en la categoría C1+E, lo cual no es posible en la definición actualmente propuesta.

3.10 El Comité, por tanto, propone que se reexaminen las definiciones de las clases de remolques. Una posibilidad que aportaría claridad para ciudadanos y responsables del control del cumplimiento y mejoraría la seguridad vial sería definir las clases de remolques independientemente del peso del vehículo tractor, especificando no sólo un límite mínimo de peso, sino también uno máximo.

3.11 El Comité, por otra parte, observa que la definición de la categoría de vehículo B+E propuesta por la Comisión supone quizá un requisito muy severo para los propietarios de una caravana. Con arreglo a la definición actual de la categoría de vehículos B, la mayor parte de las caravanas pueden ser conducidas con un permiso de la categoría B. En la propuesta de la Comisión, este derecho deja de existir por completo para nuevos conductores, y todas las caravanas pasan a la categoría B+E, con la obligación de pasar un examen. El Comité llama la atención sobre las posibles implicaciones de esta propuesta para la industria y propone, con vistas a la seguridad vial, imponer la obligación de un día de formación para determinados tipos de remolques, entre los cuales cuenta una gran parte de las caravanas. Haber satisfecho esta formación podría indicarse por medio de un código en el permiso de conducción. El Comité propone utilizar a tal efecto el código 96.

3.12 El Comité observa que, dentro de la categoría de permisos B (furgonetas), muchos conductores realizan transporte profesional, y que la Directiva objeto de examen no propone medidas suplementarias para contrarrestar la alta siniestralidad<sup>(1)</sup> de estas categorías. Esto significa que dichos grupos de conductores no están obligados actualmente a la observancia de normativas en materia de tiempos de conducción y descanso y cualificación profesional y que los vehículos no necesitan estar equipados con limitadores de velocidad. El Comité manifiesta su especial preocupación con respecto a la categoría de furgonetas con una masa máxima autorizada inferior a 3 500 kg y la inseguridad inherente a tales vehículos en las carreteras de la Unión Europea. El Comité se congratularía de que la Comisión adoptase medidas destinadas a dicho sector. Las opciones que al respecto se presentan son varias. La más sólida a juicio del Comité sería obligar a los conductores de cualquier vehículo con una masa máxima autorizada inferior a 3 500 kg y una capacidad de carga que exceda de 1 000 kg a obtener un permiso de conducción de la categoría C1. Así serían calificados automáticamente de conductores profesionales y tratados como tales. La consecuencia de esta definición sería que los conductores de tales vehículos estarían obligados al cumplimiento de las medidas previstas en la Directiva 2003/59/CE y tendrían que someterse a una formación inicial y permanente de cualificación profesional. El Comité considera que así se daría un paso adelante para que los conductores profesionales del grupo 1, tales como conductores de furgonetas, taxis y ambulancias, quedasen sujetos al mismo régimen de reconocimientos médicos que los conductores profesionales del grupo 2 (autobuses, camiones).

<sup>(1)</sup> Véanse, por ejemplo, en lo que a los Países Bajos se refiere, los siguientes informes del Instituto neerlandés de seguridad vial SWOV: Ing. C. Schoon, «Ontwikkelingen in parkomvang en onveiligheid bestelauto's. Een verkenning binnen het thema Voertuigveiligheid van het SWOV-jaarprogramma 2000-2001». Informe número R-2001-33; Ing. A.A. Kampen, «Onveiligheid van Bestel- en Vrachtauto's binnen de bebouwde kom». Informe número R 97-53 SWOV. En ellos se pone de manifiesto que la implicación de las furgonetas de reparto en accidentes mortales es la única categoría que aumenta continuamente. Con un índice de 100 en 1984, esta categoría subió en 2002 a 138, mientras que todas las demás categorías ya están en 2002 por debajo de 85.

3.13 En atención a lo expresado arriba, el Comité propone las nuevas definiciones siguientes para las categorías de permisos de conducción B, B+E, C1 y C1+E:

Categoría de permiso de conducción	Masa máxima autorizada del vehículo tractor	Capacidad de carga máxima del vehículo tractor	Masa máxima autorizada del remolque
B	< 3.500 kg	< 1.000 kg	< 750 kg
B+ formación + código de permiso de conducción	< 3.500 kg	< 1.000 kg	> 750 kg; < 1.400 kg; longitud máxima del remolque 7,0 metros
B+E	< 3.500 kg	< 1.000 kg	> 750 kg; < 3.500 kg; combinación < 7.000 kg; longitud máxima del remolque 7,0 metros
C1	< 3.500 kg	> 1.000 kg	< 750 kg
C1	> 3.500 kg; < 6.000 kg	no se aplica	< 750 kg
C1+E	> 3.500 kg; < 6.000 kg	no se aplica	> 750 kg; combinación < 12.000 kg;

3.14 El Comité expresa su reserva con respecto a la posibilidad que se brinda a los Estados miembros de rebajar la edad mínima necesaria para la obtención del permiso, tal como se prevé en el artículo 7.2. Ni en la exposición de motivos ni en el propio artículo se hace al respecto una distinción entre las diferentes prácticas de los Estados miembros. En lo que al adelanto de la edad mínima se refiere se puede distinguir entre tres clases de enfoque:

- a) el de la expedición del propio permiso de conducción, como, por ejemplo, Irlanda y Reino Unido;
- b) el que afecta exclusivamente a la situación de la formación, como, por ejemplo, Francia y Suecia;
- c) el que afecta a la fase de la formación, con la entrega de un permiso vigente al principio únicamente en el territorio nacional, como por ejemplo, Austria y algunos Estados federados de Alemania.

3.15 El Comité no suscribe la equivalencia entre las categorías B y A1 tal como aparece expresada en la Directiva 91/429/CEE y que la Comisión no se propone modificar. Aunque ello significa aumentar la libertad y las posibilidades de los conductores de automóviles destinados al transporte de personas, el Comité estima que al mismo tiempo se descuida la seguridad vial. Estudios de países en los que existe tal equivalencia muestran que las cifras de accidentes inciden negativamente en esta categoría de ciclomotores. El Comité, por tanto, considera que para cada clase de vehículo son necesarios un examen y formación por separado. El Comité sí podría suscribir una equivalencia entre el permiso de conducción B y la cate-

goría de ciclomotores AM. El examen para la categoría de vehículos AM consiste sólo en un examen teórico que en gran parte somete a prueba el mismo tipo de conocimientos que también se exige para la obtención del permiso de la categoría B.

3.16 El Comité suscribe la armonización de los requisitos mínimos que han de cumplir los examinadores del permiso de conducción, tal como propone la Comisión. Sólo se podrá hablar de una armonización efectiva entre los Estados miembros cuando los candidatos a un permiso de conducción tengan que cumplir las mismas condiciones. Es evidente, pues, que las personas encargadas de evaluar si un candidato cumple tales condiciones han de desempeñar una actividad también armonizada.

#### 4. Resumen y conclusiones

4.1 El Comité acoge con gran satisfacción la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el permiso de conducción. El Comité, no obstante, desea formular algunas observaciones críticas con respecto a la aplicación de una serie de medidas.

4.2 El énfasis, en particular, que en la Directiva objeto de examen se pone en la mejora de la seguridad vial introduciendo una serie de modificaciones destinadas a la integración del factor humano en la circulación puede contar con el respaldo del Comité, sin por ello trivializar los demás objetivos de la Directiva (libre circulación de ciudadanos y reducción de las posibilidades de fraude).

4.3 El Comité pide que se preste atención a la reacción previsible que en determinados Estados miembros y grupos destinatarios suscitarán las medidas propuestas. En especial, un plazo de introducción suficientemente amplio puede contrarrestar en gran medida la resistencia, sin por ello querer decir que las medidas deben posponerse. Si se tienen en cuenta las nuevas medidas presentadas para las categorías de vehículos C, C1, D, D1 y sus categorías de remolques, e igualmente la Directiva 2003/59/CE relativa a la cualificación profesional de los conductores profesionales, recientemente aprobada por la Comisión y el Consejo, una introducción armonizada en el tiempo de partes de la Directiva será ventajosa para muchos Estados miembros.

4.4 El Comité pide que se preste atención a los problemas de alta siniestralidad de conductores profesionales dentro de la categoría de permisos B. El Comité acogería con gran satisfacción una propuesta de la Comisión Europea para este grupo de conductores.

4.5 El Comité recomienda que se reexamine la definición de las categorías con remolque B+E y C1+E. El Comité expresa en particular su insatisfacción con respecto a la ambigüedad que por el momento suscita la definición propuesta, así como con respecto a los problemas en torno a la distribución del peso en la categoría C1+E y la desigualdad entre las categorías B+E y C1+E.

4.6 El Comité acoge favorablemente las equivalencias entre las categorías de permisos C1 y D1. El Comité en cambio manifiesta su inquietud con respecto a las consecuencias previsibles de una equivalencia entre las categorías B y A1. El Comité no ignora que tal equivalencia existe ya en determinados Estados miembros, pero expresa su preocupación frente a las consecuencias de tal medida.

4.7 El Comité considera que se debe seguir manteniendo la facultad de los Estados miembros de expedir permisos de conducción con período de validez limitado por razones de indicación médica.

Bruselas, 31 de marzo de 2004.

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social Europeo*  
Roger BRIESCH

---

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo por la que se obliga a los Estados miembros a mantener un nivel mínimo de reservas de petróleo crudo y/o productos petrolíferos» (versión codificada)**

(COM(2004) 35 final – 2004/0004 (CNS))

(2004/C 112/10)

El 10 de marzo de 2004, de conformidad con el artículo 100 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta mencionada.

La Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 2 de marzo de 2004 (ponente: Sr. WILKINSON).

En su 407º Pleno de los días 31 de marzo y 1 de abril de 2004 (sesión del 31 de marzo de 2004), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 98 votos a favor, 1 en contra y 2 abstenciones el presente dictamen.

1. Por considerar esencial que la normativa comunitaria sea clara y transparente, el Consejo, el Parlamento Europeo y la Comisión insisten en la necesidad de codificar los textos legislativos que sean objeto de modificaciones frecuentes con arreglo a un procedimiento rápido y acordado de antemano. En dicho contexto está previsto no efectuar modificaciones de entidad. <sup>(1)</sup>

2. El Comité aprueba y apoya los esfuerzos de simplificación del acervo comunitario y, principalmente, los procedimientos de consolidación y de codificación del derecho en vigor. Dichos esfuerzos contribuyen a una buena gobernanza democrática puesto que facilitan la comprensión del acervo comunitario y su correcta aplicación.

Bruselas, 31 de marzo de 2004.

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social Europeo*  
Roger BRIESCH

---

<sup>(1)</sup> DO C 133/4 de 6.6.2003.

## Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la protección de las aguas subterráneas de la contaminación»

(COM(2003) 550 final – 2003/0210 (COD))

(2004/C 112/11)

El 3 de octubre de 2003, de conformidad con el apartado 1 del artículo 175 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta mencionada.

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 4 de marzo de 2004 (ponente: Sra. SÁNCHEZ MIGUEL).

En su 407º Pleno de los días 31 de marzo y 1 de abril de 2004 (sesión del 31 de marzo de 2004) el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 97 votos a favor y 1 abstención el presente Dictamen.

### 1. Introducción

1.1 La entrada en vigor de la Directiva Marco del Agua (DMA) <sup>(1)</sup> hace necesario adaptar las normas de desarrollo de su contenido normativo para que su finalidad principal, la protección del medio ambiente acuático europeo, se cumpla íntegramente. En este sentido ya se han presentado varias disposiciones <sup>(2)</sup> que desarrollan aspectos concretos de la protección de las aguas, destacando la que establece la lista de las sustancias prioritarias en el ámbito de la política de aguas <sup>(3)</sup>, de gran importancia para el tratamiento de la contaminación de las aguas subterráneas.

1.2 Actualmente la protección de las aguas subterráneas está comprendida, básicamente, en la Directiva 80/68/CEE <sup>(4)</sup>, que establece las sustancias peligrosas que contaminan dichas aguas, así como el artículo 17 DMA, que constituye la norma básica para la prevención y control de la contaminación de este medio.

1.3 La importancia de las aguas subterráneas está de sobra demostrada, no solo como elemento vital de captación para su utilización como abastecimiento doméstico y en diversas actividades humanas, sino también como contribución correctora de las aguas de superficie. Por este motivo, conviene replantearse su protección, teniendo en cuenta que, además de la contaminación directa que afecta a las aguas subterráneas, está la contaminación difusa, consecuencia de distintos procesos (lixiviación, filtración de contaminantes, etc.) a lo largo de muchos años, y que tiene una incidencia creciente y determinante en la pérdida de calidad y degradación de los acuíferos.

<sup>(1)</sup> DO L 327 de 22.12.2000, p. 72.

<sup>(2)</sup> Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece la lista de sustancias prioritarias en el ámbito de la política de aguas, COM(2000) 47 final; Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social sobre «Política de tarificación y uso sostenible de los recursos hídricos» COM(2000) 477 final.

<sup>(3)</sup> COM(2003) 847 final (versión codificada) del 7.1.2004, referida al medio acuático de la Comunidad, no incluye las aguas subterráneas.

<sup>(4)</sup> DO L 20 de 26.1.1980, p. 43.

1.4 La protección de las aguas subterráneas debe ser uno de los objetivos principales de la legislación europea, a fin de corregir la situación de contaminación actual y prevenir las futuras. La contaminación de las aguas subterráneas provoca situaciones de difícil y costosa corrección. La incidencia en la captación de agua potable es considerable, y, por este motivo, incrementar su protección es un objetivo básico de cualquier norma de protección no solo de las aguas, sino también de la salud humana y de la calidad de vida de los ciudadanos.

1.5 Con la entrada en vigor de la DMA, el artículo 17 es la norma de carácter básico que establece la protección contra la contaminación de esta modalidad del agua, dentro del marco general de la regulación de todas las aguas comunitarias. Sin embargo, hay que señalar que al ser un medio en el que inciden otras políticas comunitarias, como la PAC, la política industrial, la política relacionada con la salud, etc., les son aplicables las normas relativas a aspectos concretos de protección tales como las de aguas potables <sup>(5)</sup>, nitratos <sup>(6)</sup>, fitosanitarios <sup>(7)</sup>, biocidas <sup>(8)</sup>, etc.

### 2. Contenido de la propuesta

2.1 La exigencia contenida en el artículo 17 –adopción de medidas específicas para prevenir y controlar la contaminación de las aguas subterráneas, con el fin de lograr el buen estado químico de estas– ha dado lugar a la presentación de esta propuesta de Directiva, ante la exigencia de estar en disposición de aplicación, lo más tarde, a los dos años (2006) de entrada en vigor de la DMA. No obstante, conviene recordar que las normas de esta propuesta de Directiva quedan encuadradas dentro del ámbito de aplicación de la DMA, de forma que no es necesario reiterar las disposiciones en ella contenidas, especialmente las referidas a los objetivos ambientales; a las administraciones coordinadas de las cuencas hidrográficas en las que debe figurar el inventario de las aguas subterráneas, así como la determinación de las zonas de captación para uso humana y sus perímetros de protección; a las disposiciones sobre información y consulta pública de los interesados, etc.

<sup>(5)</sup> Directiva modificada 98/83/CE (DO L 330 de 5.12.1998, p. 32).

<sup>(6)</sup> Directiva 91/676/CEE (DO L 375 de 31.12.1991, p. 1).

<sup>(7)</sup> Directiva modificada 98/47/CE (DO L, de 7.7.1998, p. 50).

<sup>(8)</sup> Directiva 98/8/CE (DO L 123 de 24.4.1998, p. 1).

2.2 El objetivo general de la propuesta es el establecimiento de medidas específicas de prevención y control de la contaminación de las aguas subterráneas, mediante los siguientes criterios:

- evaluación del buen estado químico de las aguas subterráneas;
- determinación de tendencias al aumento significativo o sostenido en la concentración de contaminantes y definición de los puntos de partida de las inversiones de tendencia.

2.3 Se establecen las condiciones en que los Estados miembros deben fijar los valores umbral para cada uno de los contaminantes que figuran en el Anexo III, de forma que sirvan de referencia a efectos de la revisión del estado de las aguas subterráneas según lo establecido en la DMA.

2.4 Se añade la exigencia de que los Estados miembros fijen nuevas medidas (aparte de las ya contenidas en la DMA) para prevenir y limitar los vertidos indirectos en las aguas subterráneas que incidan en el buen estado químico de éstas.

2.5 En los anexos se fijan las normas de calidad, el procedimiento de evaluación del estado químico y los valores umbral de los contaminantes de las aguas subterráneas. Hay que destacar el contenido del Anexo IV, en el que se establecen la determinación e inversión de tendencias al aumento significativas o sostenidas de la contaminación de esta agua, que deberán llevar a cabo los Estados miembros.

### 3. Observaciones generales

3.1 El CESE considera positiva esta propuesta de Directiva, basada en la consulta y discusión con las partes interesadas, y en especial el hecho de que establezca una nueva metodología para el análisis del estado de las aguas subterráneas en la UE en comparación con la utilizada en la Directiva 80/68/CEE. De esta forma, el criterio de integrar en los planes de cuenca toda la política sobre aguas, que contiene la exigencia de inventario de las masas de aguas subterráneas, podrá adecuarse a las características geográficas de las medidas adoptadas.

3.2 No obstante, cabe considerar restrictiva la enunciación de contaminantes que inciden en la calidad de esta agua. Si bien es cierto que hay una gran proporción de nitratos y fitosanitarios, también habría que considerar los efectos que producen otros procesos, como, por ejemplo, las filtraciones de los depósitos de gasolina, los lixiviados en suelos industriales y, sobre todo, los efectos de sobreexplotación de acuíferos en las zonas marítimas, y muy especialmente en la cuenca mediterránea, que han originado una progresiva salinización de los mismos.

3.3 Es también positiva la integración de todas las normas comunitarias que afectan a las aguas subterráneas, pesticidas, biocidas, etc. Se trata de aplicar de forma horizontal todas las políticas que van a incidir en la calidad de las aguas. De todos modos, se deberían incluir en esta horizontalidad otras medidas legislativas que ampliasen el contenido de esta calidad.

3.4 En este sentido, la aplicación de las normas europeas sobre listas de contaminantes <sup>(1)</sup> (aunque hagan referencia a las aguas superficiales) y umbrales ya establecidas debería formar parte del contenido del anexo I de esta propuesta de Directiva. Ello supondría un resultado más beneficioso para la calidad de las aguas subterráneas, al contemplarse un mayor número de sustancias que pueden producir una contaminación difusa.

3.5 El CESE considera positivo el establecimiento de estadísticas sobre tendencias al aumento significativas o sostenidas de concentración de contaminantes, tal y como se estipula en el anexo IV, por cuanto recoge el mandato del anexo V de la DMA, que permite a los Estados miembros la identificación de tendencias a lo largo de periodos armonizados, de forma que se pueda tener en cuenta, no solo el plan de cuenca, sino también las condiciones climáticas y del suelo de cada región europea.

3.6 No obstante, con el fin de precisar más y evitar desviaciones en la interpretación de las tendencias, sería conveniente que la Comisión introdujera criterios más concretos en relación con los parámetros, indicadores, funciones de transformación, etc., que permitan comparar los efectos de esta Directiva.

3.7 El procedimiento de notificación de la lista de contaminantes para los que se hubieran establecido valores umbral –lista que los Estados miembros tienen que facilitar antes del 22 de junio de 2006– es de gran importancia para la información que debe contener el plan de cuenca de las masas de aguas subterráneas.

3.8 En este sentido, tiene gran importancia el sistema que se establezca de información y consulta de las partes interesadas <sup>(2)</sup>, agricultores, ONG, sindicatos, así como la posibilidad de intervenir en el control de su buena utilización. Por ello, conviene reforzar el sistema de aprobación de los planes de cuenca mediante un sistema público de información y participación de todos los interesados. Sería prudente que la Comisión realizara informes tendentes a verificar que estas consultas se realizan satisfactoriamente.

<sup>(1)</sup> Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece la lista de sustancias prioritarias en el ámbito de la política de aguas, 13 de marzo de 2000. Dictamen del Comité DO C 268 de 19.9.2000.

<sup>(2)</sup> El art. 14 de la DMA establece un amplio sistema de información y consulta pública para la elaboración de los planes de cuenca, que puede verse reforzado por la Convención de Aarhus, en la Propuesta de Reglamento y Directiva comunitaria, ponente: Sra. Sánchez Miguel.

3.9 El CESE considera necesario el seguimiento del cumplimiento del artículo 5 y Anexo II. 2. DMA, que regula las características de la demarcación geográfica, impacto ambiental, etc., y opina que es preciso recoger el impacto de la actividad humana de forma que se tengan presentes en los planes de cuenca todas las fuentes que inciden en las masas de aguas subterráneas. Del mismo modo, hay que asegurar el cumplimiento del resto de los anexos de la DMA, ya que en caso contrario se aplican los apartados 4 y 5 del artículo 17, que permiten a los Estados miembros determinar los criterios que deberán regir para la inversión de la tendencia de la calidad de las aguas subterráneas.

3.10 Conviene aclarar las condiciones en que se pueden autorizar los vertidos indirectos, por ejemplo, los que incluyen contaminación difusa, a través de los programas de medidas básicas que establece el artículo 11. 3. DMA. El principal problema en el caso de los vertidos indirectos estriba en la inexistencia o poca utilidad de las autorizaciones de éstos; además, ocasionan una parte considerable de la contaminación difusa.

3.11 En cuanto a la investigación necesaria para aplicar las nuevas tecnologías a las aguas <sup>(1)</sup>, conviene poner en contacto esta política medioambiental con el VI Programa de Investigación, de forma que se impliquen los sectores investigadores de las universidades y empresas en el perfeccionamiento de los sistemas de mejora y recuperación del medio acuático europeo.

3.12 Por último, en relación con el análisis de coste-beneficio que acompañará a las nuevas disposiciones, conviene señalar que dicho análisis se ha efectuado para el total de las aguas a través de la evaluación del coste de control y rehabilitación de las cuencas hidrográficas. No obstante, la propuesta proporciona medidas específicas y más claras que resultarán en una mayor homogeneidad en la determinación del estado de las aguas subterráneas. Ello permitirá evitar que se dediquen fondos a la comparación de las masas de aguas subterráneas con arreglo a parámetros diferentes, lo que originaría gastos que se pueden evitar sobre la base de esta armonización de criterios. <sup>(2)</sup>

#### 4. Observaciones particulares

4.1 El CESE considera de gran importancia la propuesta de Directiva sobre las aguas subterráneas, porque hasta la fecha se carece de datos homogéneos sobre la calidad de las masas de aguas subterráneas de la UE. Si bien es cierto que según la DMA vigente es obligatorio que todos los planes de cuenca hidrográfica presenten un inventario de las masas de aguas,

<sup>(1)</sup> Dictamen del Comité sobre un «Plan de actuación en materia de tecnología medioambiental», DO C 32 de 5.2.2004.

<sup>(2)</sup> En el anexo III de la Propuesta se establecen los valores umbral que facilitan una armonización de las sustancias, aunque sea de mínimos. Además, la información que deberán facilitar los Estados sobre las masas de aguas subterráneas que representan un riesgo de contaminación, facilita la actuación sobre las mismas, reduciendo los gastos para su rehabilitación.

incluidas las subterráneas, también conviene recordar que aún hay Estados que no han transpuesto la DMA. El sistema empleado por la DG Medio Ambiente de realizar proyectos piloto de cuenca (actualmente se realizan unos 50) podría extenderse a las masas de aguas subterráneas, de forma que pudiera incentivarse una actuación más eficiente y rápida de los Estados miembros para conocer, evaluar y actuar sobre estas aguas.

4.2 La caracterización general de las masas de aguas subterráneas que exige la DMA para poder evaluar la calidad ambiental debe incluir, entre otros datos, las fuentes de contaminación difusa. La propuesta de Directiva menciona concretamente entre estas fuentes «los vertidos indirectos» que sean resultado de su filtración a través del suelo y subsuelo, quedando excluidas otras fuentes contaminantes que puedan alterar el buen estado químico de las aguas.

4.2.1 Lo primero que hay que resaltar es que debe señalarse, en la medida de lo posible, la existencia de otras normas comunitarias vigentes cuyos valores de calidad difieren de los contenidos en esta propuesta, como por ejemplo la Directiva de agua potable y las Directivas de nitratos <sup>(3)</sup> y pesticidas <sup>(4)</sup>.

4.2.1.1 En función de los parámetros de calidad presentes en otras directivas relativas a la calidad del agua en relación con su uso principal (doméstico, agricultura), es posible determinar por medio de las informaciones científicas y técnicas derivadas de la planificación impuesta por la DMA (usos del agua en la cuenca, establecimiento de los valores de determinación del buen estado químico) los valores umbral para un número de sustancias mayor que el de las pocas contenidas en la propuesta.

4.2.1.2 Las administraciones competentes cuentan, además, con otras fuentes rigurosas y contrastadas de información que se derivan de la aplicación de otros instrumentos, tales como la Directiva 96/61/CEE <sup>(5)</sup> IPPC, que establece valores umbral para cerca de 26 contaminantes en las aguas.

4.2.2 En segundo lugar, en lo que concierne a la lista de contaminantes enunciados en el Anexo I y las sustancias del Anexo III de la propuesta de Directiva, sería más apropiado –aun considerando su contenido de mínimos– ampliarla a los contenidos del Anexo VIII de la DMA, que ya aparece citado en el artículo 6 de la propuesta.

4.2.3 En consonancia con lo anterior, la Comisión debe armonizar todos los parámetros de calidad del agua subterránea a partir del 2007.

<sup>(3)</sup> Directiva 91/676/CEE (DO L 375 31.12.1991).

<sup>(4)</sup> Directiva 91/414/CEE (DO L 230 de 19.8.1991).

<sup>(5)</sup> Propuesta de modificación de la Directiva IPPC, COM(2003) 354 final, DO C 80 de 30.3.2004.

4.3 Por último, la autorización de vertidos indirectos que autoriza el artículo 6 de la propuesta debería seguir como ejemplo las disposiciones contenidas en el artículo 11(3) (j) DMA, que establece la prohibición de vertidos directos de contaminantes en las aguas subterráneas, sin que ninguna autoridad pueda variarlos en las autorizaciones, que tal y como se establece en el artículo 6.

4.4 El CESE reitera la importancia que tiene la información y participación de las partes interesadas en la aplicación de las disposiciones sobre las aguas. En este sentido, considera que se deben tener en cuenta las nuevas disposiciones<sup>(1)</sup> de aplicación de la Convención de Aarhus, que facilita la información, participación y acceso a la justicia sobre la política medioambiental no sólo en los Estados miembros, sino también en las instituciones comunitarias.

Bruselas, 31 de marzo de 2004.

4.5 Por último, conviene recordar a la Comisión que un requisito fundamental para conseguir los objetivos medioambientales propuestos en el 6º Programa es la colaboración y coordinación de todas las instituciones comunitarias, en especial las direcciones generales de la Comisión, que deben evitar las reiteraciones, las diferencias y, muy especialmente, la duplicidad en la utilización de fondos públicos.

4.5.1 En este sentido, el CESE considera prioritaria la recopilación y el tratamiento de toda la información científica técnica y social existente, actualmente dispersa en numerosas instancias de la vida académica, administraciones, institutos, etc., lo que facilitaría enormemente a la Comisión el desarrollo de las distintas directivas relacionadas con la gestión de los recursos hídricos de la UE.

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social Europeo*  
Roger BRIESCH

---

<sup>(1)</sup> Véase la propuesta de la Comisión de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la aplicación a las instituciones y a los organismos comunitarios de las disposiciones de la Convención de Aarhus sobre el acceso a la información, la participación pública en la adopción de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente (COM(2003) 622 final) y la propuesta de la Comisión de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el acceso a la justicia en materia de medio ambiente (COM(2003) 624 final).

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la adición de vitaminas, minerales y otras sustancias determinadas a los alimentos»**

(COM(2003) 671 final - 2003/0262 (COD))

(2004/C 112/12)

El 24 de noviembre de 2003, de conformidad con el artículo 95 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta mencionada.

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 4 de marzo de 2004 (ponente: Sra. HEINISCH).

En su 407º Pleno de los días 31 de marzo y 1 de abril de 2004 (sesión del 31 de marzo de 2004), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 95 votos a favor y 3 abstenciones el presente Dictamen.

## 1. Introducción

1.1 Los distintos Estados miembros de la Unión Europea poseen diferentes ordenamientos para regular el mercado de los alimentos a los que se añaden vitaminas, minerales u otras sustancias, lo que constituye un obstáculo a la libre circulación de mercancías. Por lo tanto, es muy deseable que exista una armonización de la normativa europea en este ámbito, y también lo es con vistas a la protección de los consumidores.

1.2 En principio, una alimentación equilibrada debería aportar todas las vitaminas, minerales y otras sustancias que son indispensables para la salud; no obstante, por distintas razones, no todos los grupos de población de la Unión Europea logran alimentarse de manera equilibrada <sup>(1)</sup>.

1.3 La adición de vitaminas, minerales y otras sustancias con el fin de enriquecer los alimentos no puede considerarse en este contexto sino como una medida entre otras muchas destinada a mejorar el aporte de nutrientes esenciales para la población, pero no puede nunca sustituir a una alimentación equilibrada y variada.

1.4 Para mejorar la situación nutricional de la población deben tomarse otras medidas, como organizar campañas de información o impartir educación para la salud en las escuelas. A este respecto hay que tener en cuenta a grupos de población específicos –por ejemplo, los ancianos– que presentan carencias de determinados nutrientes con más frecuencia que otros grupos de población. Del mismo modo, tampoco conviene descuidar la importancia de los complementos alimenticios.

<sup>(1)</sup> Véase también «Sachstandreport über die Arbeit der Europäischen Kommission im Bereich der Ernährung in Europa», octubre de 2002 [http://europa.eu.int/comm/health/ph\\_determinants/life\\_style/nutrition/documents/nutrition\\_report\\_de.pdf](http://europa.eu.int/comm/health/ph_determinants/life_style/nutrition/documents/nutrition_report_de.pdf) y «Euro Diet – Nutrition & Diet for Healthy Lifestyles in Europe», 1998 [http://europa.eu.int/comm/health/ph\\_determinants/life\\_style/nutrition/report01\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/health/ph_determinants/life_style/nutrition/report01_en.pdf).

1.4.1 En este contexto, el CESE quiere proponer que se desarrollen estrategias adecuadas para garantizar un consumo de ácido fólico suficiente en la población. Esto podría hacerse, bien enriqueciendo determinados alimentos con la adición obligatoria de ácido fólico, bien mediante adecuadas campañas de información a nivel nacional.

1.5 Sin embargo, la adición de vitaminas, minerales u otras sustancias determinadas para enriquecer los alimentos no debe convertirse en la norma. Los alimentos no enriquecidos no deben ser objeto de discriminación. Del mismo modo, no debe darse al consumidor la impresión de que los alimentos enriquecidos con vitaminas, minerales u otras sustancias en general tienen un valor superior a los alimentos no enriquecidos.

## 2. Síntesis del documento de la Comisión

2.1 La propuesta de Reglamento sobre la adición de vitaminas, minerales y otras sustancias determinadas a los alimentos tiene por objeto armonizar las normas de los Estados miembros relativas a la comercialización de los alimentos a los que voluntariamente se añaden vitaminas, minerales y otras sustancias.

2.2 La propuesta de Reglamento no contempla la armonización de las normas relativas a la adición obligatoria de vitaminas y minerales a los alimentos. En algunos Estados miembros ya existen normas para el enriquecimiento obligatorio de determinados alimentos que tienen por objeto reequilibrar ciertas carencias nutricionales de que se tiene constancia a escala regional. Dado que eso depende en gran medida del entorno regional, no es conveniente proceder a una armonización.

2.3 La adición de vitaminas y sustancias minerales a los alimentos se limita a las vitaminas y sustancias que figuran en los anexos I y II de la propuesta de Reglamento. Las adiciones se autorizan solamente si tienen por objeto enriquecer un alimento determinado, mantener la equivalencia nutricional con algún alimento de referencia determinado, o restituir en el producto final ofrecido al consumidor la cantidad de nutrientes perdidos durante las diversas fases de almacenamiento, manipulación y fabricación de alimentos.

2.4 Por regla general no está permitido enriquecer con vitaminas o minerales los productos frescos no transformados (en particular, frutas, verduras y carne), así como las bebidas con un volumen de alcohol superior al 1,2 %; existe asimismo la posibilidad en el futuro de extender esta prohibición a otros productos o grupos de alimentos.

2.5 La propuesta de Reglamento prevé disposiciones específicas relativas al etiquetado de los alimentos que llevan adición de vitaminas y minerales.

2.6 La propuesta regula también la adición de sustancias que no sean vitaminas o minerales.

2.7 Con la lista de las sustancias que figuran en el anexo III existe la posibilidad de prohibir o limitar la adición de determinadas sustancias a los alimentos. Algunas sustancias pueden también ser objeto de controles en caso de que surjan dudas sobre su inocuidad.

2.8 Como medio de aligerar los controles, los Estados miembros tienen la posibilidad de establecer un sistema de notificación de los productos enriquecidos en el que debe entregarse a las autoridades competentes un modelo de la etiqueta del producto.

### 3. Observaciones generales

3.1 El CESE acoge favorablemente la propuesta de la Comisión Europea destinada a la armonización de la legislación relativa a la adición de vitaminas, minerales u otras sustancias determinadas a los alimentos. Considera que la propuesta es muy equilibrada, tanto en lo que se refiere a la libre circulación de mercancías como a la protección de los consumidores.

3.2 El CESE observa que la versión actual de la propuesta de la Comisión no recoge el principio de elaboración de un perfil nutricional que aparecía en la versión provisional. No obstante, como cabe suponer que sólo se autoriza la adición de estas sustancias si puede alegarse su efecto beneficioso, el CESE coincide con la opinión expuesta por la Comisión en la introducción de la Comunicación en el sentido de que no es necesario prever expresamente normas para la elaboración de perfiles nutricionales en la actual propuesta de Reglamento, ya que tales normas ya figuran en la propuesta de la Comisión relativa a las alegaciones nutricionales y propiedades saludables en los alimentos.

3.3 Por otro lado, el CESE desea subrayar explícitamente que es indispensable que estas normas sean coherentes con la propuesta de Reglamento sobre las alegaciones nutricionales y de propiedades saludables en los alimentos.

3.4 El CESE apoya plenamente que se prohíba la adición de vitaminas y minerales a las bebidas con un volumen de alcohol superior al 1,2 % y la adición de vitaminas y minerales a los productos frescos no transformados. Es innegable el potencial adictivo del alcohol. Por lo tanto, conviene no fomentar el consumo de alcohol mediante la adición de vitaminas o minerales o mediante alegaciones supuestamente nutricionales.

3.5 El CESE señala que, en ausencia de disposiciones de aplicación armonizadas, cabe mantener las reglamentaciones nacionales de los Estados miembros. Aquí cabe incluir, en particular, la fijación del contenido máximo en vitaminas y en minerales que puede añadirse a los alimentos. El CESE desearía que se precisase aún más la formulación de esta disposición. Podría tomarse como ejemplo la formulación del artículo 11 de la Directiva 2002/46/CE relativa a los complementos alimenticios <sup>(1)</sup>.

### 4. Observaciones particulares

4.1 Artículo 8: El CESE señala que en la etiqueta no puede figurar sin más la mención de las dosis diarias recomendadas en porciones de los alimentos, al contrario de lo que ocurre con los complementos alimenticios, ya que la interpretación del tamaño de dichas porciones varía considerablemente de un Estado miembro a otro. Pese a ello, es necesario garantizar que no se produzca un consumo excesivo de vitaminas y minerales. Por consiguiente, el CESE recomienda que se tomen medidas al respecto.

4.1.1 Además, hay que informar a los consumidores de la importancia de una alimentación equilibrada y, sobre todo, insistir en que el consumo de alimentos enriquecidos con vitaminas, minerales y otras sustancias puede considerarse sólo como parte, y no como sustituto, de una alimentación equilibrada. Convendría incluir una mención a tal efecto en la etiqueta.

4.1.2 Parecidas disposiciones se han establecido ya en la Directiva 2002/46/CE relativa a los complementos alimenticios <sup>(2)</sup>, <sup>(3)</sup>.

4.2 Artículo 8.3: En opinión del CESE, el etiquetado de los productos a los que se han añadido vitaminas o minerales debería incluir en cada caso una mención relativa a dicha adición. Por lo tanto, el CESE propugna sustituir el etiquetado voluntario por un etiquetado obligatorio. Así, todo consumidor debería tener la posibilidad de distinguir a primera vista los alimentos enriquecidos y los no enriquecidos.

4.3 Capítulo 3: En opinión del CESE, las disposiciones específicas relativas al etiquetado, presentación y publicidad de los alimentos (artículo 8) deberían aplicarse también a las sustancias que no sean vitaminas y minerales, en particular en lo que se refiere al etiquetado obligatorio, e indicar el tipo de sustancias añadidas y la cantidad presente en el alimento.

### 5. Resumen

5.1 El Comité considera que la propuesta de Reglamento es equilibrada y coherente.

5.2 El etiquetado obligatorio que indique que el alimento lleva adición de nutrientes responde al derecho de los consumidores a la información.

<sup>(1)</sup> DO L 183 de 12.7.2002, p. 51.

<sup>(2)</sup> DO L 183 de 12.7.2002, p. 51.

<sup>(3)</sup> DO C 14 de 16.1.2000.

5.3 Además, deberían adoptarse medidas adecuadas para impedir que se produzca una ingesta excesiva de vitaminas, minerales u otras sustancias. En este contexto también es importante subrayar la importancia de una alimentación equilibrada.

5.4 Las obligaciones específicas en cuanto a etiquetado, que en la versión actual de la Directiva sólo están previstas para los alimentos enriquecidos con vitaminas y minerales, deberían aplicarse también a los alimentos que llevan añadidas otras sustancias que no sean vitaminas o minerales.

Bruselas, 31 de marzo de 2004.

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social Europeo*  
Roger BRIESCH

---

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a los residuos (versión codificada)»**

(COM(2003) 731 final – 2003/0283 (COD))

(2004/C 112/13)

El 9 de diciembre de 2003, de conformidad con los artículos 175 y 251 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta mencionada.

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 4 de marzo de 2004 (ponente: Sr. DONNELLY).

En su 407º Pleno de los días 31 de marzo y 1 de abril de 2004 (sesión del 31 de marzo de 2004), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 101 votos a favor, y 1 abstención el presente Dictamen.

### 1. Introducción

1.1 El objeto de la propuesta es proceder a la codificación de la Directiva 75/442/CEE del Consejo, de 15 de julio de 1975, relativa a los residuos. La nueva Directiva sustituirá a las que son objeto de la operación de codificación. La propuesta respeta en su totalidad el contenido de los textos codificados y se limita, por tanto, a reagruparlos realizando en ellos únicamente las modificaciones formales que la propia operación de codificación requiere.

1.2 El Comité considera útil que todos los textos estén integrados en una única Directiva. En el contexto de «La Europa de

los ciudadanos», el Comité, al igual que la Comisión, concede gran importancia a la simplificación y claridad del Derecho comunitario, que de esta forma resulta más accesible y comprensible para el ciudadano, brindándole nuevas posibilidades y reconociéndole derechos concretos que puede invocar.

Se ha garantizado que esta compilación de disposiciones no contiene ninguna modificación sustantiva y tiene como único objetivo presentar el Derecho comunitario de forma clara y transparente. El Comité se muestra plenamente de acuerdo con este objetivo y, a la luz de estas garantías, acoge favorablemente la propuesta.

Bruselas, 31 de marzo de 2004.

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social Europeo*  
Roger BRIESCH

---

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se establece un programa comunitario relativo a la conservación, caracterización, recolección y utilización de los recursos genéticos del sector agrario»**

(COM(2003) 817 final – 2003/0321 (CNS))

(2004/C 112/14)

El 13 de enero de 2004, de conformidad con el artículo 37 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta mencionada.

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 4 de marzo de 2004 (ponente: Sr. VOSS).

En su 407º Pleno de los días 31 de marzo y 1 de abril de 2004 (sesión del 31 de marzo de 2004), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 92 votos a favor, 3 votos en contra y 3 abstenciones el presente Dictamen.

## 1. Introducción

1.1 El Reglamento (CE) nº 1467/94 del Consejo, relativo a la conservación, caracterización, recolección y utilización de los recursos genéticos del sector agrario, estableció en 1994 un programa de acción quinquenal que terminó el 31 de diciembre de 1999. En ese programa de acción, la Comisión hacía suyas diversas iniciativas del Parlamento Europeo, que en los años ochenta ya se había hecho eco en distintas resoluciones del problema de la erosión genética y había propuesto iniciativas comunitarias para contrarrestar dicho proceso.

1.2 Gracias al programa de acción pudieron financiarse 21 proyectos. La mayoría de estos proyectos se refería a la caracterización de los recursos genéticos disponibles ex situ; entre los participantes figuraban bancos de genes, institutos científicos y usuarios. A veces, bajo la dirección de institutos científicos, participaron también ONG (Organizaciones no gubernamentales).

1.3 Tal como se preveía en el reglamento, el programa de acción, una vez finalizado, fue evaluado por un grupo de expertos independientes. El informe elaborado por el grupo hace una evaluación general positiva del programa de acción y pide que se mantengan y refuercen las acciones incluyendo, por ejemplo, las siguientes propuestas:

- buscar un mayor equilibrio entre proyectos relativos a «vegetales» y a «animales»;
- integrar el concepto de conservación in situ/en la explotación;
- tomar en consideración las características de las «ecorreiones» (regiones biogeográficas);
- mayor participación de las ONG;
- incrementar la coordinación entre los Estados miembros y la Comisión en relación con la negociación y las actividades al nivel de la FAO.
- orientar más las medidas hacia una participación activa de los Estados miembros en determinadas categorías de proyectos.

1.4 La Comisión presentó en marzo de 2001 una propuesta relativa a un nuevo programa comunitario, que, obstante, fue retirada, ya que tanto el Parlamento Europeo como el Consejo se pronunciaron en contra de la financiación de acciones nacionales en el marco del FEOGA-Garantía. Se deseaba un papel más activo por parte de la Comisión en la coordinación y aplicación del nuevo programa.

1.5 La actual propuesta de Reglamento prevé un programa de acción comunitario de tres años de duración. Se dará preferencia a aquellos proyectos en los que se trate de utilizar los recursos genéticos para los fines siguientes:

- diversificar la producción agrícola,
- mejorar la calidad del producto,
- gestionar y utilizar de forma sostenible los recursos naturales y agrícolas,
- mejorar la calidad del medio ambiente y del campo,
- identificar los productos que permitan nuevas aplicaciones y abrir nuevos mercados.

1.6 La aplicación del programa comunitario deberá incluir sobre todo acciones dirigidas, pero también acciones concertadas y medidas de acompañamiento.

## 2. Observaciones generales

2.1 El Comité ya acogió favorablemente la propuesta que hizo entonces la Comisión en su Dictamen<sup>(1)</sup> de 24 de abril de 2002 sobre dicha propuesta (COM(2001) 617 final), posteriormente retirada, subrayando «... que la pérdida de recursos genéticos en la agricultura dista mucho de haber terminado, por lo que son necesarios esfuerzos adicionales para, por un lado, caracterizar, inventariar y conservar el potencial genético y, por otro, mantener la utilización de la diversidad genética por parte de las explotaciones agrarias.»

<sup>(1)</sup> DO C 149 de 21.6.2002, pp. 11-13.

2.2 El CESE señala que reviste una importancia adicional preservar los recursos genéticos debido a la próxima ampliación de la UE a diez nuevos Estados. Precisamente la transformación que cabe esperar en la explotación de las zonas de cultivo de estos países puede poner en peligro la excepcional diversidad de recursos genéticos en el aprovechamiento agrícola de estas regiones.

2.3 Apenas se conoce de manera fragmentada el potencial genético que poseen las especies en algunos casos gravemente amenazadas y en peligro de extinción. La utilización potencial de las diversas propiedades, en parte desconocidas hasta ahora, constituye el fundamento para la diversidad y la adaptabilidad al lugar en la producción agrícola.

2.4 Existe un déficit en la recogida del potencial genético en las bases de datos y en la interconexión de las bases de datos. El CESE señala que también son necesarias normas más claras sobre la utilización y la explotación económica de los datos recogidos en el marco de este programa.

2.5 El Comité se congratula de que en esta propuesta de Reglamento se haga hincapié en la conservación in situ y en la gestión de los recursos genéticos en las explotaciones. De esta manera, el Reglamento hace justicia al Plan de Acción Mundial de la FAO <sup>(1)</sup> de 1996. También se pide allí que se haga especial hincapié en medidas de ese tipo.

2.6 El Comité se congratula de que se preste mayor atención en el programa a los trabajos de las ONG.

2.7 El Comité ya señaló en su dictamen de 25 de abril de 2002 que «sin embargo, tan importante al menos como este enfoque científico es garantizar la continuación del uso de la diversidad de recursos genéticos en la agricultura, favoreciendo en el marco del segundo pilar de la PAC prácticas respetuosas del medio ambiente, como la diversidad de rotaciones de los cultivos». También deberían aplicarse medidas comparables para mantener el uso de razas de animales de granja en peligro de extinción. La «preservación mediante el uso alimentario» puede ser un elemento valioso de una nueva diversidad consciente de nuestra cultura alimentaria europea.

2.8 Por este motivo, el CESE subraya que las posibilidades que ofrece el segundo pilar de la PAC con el objetivo de preservar y utilizar los recursos genéticos deben mostrarse mejor y hacerse más útiles.

### 3. Observaciones particulares

3.1 El programa trienal propuesto para 2004–2006 deberá financiarse con un total de 10 millones de euros procedentes de la rúbrica presupuestaria n.º 3 «Políticas internas». El Comité se congratula de que, de esta manera, la Comisión desempeñe el deseado papel activo en la aplicación del programa. El Comité considera limitado el marco de financiación, en comparación con la propuesta de 22 de noviembre de 2001 (10 millones de euros anuales a lo largo de 5 años) y espera un aumento de los recursos presupuestarios en 2005.

3.2 El CESE considera que la Comisión debería apoyar y coordinar a más largo plazo las actividades necesarias en los

<sup>(1)</sup> Plan de Acción Mundial para la Conservación y Uso Sostenible de los Recursos Genéticos Vegetales para la Alimentación y la Agricultura (GPA).

actuales y futuros Estados miembros. Entre las mismas no sólo se encuentran los programas y proyectos de financiación estatal, sino también las numerosas redes de ONG que desempeñan un papel importante en la preservación y el mejor aprovechamiento de la diversidad genética en el marco de la explotación agraria sostenible.

3.3 Con este Reglamento, la Comunidad Europea satisfaría una parte de las obligaciones derivadas de los acuerdos internacionales correspondientes de las Naciones Unidas (Plan de Acción Mundial de la FAO (GPA) y el Convenio sobre la Biodiversidad (Río 1992)). El Comité considera que la Comisión debería presentar una propuesta de nuevo programa antes de que expire el programa actual. La Comisión debería facilitar en adelante los recursos de personal correspondientes para el desarrollo de este programa.

3.4 El Comité señala que este programa comunitario reviste una especial importancia con miras a las negociaciones de la Comunidad en la OMC sobre la protección de las denominaciones de origen regionales y las ayudas públicas compatibles con la competencia, ya que representa una contribución para hacer realidad la multifuncionalidad de la agricultura europea.

3.5 El CESE reconoce la especial importancia del Reglamento de aplicación anunciado por la Comisión, pero todavía no presentado, sobre las Directivas modificadas 2002 / 53-57 y 66/ 401-401 relativas a la comercialización de semillas. Estas directivas repercuten en el acceso a las denominadas «variedades de conservación» y «variedades no comerciales». Por iniciativa del Parlamento se regularon el reconocimiento y la comercialización de semillas que no satisfacen los criterios correspondientes de variedades certificadas. Estas últimas no pueden comercializarse en la actualidad, se suprime potencialmente su reproducción y producción y, por consiguiente, tampoco pueden conservarse. El Reglamento de aplicación de estas directivas está elaborándose desde noviembre de 2002.

3.6 El CESE considera que los reglamentos relativos a las categorías deberían revisarse en lo que se refiere a las repercusiones negativas en la comercialización de productos vegetales y animales raros.

3.7 En el Comité de conservación, caracterización, recolección y utilización de los recursos genéticos del sector agrario previsto en el artículo 15 de la propuesta de Reglamento deberá garantizarse una participación suficiente de las ONG.

3.8 En el apartado 2 del artículo 9 del Reglamento también debería mencionarse expresamente a los agricultores.

3.9 El CESE pide a la Comisión que elabore dos informes sobre las repercusiones de la PAC donde se responda a las siguientes preguntas:

- a. ¿De qué manera puede organizarse el fomento del desarrollo del medio rural para integrar mejor el cultivo de variedades vegetales raras y la cría de razas de animales de granja que están en vías de serlo como parte de la agricultura multifuncional y de un amplio programa para la conservación y la utilización de los recursos genéticos?

- b. ¿Qué consecuencias tienen las acciones de la PAC en la diversidad genética? ¿Qué repercusiones cabe esperar de la disociación y la condicionalidad («cross compliance»)?

3.10 Aún cuando todavía no se ha presentado un programa de trabajo sobre el Reglamento, el Comité acoge favorablemente los objetivos detallados en la propuesta de Reglamento.

Bruselas, 31 de marzo de 2004.

#### 4. Conclusión

4.1 En su propuesta de Reglamento, la Comisión ya ha tenido muy en cuenta las propuestas de los Estados miembros, del Parlamento y del CESE sobre la propuesta de 22 de noviembre de 2001 que fue retirada. El CESE acoge favorablemente la nueva propuesta de Reglamento y espera una rápida adopción, aplicación, evaluación y continuación del programa.

*El Presidente*

*del Comité Económico y Social Europeo*

Roger BRIESCH

### **Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión, al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones — La aplicación de la Directiva 96/71/CE en los Estados miembros»**

[COM(2003) 458 final]

(2004/C 112/15)

El 25 de julio de 2003, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Comisión decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta mencionada.

La Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 3 de marzo de 2004 (Ponente: Sra. LE NOUAIL MARLIÈRE).

En su 407º Pleno de los días 31 de marzo y 1 de abril de 2004 (sesión del 31 de marzo de 2004), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 93 votos a favor, 1 voto en contra y 5 abstenciones el presente Dictamen.

#### 1. Introducción

Contexto

##### 1.1 La Directiva

1.1.1 La Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores<sup>(1)</sup> fue adoptada en 1996 por el Consejo y el Parlamento Europeo.

1.1.2 La Directiva es el resultado de la búsqueda de un equilibrio entre la extensión de las posibilidades para las empresas de proporcionar servicios en otros Estados miembros y la protección social de los trabajadores. En consecuencia, define una serie de condiciones de empleo que deberán garantizarse a los trabajadores desplazados en el territorio del Estado de acogida, cualquiera que sea la legislación que rige el contrato de empleo del trabajador desplazado. A efectos de la Directiva, se entiende por «trabajador desplazado» todo trabajador que, durante un período limitado, realice su trabajo en el territorio de un Estado miembro distinto de aquél en cuyo territorio trabaje habitualmente [artículo 2(1)].

<sup>(1)</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 18 de 21.1.1997.

1.1.3 El Reglamento (CEE) nº 1408/71 relativo a la coordinación de los regímenes de seguridad social dentro de la Comunidad en el marco de la libre circulación de los trabajadores y servicios introdujo el desplazamiento como una de las posibilidades para seguir beneficiándose de un seguro social en el estado de residencia cuando se trabajara en otro Estado miembro por un período máximo de doce meses<sup>(2)</sup> ó, en determinadas condiciones, dieciocho meses.

1.1.4 La Directiva 96/71/CE trata de la coordinación práctica de las condiciones de trabajo de los trabajadores desplazados. Su artículo 3 constituye el núcleo del texto, al establecer las condiciones aplicables a los trabajadores desplazados, que se fijan:

— mediante las condiciones de empleo inscritas en las disposiciones legales, reglamentarias o administrativas;

— cumpliendo las condiciones recogidas en la Directiva 96/71/CE;

<sup>(2)</sup> Reglamento 1408/71.

- mediante las condiciones de trabajo específicas mencionadas en el artículo 3 (1), recogidas en convenios colectivos que hayan sido declarados de aplicación general en la medida en que se refieran a las actividades citadas en el anexo de la Directiva. Se trata de actividades en el sector de la construcción;
- mediante unas disposiciones específicas que dejen a los Estados miembros la libertad de aplicar la Directiva con cierta flexibilidad, por ejemplo, cuando se trate de desplazamientos de muy corta duración, admitiendo la excepción de un mes relativa a las cuantías de salario mínimo, y la introducción en el ámbito de aplicación de la Directiva de convenios colectivos distintos de los del sector de la construcción;
- mediante una disposición de la Directiva que establezca que contiene disposiciones mínimas, es decir que los trabajadores tienen derecho a beneficiarse de condiciones laborales más favorables [artículo 3 (7)].

1.1.5 Junto a la transposición en la legislación, la cooperación administrativa (artículo 4) se considera como otro instrumento importante para aplicar las disposiciones de la Directiva, no sólo en lo que respecta al intercambio de información, sino también a las medidas necesarias con el fin de impedir una violación de las normas contenidas en la Directiva. El hecho de prevenir directamente las violaciones contribuye a la protección social y a la libre circulación de los servicios.

## 1.2 Posición del Comité

1.2.1 Ya en 1991 el Comité Económico y Social emitió un Dictamen sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo relativa al desplazamiento de trabajadores en el marco de la prestación de servicios» [COM(91) 230 final — 1 — SYN 346, dictamen CES 1512/91].

## 1.3 ¿Porqué una Comunicación de la Comisión?

1.3.1 Los Estados miembros tenían que transponer esta Directiva para finales de 1999.

1.3.2 El artículo 8 de la Directiva dispone que el 16 de diciembre de 2001 a más tardar, la Comisión reexaminará las normas de desarrollo de la Directiva con objeto de proponer al Consejo, si fuera necesario, las modificaciones oportunas. Expirado el plazo, la Comisión procedió al examen de la transposición de la Directiva en la legislación de los Estados miembros. Las conclusiones del informe quedan recogidas en la Comunicación de la Comisión sobre la aplicación de la Directiva. Esta Comunicación es una evaluación, a nivel legislativo, de su transposición en las legislaciones nacionales vigentes. Introduce el contenido y los objetivos de la Directiva evaluada, describe las medidas legislativas adoptadas por los Estados miembros, distinguiendo tres grupos de Estados: los que incluyeron los términos de la Directiva sin indicar a qué disposiciones del Derecho nacional corresponden las materias contempladas por la misma; los que trataron de señalar las disposiciones nacionales aplicables y remitieron a dichas disposiciones nacionales y, por último, los Estados miembros que no adoptaron la legislación de transposición específica relativa a las disposiciones de Derecho interno aplicables a los trabajadores desplazados.

1.3.3 El estudio jurídico menciona las disposiciones convencionales, la aplicación de la cooperación en materia de información (artículo 4), las medidas de control y las sanciones destinadas a garantizar el cumplimiento de la Directiva (artículos 5 y 6).

1.3.4 En el capítulo 4 de su Comunicación, la Comisión evalúa la situación de los Estados miembros en lo referente a la transposición de la Directiva, el método de transposición, la naturaleza de las normas y de los convenios colectivos aplicables.

1.3.5 También en el capítulo 4, señala las dificultades de aplicación de carácter práctico y administrativo con que se enfrentan las autoridades de los Estados miembros y dedica tres pequeños párrafos a las dificultades de las empresas prestadoras de servicios y los trabajadores por cuenta ajena desplazados.

1.3.6 Añade que ningún Estado miembro ha tenido dificultades jurídicas en el momento de la transposición, aunque la aplicación sí podría plantear dificultades que se deberían resolver progresivamente.

1.3.7 La Comisión concluye declarando que sería por tanto prematuro prever modificaciones de la Directiva. Su propuesta final es la de encomendar a un grupo de expertos gubernamentales, de composición variable, que examinen las posibilidades para facilitar el acceso a la información sobre las disposiciones aplicables a los trabajadores desplazados y el control del cumplimiento de las disposiciones con el fin de solucionar las dificultades señaladas (Estados que no hayan transpuesto las disposiciones específicas, normas de orden público, búsqueda de información, cumplimiento de las disposiciones nacionales de transposición y aplicación de las sanciones).

## 2. Observaciones generales

### 2.1 Sobre los principales elementos del análisis de la Comunicación

2.1.1 El Comité considera que la Comunicación es útil pero insuficiente. Pide a la Comisión que profundice en su análisis, especialmente en lo que respecta a la competencia desleal y el dumping social que podrían derivarse de desplazamientos abusivos. El Comité también pide a la Comisión que lleve a cabo consultas sectoriales con los verdaderos interlocutores destinatarios de las transposiciones, especialmente en el sector de la construcción, en el que aún no han sido consultados los interlocutores sociales, que plantearon las cuestiones relativas a las definiciones de los trabajadores desplazados y a la zona gris de los trabajadores «por cuenta propia». Este análisis detallado podría concentrarse en mayor medida en la aplicación del artículo 3 de la Directiva relativo al verdadero respeto de los derechos fundamentales de los trabajadores. En este contexto, el Comité se pregunta si, en efecto, las consultas nacionales realizadas durante el primer ejercicio permitieron detectar las dificultades de aplicación y el estado real de la transposición y de las disposiciones de aplicación. En cualquier caso, el Comité considera que se debería emprender un profundo examen de las disposiciones más favorables, para poder comparar mejor las buenas prácticas y proporcionar una mejor información al conjunto de los trabajadores y de las empresas interesadas.

2.1.2 Por lo que se refiere a los principios de la Directiva, las definiciones empleadas en las legislaciones nacionales con respecto a los trabajadores desplazados tienen su importancia. Para que la evaluación sea completa, es importante plantear cuestiones precisas, por ejemplo: ¿Cómo reconocen los Estados miembros a un trabajador desplazado y, consiguientemente, le aplican la Directiva? ¿Qué tipos de medidas adoptan los Estados miembros o los interlocutores sociales para garantizar el cumplimiento de la Directiva? Varios aspectos revisten una gran importancia a este respecto:

- la aclaración entre la legislación y los convenios colectivos aplicables en todos los sectores interesados;
- la posición de los trabajadores desplazados en el marco de la legislación nacional y la definición que se les aplica;
- el principio de la aplicación de normas mínimas comunitarias;
- el principio de la igualdad de trato respecto al nuevo artículo 13 del Tratado y a las directivas derivadas;
- el cumplimiento de las disposiciones relativas al salario mínimo;
- las disposiciones relativas a la seguridad social y las relativas a las condiciones de trabajo;
- la situación de los trabajadores desplazados nacionales de terceros países;
- la ejecución de varias sentencias de los tribunales como los asuntos ARBLADE LELOUP sobre los salarios mínimos <sup>(1)</sup>, GUIOT <sup>(2)</sup> y ULAK <sup>(3)</sup>, en particular, antes de la transposición de la Directiva en los Estados miembros a excepción de Irlanda y el Reino Unido.

2.2 Teniendo en cuenta las insuficiencias de la Comunicación, el Comité pide a la Comisión que presente un nuevo informe que permita comprobar:

- si se aplica una verdadera transparencia de los derechos,
- si se garantizan los derechos positivos de los trabajadores,
- si la movilidad de los trabajadores se ve frenada o favorecida por la aplicación de las disposiciones derivadas de la transposición de esta Directiva en los Estados miembros, teniendo en cuenta los riesgos de cierre proteccionista del mercado laboral,

<sup>(1)</sup> Asuntos 369/96 y 376/96, TJCE, 23 de noviembre de 1999.

<sup>(2)</sup> Asunto 272/94, TJCE, 28 de marzo de 1996.

<sup>(3)</sup> Asuntos C49/98, C50/98, C51/98 y C53/98.

- si se evitan las distorsiones de la competencia en el ámbito de la libre circulación de servicios,
- si las pequeñas empresas disponen de un acceso correcto y suficiente a la información necesaria para aplicar la Directiva transpuesta.

2.2.1 Varios Estados miembros disponen de convenios colectivos de aplicación general en el sector de la construcción. La principal cuestión que se plantea es saber cómo se emplean las disposiciones de estos convenios colectivos para aplicar la Directiva. A este respecto, es importante, en particular, la interpretación de las condiciones de trabajo clasificadas en el artículo 3. Con arreglo a estos convenios colectivos, ¿cuáles son el salario mínimo, las vacaciones pagadas mínimas, los períodos de descanso? Los convenios colectivos pueden variar mucho sobre estos puntos según los Estados miembros. Cabe mencionar, a título de ejemplo, el recurso a «fondos sociales» para el pago de las vacaciones en algunos Estados miembros. La participación en estos fondos puede garantizar unas condiciones más favorables a los trabajadores desplazados. Lo que hay que preguntarse es cómo se pueden medir y tener en cuenta estas condiciones favorables.

2.2.2 No todos los Estados miembros han extendido la aplicación de las condiciones de trabajo convencionales a los trabajadores desplazados en sectores distintos de los contemplados en el anexo de la Directiva, mientras que el segundo guión del apartado 10 del artículo 3 prevé explícitamente esta posibilidad.

2.2.2.1 El Comité pide a la Comisión que recabe de los Estados miembros y los nuevos Estados adherentes toda la información disponible sobre el número de trabajadores desplazados y los sectores más afectados, teniendo en cuenta los diferentes sistemas de relaciones industriales.

2.2.3 En los últimos años, la Comisión Europea se ha visto obligada a reconocer en varias ocasiones que las expectativas albergadas a mediados de los años ochenta en cuanto a la movilidad no se colmaron, o solamente en una medida muy escasa. Menos del 2 % de la población activa europea trabaja en un país distinto de su país de origen. Las cifras de la movilidad anual son aún más bajas. Las estimaciones de la UE muestran la existencia de 600 000 trabajadores activos fuera de su país, de los que no todos tienen el estatuto de trabajadores desplazados ni están cubiertos por la Directiva. Esta movilidad parece limitarse, por una parte, a los cuadros y trabajadores muy cualificados, y, por otra, a los trabajadores del sector de la construcción. La existencia de un dumping salarial y social en determinados países de la UE y sectores profesionales se debe a que en los sectores de alto riesgo, incluso un número relativamente reducido de trabajadores que ofrecen sus servicios en el mercado laboral a cambio de un salario claramente inferior, puede trastornar la estructura salarial existente y desencadenar un espiral de reducción de los salarios y precios.

### 2.3 *Sobre la prevención directa del debilitamiento de la protección social y sobre la libre circulación de servicios*

- Por el momento, la Comunicación no permite extraer conclusiones de las dificultades prácticas observadas, con vistas a una simplificación o una revisión de la Directiva. A este respecto, las experiencias nacionales (interlocutores sociales del sector de la construcción, administradores, inspectores laborales, etc.) realizadas con los trabajadores desplazados constituyen una valiosa fuente de información y revisten, por lo tanto, una gran importancia.

### 3. **Observaciones específicas y propuestas**

3.1 En su nuevo análisis, la Comisión debería en primer lugar considerar las repercusiones de la ampliación sobre la aplicación de la Directiva en los actuales países de la UE y en los países de la adhesión, teniendo en cuenta los períodos transitorios. Este análisis debería, además, evaluar las dimensiones regionales y transfronterizas o sectoriales, especialmente en el sector de la construcción.

- La Comisión debería garantizar la participación activa de los interlocutores económicos y sociales, en particular, a nivel nacional y europeo. El Comité considera que convendría examinar si la Directiva permite precisar mejor los

derechos (protección social, jubilación, etc.) de los trabajadores desplazados y evitar así las distorsiones de competencia para las empresas locales.

### 3.2 Por otra parte, el Comité sugiere:

- realizar un análisis más profundo en dirección a los interlocutores sociales y económicos;
- llevar a cabo una evaluación para mejorar los mecanismos de información de los trabajadores y las empresas;
- promover redes de puntos de información locales, regionales o transfronterizas;
- recabar las mejores prácticas en el ámbito del intercambio de la información destinada tanto a los trabajadores como a los empresarios, como, por ejemplo, la experiencia realizada entre Finlandia y Estonia, en Talis, sobre los derechos de los trabajadores desplazados a Finlandia;
- elaborar un estudio jurídico con el fin de comprobar que el marco legislativo de los Estados miembros así como la información sobre los convenios colectivos sean suficientemente claros, accesibles y actualizados en el contexto de la ampliación.

Bruselas, 31 de marzo de 2004.

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social Europeo*  
Roger BRIESCH

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Consejo que modifica el Reglamento (CEE) nº 337/75 por el que se crea un Centro europeo para el desarrollo de la formación profesional»**

[COM(2003) 854 final — 2003/0334 (CNS)]

(2004/C 112/16)

El 16 de febrero de 2004, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta mencionada.

La Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 3 de marzo de 2004 (ponente: Sr. Greif).

En su 407º Pleno de los días 31 de marzo y 1 de abril de 2004 (sesión del 31 de marzo de 2004), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 99 votos a favor, 1 voto en contra y 6 abstenciones el presente Dictamen.

### 1. Contenido de la propuesta

1.1 El 8 de enero de 2004, la Comisión presentó una Propuesta de Reglamento del Consejo que modifica el Reglamento (CEE) nº 337/75 por el que se crea un Centro europeo para el desarrollo de la formación profesional (Cedefop). El documento<sup>(1)</sup> contiene, además de un proyecto de texto de modificación de los estatutos del Centro y su justificación, una exposición del contexto en que se presenta esta propuesta.

1.2 El motivo que justifica la propuesta de revisión del Reglamento es la próxima ampliación de la UE, que requiere que se adapte la manera de trabajar y el funcionamiento del Centro y, en particular, el papel de sus órganos principales —el consejo de administración, la mesa y el director—, a las condiciones marco futuras.

1.3 En su Exposición de motivos sobre las propuestas de modificación, la Comisión hace referencia a los siguientes puntos:

- la práctica del Centro en los últimos años;
- las conclusiones de una evaluación externa de la eficacia interna y del rendimiento externo de la Agencia, así como del funcionamiento de sus órganos desde la perspectiva de la ampliación<sup>(2)</sup>;
- el plan de acción adoptado por el consejo de administración del Centro como seguimiento de esta evaluación, que se centra en particular en su funcionamiento futuro (incluidas, entre otras, cuestiones tales como el número de sus miembros, su composición, sus modos de funcionamiento y su rentabilidad);
- el dictamen conjunto de los consejos de administración de las tres Agencias (Cedefop, Eurofound y EU-OSHA<sup>(3)</sup>) que tienen una estructura tripartita (Gobiernos, empresarios y trabajadores) en el que, como respuesta a la evaluación, se abordan su funcionamiento y sus estructuras de gestión;

— la petición formulada por el Parlamento Europeo a la Comisión para que, teniendo en cuenta la ampliación, presentara propuestas adecuadas con miras a racionalizar el funcionamiento de los consejos de administración de las agencias comunitarias<sup>(4)</sup>.

1.4 El documento sometido a examen es la respuesta de la Comisión a la petición del Parlamento Europeo y en lo fundamental en él se formulan las propuestas siguientes para el Cedefop:

- Racionalización de los métodos de trabajo del consejo de administración mediante un cambio de orientación, en virtud del cual se centraría en tareas de carácter estratégico en detrimento de las tareas administrativas (entre otras: decisiones relativas a las prioridades a medio plazo, programa de trabajo anual y presupuesto).
- Contención del incremento de costes que entrañará la ampliación si se adoptaran los estatutos sin modificaciones, derivado entre otras cosas del aumento del número de miembros del consejo de administración de 48 a 78 (por ejemplo, propuesta de reducir el número de sus reuniones a una al año);
- Mantenimiento de la representación tripartita (Gobiernos, empresarios y trabajadores) de todos los Estados miembros en el consejo de administración (algo que también en la evaluación externa se considera fundamental para el rendimiento del Centro), a la vez que en los estatutos se formalizan la misión y las actividades de los grupos representados en el consejo (Gobiernos, empresarios y trabajadores).

1.5 Las modificaciones propuestas por la Comisión se refieren en particular a una serie de innovaciones en los estatutos del Centro:

- el establecimiento de un procedimiento con vistas a la adopción de prioridades a medio plazo;
- especificaciones sobre la dirección y la gestión del Centro, en particular sobre el papel y la misión del director;

<sup>(1)</sup> COM(2003) 854 final — 2003/0334 (CNS).

<sup>(2)</sup> El informe completo sobre esta evaluación externa del Cedefop, la respuesta de la Comisión y el plan de acción adoptado por el consejo de administración a raíz de la evaluación pueden consultarse en la dirección [http://europa.eu.int/comm/education/programmes/evaluation/evaluation\\_en.html](http://europa.eu.int/comm/education/programmes/evaluation/evaluation_en.html).

<sup>(3)</sup> Centro europeo para el desarrollo de la formación profesional (Cedefop, en Tesalónica), la Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo (Eurofound, en Dublín) y la Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo (EU-OSHA, en Bilbao).

<sup>(4)</sup> Véase el texto correspondiente en el marco del procedimiento de aprobación de la gestión del presupuesto en el Parlamento Europeo: PE A5-0079/2003, punto 28.

- modificaciones en las tareas de carácter estratégico del consejo de administración y de la mesa, y en la composición tripartita de estos órganos y sus relaciones con el director del Centro;
- formalización de la estructura de los grupos y especificación de las actividades de los grupos, entre otras cosas: mediante la instauración del cargo de coordinador en cada uno de los tres grupos (Gobiernos, empresarios y trabajadores);
- formulación de la definición de objetivos para promover una representación equilibrada de hombres y mujeres en los órganos del Centro;
- una nueva disposición que prevé explícitamente la misión de que el Centro coopere con la Fundación Europea de Formación (FEF) de Turín.

## 2. Observaciones generales

2.1 El Cedefop comparte con la Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo de Dublín y la Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo de Bilbao la característica común de que en su administración participan plenamente los interlocutores sociales, que en la actualidad constituyen casi dos tercios de los miembros del consejo de administración. Ello es reflejo de la importancia que en la mayoría de los Estados miembros tienen los interlocutores sociales nacionales en los ámbitos correspondientes, a saber, las políticas de protección social y de los trabajadores y la formación profesional, lo que hace necesaria y evidente su estrecha participación en el desarrollo de políticas sostenibles y responsables en estos ámbitos también a escala europea.

2.2 El Cedefop es la primera de estas tres Agencias comunitarias con una estructura tripartita en su consejo de administración en la que se llevará a la práctica la reforma solicitada por el Parlamento. En breve seguirá una revisión del mismo tipo de las otras dos Agencias (Eurofound y EU-OSHA). Por consiguiente, las modificaciones propuestas en el funcionamiento y las estructuras de gestión del Centro con sede en Tesalónica se considerarán como referencias para las otras dos Agencias comunitarias.

2.3 Este es el motivo por el que, a juicio del CESE, deben examinarse con mucho cuidado las propuestas presentadas, en particular las relativas al mantenimiento de las posibilidades, de eficacia demostrada, con que cuentan los interlocutores sociales de participar e influir en el trabajo, la dirección y la administración del Centro. En efecto, cualquier cambio en el papel y la composición de los órganos principales de estas agencias comunitarias puede tener influencia en la participación y en las posibilidades de intervención de los grupos representados en el consejo de administración.

2.4 A este respecto, a juicio del CESE, la ampliación de la Unión no puede utilizarse como pretexto para debilitar la función de los interlocutores sociales en las agencias escudándose en consideraciones de eficiencia en los costes y racionalización del funcionamiento. Por el contrario: procede establecer unos estatutos que permitan adaptar la participación especial —que debe mantenerse— de los interlocutores sociales a condiciones futuras modificadas.

2.5 Coincidiendo con la opinión de la Comisión, el CESE considera especialmente importante que en todas las propuestas para modificar la composición y las directrices de dirección y

gestión del Centro se mantenga sin restricciones la estructura de gobernanza tripartita y, con ella, la participación en pie de igualdad de los interlocutores sociales de todos los Estados miembros como factor clave para el éxito de la labor del Centro. Sólo así quedará garantizada la participación de todos los agentes principales y que, en el trabajo del Centro, se tenga en cuenta la diversidad de sistemas y planteamientos en el ámbito de la formación profesional.

2.6 A juicio del CESE, por muy importante que sea garantizar la futura capacidad de acción de los órganos de dirección y por muy justificados que parezcan los argumentos económicos relativos a las consecuencias que la ampliación de la Unión tendrá para la composición del consejo de administración, es igualmente importante velar por que en esta revisión no se reduzcan, por lo que respecta a los intereses representados en los órganos de dirección del Centro, ni su grado de representatividad ni sus posibilidades de influencia, ni tampoco la amplitud y la profundidad del proceso de toma de decisiones ni la continuidad de la participación.

2.7 Teniendo esto presente, el CESE acoge con satisfacción la mayor parte de las propuestas de modificación de la Comisión, aunque considera conveniente formular en las páginas que siguen algunas observaciones y consideraciones sobre algunos puntos y espera que éstas sean tenidas en cuenta en los futuros trabajos de revisión del Reglamento relativo al Cedefop.

## 3. Observaciones particulares

3.1 Formalización de las mejores prácticas: En numerosas propuestas, la Comisión sugiere la inclusión de disposiciones sobre lo que ya hoy es práctica habitual del Centro y cuya eficacia ha quedado demostrada. Las propuestas se refieren sobre todo al trabajo de la mesa del consejo de administración, los aspectos de la participación de los interlocutores sociales en el nivel nacional y europeo, la cooperación con otras instituciones comunitarias y la coordinación de las actividades de los grupos representados en los órganos de dirección del Centro. El CESE acoge con satisfacción esta formalización de las mejores prácticas, que hasta ahora tenían un carácter bastante informal y confía en que de ello se derive un aumento de la transparencia y la eficacia, y también de las responsabilidades, así como el afianzamiento y refuerzo del carácter tripartito del Centro.

3.2 Papel de los interlocutores sociales: A este respecto, el CESE también acoge con satisfacción que en el nuevo proyecto de Reglamento se conceda a los interlocutores sociales europeos un papel importante en la gestión del Centro mediante la inclusión explícita de la función de los coordinadores de los grupos y su derecho de participar en las reuniones del consejo de administración y la mesa <sup>(1)</sup>. A este respecto, debe concederse un lugar prioritario a la Confederación Europea de Sindicatos (CES) y a la Unión de Confederaciones Industriales y Empresariales de Europa (UNICE). Para subrayar este importante papel, el CESE propone que se otorgue también a los coordinadores derecho de voto en el consejo de administración y su mesa mediante la modificación correspondiente del apartado 5 del artículo 4 de la propuesta de Reglamento y que este importante papel de los interlocutores sociales europeos se sancione también de forma consecuente haciéndolos participar en la designación de los cargos directivos del Centro (director, vicedirector).

<sup>(1)</sup> Apartado 5 del artículo 4 de la Propuesta de modificación del Reglamento (CEE) n° 337/75.

3.3 Cooperación con las instituciones y las administraciones: Teniendo en cuenta la estrategia de Lisboa y la importancia de la educación y la formación, así como el concepto de la formación a lo largo de toda la vida, el CESE acoge también con satisfacción la inclusión de una disposición por la que se recomienda al Centro la misión de cooperar con la Fundación Europea de Formación de Turín <sup>(1)</sup>. El Comité manifiesta su esperanza de que esto no se quede en una mera intensificación de la cooperación entre las dos Agencias de la formación profesional, a las que se les ha encomendado una misión autónoma, sino que también constituya un impulso para la cooperación y la mejora de la coordinación con otras instituciones y administraciones europeas en el ámbito de la educación y la formación, como, por ejemplo, con el servicio de la Comisión Eurydice en el ámbito de la enseñanza general y la enseñanza superior.

3.4 Reducción de la frecuencia de las reuniones del consejo de administración: A fin de conjugar el aumento de los puestos en el consejo de administración, derivado de la ampliación, con la exigencia de neutralidad presupuestaria, la Comisión propone como medida fundamental la reducción por regla general del número de reuniones del consejo de administración de dos a una al año <sup>(2)</sup>. Esta propuesta se justifica también por la nueva orientación, más estratégica, de la labor del consejo de administración, que va acompañada igualmente de una descarga de las competencias administrativas y de la transferencia de éstas a la mesa y a la dirección.

En este contexto, el CESE expresa su preocupación por el hecho de que la previsión de sólo una reunión al año del consejo de administración pueda ir en detrimento de la amplitud del intercambio de opiniones entre los miembros del consejo. Además, es evidente que para la mayor parte de los miembros del consejo de administración, que no estarán representados en la futura mesa de ocho miembros, la reducción de la frecuencia de las reuniones puede dar lugar a dificultades para mantenerse en contacto entre sí y para intercambiar información de forma fluida en los intervalos entre las reuniones anuales.

Para solventar esta preocupación y garantizar la amplitud y la profundidad necesarias de la toma de decisiones, el CESE formula dos propuestas al respecto:

— Por un lado, modificar la redacción del apartado 6 del artículo 4 de la Propuesta de modificación del Reglamento (CEE) n° 337/75 mediante la adición de la expresión «al menos»: «El presidente convocará al consejo de dirección al menos una vez al año».

— Por otro, incluir una cláusula en el apartado 10 del artículo 4 para permitir que, en caso necesario, puedan convocarse también reuniones de una mesa ampliada del consejo de administración.

3.5 Asegurar la continuidad de la participación: Al objeto de asegurar la continuidad de las posibilidades de participación de todos los miembros del consejo de administración en los

trabajos, el CESE considera necesario además adoptar las correspondientes medidas de acompañamiento para compensar la menor presencia que se derivará de la reducción del número de las reuniones y de la disminución del intercambio de información, y al mismo tiempo garantizar la amplitud y la profundidad necesarias de la toma de decisiones. Se trata, en particular, de asegurar la coordinación en el interior de los grupos (Gobiernos, empresarios y trabajadores) y dar a los coordinadores de los grupos, que tienen una función importante que cumplir en este ámbito, atribuciones suficientes (por ejemplo, la posibilidad de convocar reuniones extraordinarias de los grupos, derecho a solicitar la convocatoria de una reunión de la mesa ampliada, entre otras) y los recursos correspondientes.

3.6 Composición de la mesa: Por lo que respecta a la futura composición de ocho miembros de la mesa del consejo de administración (dos representantes de cada uno de los grupos representados en el Centro y dos representantes de la Comisión) <sup>(3)</sup>, el CESE considera digno de mención el refuerzo del papel de la Comisión en este órgano de dirección y cabría esperar una justificación por parte de la Comisión de esta modificación en el peso de los diferentes grupos de interés. Por lo que respecta a la manera de trabajar del Centro, el Comité considera indispensable garantizar también en la composición de la mesa una representación tripartita efectiva. Por consiguiente, el CESE confía en que el papel reforzado de la Comisión en el órgano directivo del Centro contribuya a impulsar el recurso a los conocimientos especializados y espera que ello no modifique el equilibrio de los votos.

En este contexto, el Comité recuerda la propuesta incluida en el programa de acción de 2001 del consejo de administración del Centro de establecer una mesa ampliada compuesta por unos cuantos miembros permanentes y otros miembros con cargos rotatorios a fin de garantizar el equilibrio entre la eficiencia y la amplitud necesaria de la toma de decisiones por parte de los miembros del consejo de administración. El CESE propone que se retome esta idea y que en el apartado 10 del artículo 4 de la propuesta de Reglamento, además de la norma propuesta sobre la posibilidad de convocar reuniones adicionales, se incluya explícitamente también una disposición para que, cuando así lo pidan los miembros de la mesa, se permita que el presidente convoque reuniones de la mesa ampliada.

3.7 Papel de director y puesto de vicedirector: En el Reglamento modificado se fijan las principales funciones del director, que consisten en la representación jurídica del Centro, encargarse de la gestión del centro y ejecutar las decisiones del consejo de dirección y de la mesa <sup>(4)</sup>. El CESE duda de que esta sucinta definición del papel y la responsabilidad del director inspirada en los requisitos estrictos de eficiencia interna permita establecer una división de las tareas precisa y nítida entre el director, el consejo de administración y la mesa, tal como sería necesario para el trabajo futuro del Centro.

<sup>(1)</sup> Apartado 2 del artículo 3 de la Propuesta de modificación del Reglamento (CEE) n° 337/75.

<sup>(2)</sup> Apartado 6 del artículo 4 de la Propuesta de modificación del Reglamento (CEE) n° 337/75.

<sup>(3)</sup> Apartado 8 del artículo 4 de la Propuesta de modificación del Reglamento (CEE) n° 337/75.

<sup>(4)</sup> Apartado 1 del artículo 7 de la Propuesta de modificación del Reglamento (CEE) n° 337/75.

Por lo que respecta al papel del órgano de dirección, el CESE considera además conveniente que, en el marco de esta modificación del Reglamento del Cedefop, se tenga en cuenta seriamente la posibilidad de volver a introducir un puesto estatutario de vicedirector. De este modo, se volvería a una situación que dio buenos resultados en la práctica durante al menos veinte años hasta la modificación de los estatutos con ocasión del cambio de sede de Berlín a Tesalónica, en 1995, y que contribuyó a una participación fluida de los interlocutores sociales en las principales decisiones relativas al personal. Por otro lado, con ello se restablecería la similitud con la práctica consagrada y las disposiciones correspondientes contenidas en los estatutos de Eurofound de Dublín, lo que el CESE defiende abiertamente. El Comité propone por lo tanto que se modifique en este sentido el artículo 6 del Reglamento para hacerlo corresponder con la disposición correspondiente en el Reglamento del Eurofound (<sup>1</sup>).

Además, el CESE considera también necesario que en el Reglamento se incluya expresamente una disposición en el sentido de que los contratos de trabajo del director tengan que ir firmados obligatoriamente por el presidente del consejo de administración. Ello debería también valer para el puesto de vicedirector, que debe restablecerse, ya que de otro modo su contratación dependería de la decisión del director, lo que no se corresponde con la práctica habitual de tener en cuenta todo el conjunto de intereses representados en el consejo de administración.

3.8 Fijación de prioridades a medio plazo: En el apartado 1 del artículo 8 del Reglamento la Comisión fija estatutariamente la competencia para el cambio de orientación estratégica del Centro. Esto se hará a partir de ahora mediante el establecimiento por el consejo de dirección de prioridades a medio plazo y un programa de trabajo anual, basándose en un proyecto presentado por el director. También en este caso se trata de sancionar estatutariamente una práctica que de facto

viene siendo habitual desde mediados de los años noventa. El CESE acoge con satisfacción la disposición encaminada a reorientar el consejo de administración hacia un papel estratégico reforzado. No obstante, reitera sus dudas sobre si, habida cuenta de la reducción del número de reuniones a una al año, quedan garantizadas la amplitud de la toma de decisiones y la solidez del proceso decisorio necesarias para desempeñar esta función. La inclusión, ya mencionada en los puntos 3.4 y 3.6, de una disposición en el Reglamento para permitir la convocatoria de reuniones de la mesa ampliada podría constituir una solución a este problema.

A pesar de entender que las prioridades a medio plazo deban «tener en cuenta las necesidades que las instituciones de la Comunidad señalen como prioritarias» (<sup>2</sup>), el CESE considera no obstante apropiado que también en el futuro se garantice que los productos del Centro servirán no sólo para asesorar políticamente a las instituciones comunitarias y a los Gobiernos de los Estados miembros, sino ante todo para beneficiar a los agentes nacionales activos en el ámbito de la formación profesional y, principalmente, a los interlocutores sociales de los Estados miembros.

3.9 Igualdad de oportunidades: Finalmente, el CESE valora positivamente que con la fijación en los estatutos de la definición de objetivos a fin de promover una representación equilibrada de hombres y mujeres en los órganos del Centro se haya dado un paso concreto (<sup>3</sup>) para cumplir las disposiciones del artículo 3 del Tratado CE y considera que compete a los Estados miembros que envían a los representantes y a las organizaciones de los interlocutores sociales tener en cuenta las mismas consideraciones de género en sus prácticas de designación de representantes. El CESE expresa su esperanza de que estas consideraciones se tengan también en cuenta en la propia política de personal del Centro y, en particular, en las decisiones sobre los nombramientos para los puestos de dirección.

Bruselas, 31 de marzo de 2004.

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social Europeo*  
Roger BRIESCH

(<sup>1</sup>) Véase el artículo 8 del Reglamento (CEE) n° 1365/75 del Consejo, de 26 de mayo de 1975, relativo a la creación de una Fundación Europea para la mejora de las condiciones de vida y trabajo: «1. El Director de la Fundación y el Director adjunto serán designados por la Comisión, entre los candidatos que figuren en la lista que presente el Consejo de Administración. 2. El Director y el Director adjunto serán personas elegidas en razón de su competencia y que ofrezcan toda clase de garantías de independencia. 3. El Director y el Director adjunto se designarán para que ejerzan el cargo por una duración máxima de cinco años. Su mandato será renovable.»

(<sup>2</sup>) Apartado 1 del artículo 8 de la Propuesta de modificación del Reglamento (CEE) n° 337/75.

(<sup>3</sup>) Apartado 2 del artículo 4 de la Propuesta de modificación del Reglamento (CEE) n° 337/75.

## Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «La dimensión social de la cultura»

(2004/C 112/17)

El 20 de noviembre de 2003, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Parlamento Europeo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre «La dimensión social de la cultura».

La Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, elaboró su dictamen el 3 de marzo de 2004 (ponente: Sr. LE SCORNET).

En su 407º Pleno de los días 31 de marzo de 2004 y 1 de abril de 2004 (sesión del 31 de marzo de 2004) el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 98 votos a favor, ningún voto en contra y 4 abstenciones el presente Dictamen.

### 1. Introducción

1.1 El Parlamento Europeo y el Comité Económico y Social Europeo han decidido convertir el problema de la «dimensión social de la cultura» en un tema común, porque consideran que la cultura y el desarrollo social están estrechamente relacionados entre sí y que esta relación será cada vez más importante para la política de integración europea.

1.2 En 1999, el Comité había observado ya en uno de sus dictámenes<sup>(1)</sup> lo siguiente: «Si se acepta la –amplísima– definición de «cultura» como sistema de valores que son importantes para los miembros de una sociedad, entonces la cultura estructura también el campo de acción de la sociedad civil». A juicio del Comité, la cultura –entendida como proceso y forma común del pensamiento y la acción– asigna funciones clave a la educación y a la participación social. El proyecto de constitución europea descansa, entre otras cosas, en una base común de valores, objetivos y derechos fundamentales y en un nuevo modo de comprender la acción democrática. Estos elementos forman en su conjunto las bases de una concepción europea de la cultura. La concepción europea de la cultura comprende también importantes elementos sociales, tales como solidaridad, cohesión social, medidas contra la exclusión y discriminación, así como integración social. Por ello, basándose en este enfoque, el Comité se pronunció en el marco de la Convención sobre el futuro de la Unión Europea a favor de que en adelante también se incluya entre sus ámbitos de consulta el de la «cultura». De todo ello deriva la especial responsabilidad que, en este ámbito, le corresponde al Parlamento Europeo en su calidad de institución de representación democrática de los ciudadanos de Europa y al Comité Económico y Social Europeo en su calidad de representante institucional de las organizaciones de la sociedad civil.

1.3 El Parlamento Europeo ha insistido, y con razón, en la «obligación» de definir una «base cultural común» y un «espacio civil europeo.»<sup>(2)</sup> Esto es tanto más urgente cuanto que la predominancia de la dimensión nacional de la cultura tiende a reactivarse cada vez que aumenta la complejidad. Y porque la ampliación, aparte de que acentúa precisamente la complejidad, da entrada en la Unión a nacionales que tienen historias, tradiciones y culturas muy diferentes en el contexto europeo.

<sup>(1)</sup> Dictamen del CESE sobre «El papel y la contribución de la sociedad civil organizada en la construcción europea», DO C 329 de 17.11.1999.

<sup>(2)</sup> Informe RUFFOLO — PE A.5 — 0281/2001.

1.4 Teniendo en cuenta el escaso plazo de que dispone, el Comité se concentra en el presente Dictamen principalmente en tres sectores o aspectos esenciales.

### 2. ¿Qué sociedad europea queremos? Hacia una nueva «cultura» de las interacciones entre prácticas económicas, sociales y medioambientales.

2.1 En este contexto, la «dimensión social de la cultura» decisiva en el ámbito interno para crear una «identidad europea» y para definir un proyecto y un proceso para la convivencia de los europeos, es también decisiva con respecto al exterior. La atracción ejercida por Europa no reside únicamente en la dimensión y el poder del primer mercado interior del mundo, la magnitud del PIB o la fuerza del euro. Es también la originalidad, la pertinencia de un «modelo» social y cultural que, provisto de un patrimonio común de valores, ha aprendido –y sigue aprendiendo– a gestionar de forma pacífica tanto su diversidad cultural como sus contradicciones sociales y políticas.

2.2 Las transformaciones actuales de la sociedad, tales como los efectos de la globalización, las modificaciones (revoluciones) sociodemográficas, las migraciones y la inmigración, el creciente impacto de las tecnologías de la información y de las comunicaciones, la afirmación y la aplicación del principio de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres y otras profundas transformaciones socioeconómicas, plantean enormes desafíos a la política en su dimensión social, cultural y simbólica. Nuestras sociedades no pueden ya prescindir del reconocimiento y la participación de todos sus protagonistas, de todas sus esferas. Como lo ha demostrado el Año Europeo de las personas discapacitadas y los dictámenes y proyectos del CESE sobre este tema, nuestras sociedades serán juzgadas por el lugar y el papel que asignen a los más desfavorecidos y a los más marginados.

2.3 Frente a los paradigmas tan clásicos de la petición jerarquizada y de la «dependencia asistida» (véanse las distintas formas de Estado-Providencia), ¿no conviene oponer en la actualidad el paradigma de la participación activa personal, de un «empowerment» de todos los agentes económicos, sociales, familiares y culturales?

2.4 ¿No constituye tal participación activa la condición indispensable de una vida económica y social rica y creativa? ¿No constituye de forma inherente un imperativo ético y económico? El respeto y la realización propia y ajena y la primacía del principio de cooperación constituyen las características comunes del humanismo europeo contemporáneo y de la competitividad global de este espacio integrado.

2.5 Las prácticas económicas, sociales y medioambientales son fábricas permanentes de cultura. La identificación y valoración de los cambios de los principales paradigmas culturales que se derivan de dichas prácticas permitirían otorgar un valor operativo al concepto de «dimensión social de la cultura».

2.6 Ello quiere decir en último término que los campos de relaciones y de responsabilidad entre el Estado, el mercado y la sociedad civil se han de volver a examinar y definir en común.

### 3. Los efectos de los cambios del mundo del trabajo en la estructura social y los valores culturales

3.1 El presente Dictamen no puede examinar exhaustivamente los numerosos cambios que se están produciendo en estos ámbitos. Simplemente pretende señalar que dicha exploración permitiría ciertamente contribuir a clarificar más el concepto de «sociedad del conocimiento», elemento clave y dinámico de la construcción europea, tal como lo definió el proceso de Lisboa.

3.2 La tendencia universal a una mentalización, una intelectualización de todos los universos de trabajo, incluido el «trabajo» de consumo, la función acentuada en su seno de los criterios de relación, estilísticos y creativos, cristalizan en Europa de forma singular. Efectivamente, esta cristalización se encuentra en el centro de los distintos grados de competitividad, atractivo, civilización y espíritu empresarial que Europa mantiene y puede desarrollar con respecto a otras zonas geoculturales del planeta.

3.3 Por otra parte, en una sociedad que se encuentra en un proceso de cambio tan profundo, los oficios relacionados con la integración y la mediación ocupan un lugar fundamental. Las grandes tensiones que experimentan estos oficios van más allá de las dificultades materiales y objetivas que afronta este tipo de trabajo. Cuestionan todos los puntos de la acción basada en el doble ejercicio de la solidaridad y del control social en nuestras sociedades. Es preciso descifrar la transformación-mutación del espacio simbólico que constituía el horizonte del sentido y la identidad profesional de dichos oficios.

3.4 En una sociedad sometida a un cambio tan profundo ya no es posible separar ni jerarquizar la dimensión social de la cultura ni el enfoque cultural de lo social. Por ello, los aspectos económicos, sociales y políticos ya no se pueden disociar del trabajo ni de la expresión artística y científica. Sin ningún tipo de instrumentalización, la importancia propia de la creación artística y científica se ha visto considerablemente reforzada.

Esto requiere, en particular, que se inicie una reflexión sobre las nuevas formas de la economía de la cultura (economía solidaria, mutualización de las fuentes de financiación).

### 4. Una nueva cultura de la democracia

4.1 Las políticas sociales y culturales no son únicamente políticas sectoriales, sino que constituyen una «cultura» del conjunto del entramado político. La democracia cultural, entendida como «seguridad cultural», «fiabilidad cultural» y «gobernanza social y cultural», exige que se la promueva. Es preciso, en lo sucesivo, iniciar una reflexión explícita sobre la creación de derechos/libertades/responsabilidades culturales.

4.2 ¿No deben volver a cuestionarse y desarrollarse los principales paradigmas de la democracia cultural y social?:

- el paradigma educativo (principalmente, mediante un desarrollo de la oferta educativa y de formación permanente a lo largo de toda la vida),
- el paradigma de la valoración de los recursos (haciendo hincapié en las interpretaciones creativas y comunicativas de la cultura y de la dimensión social),
- el paradigma de la mediación (creando nuevos «estándares culturales» que logren dar un mayor sentido y humanidad, sobre todo en las situaciones de exclusión social).

4.3 La multiplicidad de posturas que surgen para la invención de una verdadera democracia social y cultural debería examinarse a través de los movimientos sociales, las redes culturales y los interlocutores sociales, y no únicamente entre instituciones. La aplicación de una ética de cooperación entre todos los interlocutores constituye sin duda uno de los principales desafíos para poder lograrlo.

### 5. Recomendaciones

Esta reflexión primera, por definición incompleta, «sobre la dimensión social de la cultura» lleva al CESE a formular algunas propuestas:

#### 5.1 La vocación cultural del Comité Económico y Social Europeo

5.1.1 Como ya han destacado algunos de los consejos económicos y sociales nacionales o instituciones equivalentes, el CESE desea afirmar con mayor claridad que hasta la fecha su vocación cultural. Y ello con tanta mayor razón cuanto que, como afirmó en un dictamen anterior, «el desarrollo de la sociedad civil es un proceso cultural» <sup>(1)</sup>. El CESE, por tanto, se propone entablar un diálogo activo sobre este asunto con los CES nacionales y las instituciones de la Unión Europea en su conjunto (Parlamento, Consejo, Comisión, Comité de las Regiones) y convertirse en el foro de debates con la sociedad civil organizada sobre el desarrollo cultural en un sentido pluralista, dinámico e innovador, como un auténtico foro al servicio del desarrollo sostenible y de las industrias culturales creativas <sup>(2)</sup>.

<sup>(1)</sup> Dictamen del CESE de 23 de septiembre de 1999 sobre «El papel y la contribución de la sociedad civil organizada en la construcción europea» — Ponente: Sra. Anne-Marie SIGMUND — DO C 329 de 17.11.1999

<sup>(2)</sup> Dictamen del CESE del 28 de enero de 2004 sobre las industrias culturales en Europa (CESE 102/2004) (ponente RODRÍGUEZ GARCÍA-CARO).

## 5.2 *La creación progresiva de un observatorio europeo de la cooperación cultural*

5.2.1 El CESE propone continuar, junto con la Comisión y el Parlamento Europeo, la reflexión sobre la propuesta del Parlamento de crear un observatorio europeo de la cooperación cultural <sup>(1)</sup>.

5.2.2 En efecto, el CESE no ignora las conclusiones, relativamente positivas, del estudio de viabilidad solicitado por la Comisión con respecto a esta propuesta parlamentaria. Pese a considerarlas necesarias, el Comité no las estima suficientes, puesto que se trata de conclusiones que únicamente se dirigen a apoyar las redes y organismos actualmente activos y revisar su financiación, crear un portal Web y desarrollar la elaboración de estadísticas culturales <sup>(2)</sup>.

5.2.3 Por tanto, el CESE propone un dictamen de iniciativa que pueda definir con exactitud los objetivos de un observatorio europeo de la cooperación cultural, que el CESE defiende junto al PE. Igualmente, propone que se garantice que dicho observatorio constituye una «red» interinstitucional y transfronteriza con centros regionales y nacionales en el que se capitalicen y creen sinergias entre todos los agentes actuales, públicos, de economía social y privados y todas las experiencias (también las pasadas y soterradas). No se trataría, pues, de una institución central «más». Esta cooperación dinámica favorecería una evolución no defensiva del concepto de subsidiariedad en materia de política cultural europea. Mediante esta cooperación, los europeos podrían participar directamente en la creación de este espacio cultural común y, en consecuencia, reconocerse en él. En este contexto, el CESE podría presentar su candidatura para ejercer la función de secretaria y centro de recogida, de promotor de una verdadera base de datos y de conocimientos, y también podría desempeñar una función de motor proponiendo planes de acción específicos.

5.2.4 Desde este punto de vista, es preciso tener en cuenta el importante trabajo de identificación llevado a cabo por la Agencia Europea de Bilbao y la Fundación de Dublín, que detectan y desarrollan las «buenas prácticas», los cambios culturales en materia de condiciones de trabajo, empleo, prevención y cohesión social. Además, ponen de manifiesto los potenciales «que ya se tienen» con los que se podría contribuir a este observatorio cultural europeo en una visión amplia de la cultura.

5.2.5 También existen múltiples redes creadas en torno a la problemática de la cultura como vínculo social, sobre todo en el seno de poblaciones marginadas o en vías de marginación (barrios populares, regiones industriales y regiones rurales abandonadas): el estudio de la Comisión ya ha identificado la existencia de 65. El CESE, que ha recabado la opinión de algunas, también se hace eco junto a ellas de la necesidad de

hacerlas salir de su aislamiento, de dotarlas de los medios de mantenimiento y de desarrollo de los que todavía carecen. Por ello, el observatorio de la cooperación cultural, además de desempeñar la función de laboratorio permanente para difundir y transferir de un ámbito a otro los conocimientos generales y técnicos ya experimentados, también debería desempeñar una función de evaluación.

5.2.6 Esta tarea implica, ante todo, asegurarse de que las políticas comunitarias tengan debidamente en cuenta la dimensión cultural y, en particular, que dicha dimensión se convierta en un instrumento que permita dar más sustancia a los programas «Cultura 2000» y «Media Plus» en el momento de su renovación, de forma que reflejen las profundas modificaciones ligadas a la ampliación y prevean nuevos sectores de actividad. Tal observatorio podría eventualmente elaborar un informe anual propio.

## 5.3 *Establecer una relación continua y realizar coproducciones pertinentes entre el Parlamento Europeo y el Comité Económico y Social Europeo en materia de cultura*

5.3.1 Por lo que respecta a la cultura, es preciso que a través de un trabajo conjunto de ambas instituciones —cada una de ellas con su propio modo de funcionamiento— representativas de los pueblos europeos se puedan afirmar, mantener y desarrollar procedimientos y eventos comunes.

5.3.2 La celebración anual de una reunión común dedicada a la afirmación de una «Europa cultura» podría contribuir a evaluar los progresos que llevarán a la Unión de una comunidad de derechos a una comunidad de valores y a fijarse un objetivo anual de promoción con al menos un valor cultural realmente compartido.

5.3.3 En línea con la vasta experiencia adquirida de las capitales europeas anuales de la cultura, en la primera reunión de las dos instituciones podría establecerse el objetivo de hacer competir abiertamente propuestas de ambas instituciones que, cada dos, tres o cuatro años (podría hacerse con la misma periodicidad de las Olimpiadas), lleven a una iniciativa en la que participe cada país europeo. Y cada uno de estos países podría abrir la cultura europea al mundo haciendo participar en la iniciativa europea a al menos un socio de otra región cultural.

5.3.4 Por otra parte, ambas instituciones podrían contribuir a la creación de un grupo de trabajo europeo capaz de favorecer el intercambio cultural y artístico en las zonas de conflicto, tanto como prevención de conflictos que como elemento de reconstrucción después del conflicto.

Bruselas, 31 de marzo de 2004.

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social Europeo*  
Roger BRIECH

<sup>(1)</sup> Informe RUFFOLO — PE A.5 — 0281/2001.

<sup>(2)</sup> *A Feasibility study concerning the creation of a European observatory of Cultural Co-operation* (cf. *Final Report to the European Commission — 18th August 2003*) [http://europa.eu.int/comm/culture/eac/sources\\_info/pdf-word/final\\_report\\_aout\\_2003.pdf](http://europa.eu.int/comm/culture/eac/sources_info/pdf-word/final_report_aout_2003.pdf).

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social Europeo – Balance y actualización de las prioridades de la estrategia en materia de impuesto sobre el valor añadido (IVA)»**

[COM(2003) 614 final]

(2004/C 112/18)

El 20 de octubre de 2003, de conformidad con el artículo 264 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Comisión decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta mencionada.

La Sección Especializada de Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 11 de marzo de 2004 (ponente: Sr. PEZZINI).

En su 407º Pleno de los días 30 y 31 de marzo (sesión del 31 de marzo), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 101 votos a favor, ninguno en contra y 1 abstención el presente Dictamen.

## 1. Introducción

1.1 Con la aprobación de las dos primeras Directivas comunitarias relativas al impuesto sobre el valor añadido, la Comunidad asumió, entre otros compromisos, el de emprender iniciativas para establecer un régimen común que contemplara a medio plazo la supresión del gravamen a las importaciones y la desgravación de las exportaciones en el ámbito de los intercambios intracomunitarios. Este compromiso tenía la intención explícita de impulsar un sistema capaz de funcionar tanto dentro del mercado único como en cada uno de los Estados miembros.

1.2 La Comisión presentó en 1987 las propuestas para instituir un régimen de estas características, en el marco de las iniciativas preestablecidas para la realización del mercado interior, prevista para 1993.

1.2.1 Este régimen contemplaba, en particular, la creación de una estructura armonizada basada en dos clases de tipos; la aproximación, dentro de una banda predeterminada de valores, de los tipos vigentes en cada uno de los Estados miembros y un mecanismo de compensación para la redistribución de los ingresos fiscales entre las diversas administraciones financieras.

1.3 Una vez constatada la imposibilidad de llevar a la práctica para enero de 1993 las propuestas formuladas por la Comisión, el Consejo decidió, ya en 1989, la adopción de un régimen transitorio que permitiera, por un lado, suprimir cualquier forma de control en las fronteras y, por el otro, asegurar la recaudación fiscal en el Estado miembro de destino de los bienes y servicios.

1.3.1 Al mismo tiempo, el Consejo reafirmó su voluntad de establecer un régimen definitivo basado en el principio de la imposición de bienes y servicios en el Estado miembro de origen, y se fijó como plazo para alcanzar este objetivo el 31 de diciembre de 1996.

1.4 Coincidiendo con la voluntad expresada por el Consejo, la Comisión formuló por lo tanto un estructurado programa de acción para el establecimiento de un régimen basado en la modernización y la aplicación uniforme del sistema vigente, así como en la introducción gradual de cambios encaminados a favorecer el proceso de transición hacia un régimen común definitivo en materia de impuesto sobre el valor añadido.

1.5 Además, y como consecuencia de la persistente divergencia de opiniones dentro de los propios Estados miembros sobre la idoneidad de emprender un verdadero proceso para reformar el régimen del IVA, los resultados fueron modestos. Es cierto que, para garantizar la neutralidad fiscal en relación con la evolución de la competencia entre las empresas, habría sido necesario—como ya propuso en reiteradas ocasiones la Comisión— establecer un determinado nivel de armonización, tanto de los tipos como de los mecanismos impositivos.

1.6 La Comisión presentó en junio de 2000 una Comunicación al Consejo y al Parlamento Europeo en la que exponía las iniciativas que debían emprenderse al objeto de establecer una estrategia sostenible para perfeccionar el régimen común en materia de impuesto sobre el valor añadido. Las directrices de este programa apuntaban en particular hacia una simplificación y modernización de la normativa, así como la adopción de nuevas medidas encaminadas a asegurar una aplicación más uniforme de las disposiciones vigentes y una mayor cooperación entre las administraciones fiscales de los Estados miembros.

1.7 Aun con diversas modificaciones, el régimen transitorio sigue estando vigente hoy en día, y no existen perspectivas a corto plazo para su sustitución, aun cuando, en opinión de muchos, dicho régimen presenta considerables lagunas que podrían perjudicar el correcto funcionamiento del mercado interior. Transcurridos tres años desde el comienzo en 2000 del programa, la Comisión propone ahora mediante una Comunicación al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social Europeo un balance y una actualización de las prioridades de la estrategia en materia de impuesto sobre el valor añadido.

## 2. Observaciones generales

2.1 Con el paso de los años, el Comité ha podido corroborar en diversas ocasiones su apoyo incondicional al establecimiento de un régimen común definitivo para el impuesto sobre el valor añadido, y ha solicitado reiteradamente a los Estados que adopten las estrategias más adecuadas a tal efecto. Igualmente, el Comité ha puesto de manifiesto varias veces su descontento por las numerosas imperfecciones del actual régimen provisional, abogando por la adopción de las medidas que resulten necesarias para su modernización.

2.2 El Comité señalaba ya en 1988, el anacronismo de un régimen en el que, aun siendo residentes en distintos Estados miembros, las operaciones entre agentes que actuaban dentro de un mismo mercado se definían como importaciones y exportaciones, cuando éstos son en realidad conceptos más adecuados para describir operaciones con agentes comerciales que actúan fuera de dicho mercado.

2.3 Además, existe una opinión generalizada en el sentido de que el actual régimen resulta inadecuado en su conjunto y, en definitiva, puede llegar incluso a dificultar el funcionamiento del mercado único.

2.3.1 Aun deseando indudablemente una rápida transición hacia un régimen definitivo, el Comité no es por ello menos consciente del hecho de que, en la fase actual –en la que el Consejo aparece más como representante de los entes gubernamentales de los Estados que de los intereses comunitarios–, el único objetivo que se puede perseguir desde una perspectiva realista es un programa de acción basado en la modernización del sistema vigente, así como la aprobación de las medidas más adecuadas para favorecer la transición hacia un régimen definitivo como el ya mencionado.

2.4 El Comité valora que la Comisión no objete la idea de un régimen definitivo y comparte su cautela al limitarse a plantear, en la actual situación, una estrategia de progresiva modernización del régimen vigente. En este sentido, se complace por los resultados que se han logrado recientemente en ámbitos como la simplificación y la aplicación más uniforme del sistema.

2.5 El Comité acoge con especial satisfacción la adopción de las iniciativas emprendidas por la Comisión en aplicación del programa de acción lanzado en 2000.

2.5.1 En particular, expresa su agrado por la adopción de la Directiva 2000/65/CE, en la que se preveía la supresión, a partir del 1 de enero de 2003, de la designación obligatoria de un representante fiscal <sup>(1)</sup>; la Directiva 2002/38 relativa a la prestación de servicios por medios electrónicos <sup>(2)</sup>; la Directiva 2003/92/CE sobre las normas sobre el lugar de entrega y sobre la energía eléctrica <sup>(3)</sup>; la Directiva 2001/44/CE sobre la asistencia mutua en materia de cobro de créditos <sup>(4)</sup>; así como por la aprobación del Reglamento (CE) n° 1798/2003 sobre la cooperación administrativa en el ámbito del impuesto sobre el valor añadido <sup>(5)</sup>. Asimismo, recuerda que, en el marco de las iniciativas emprendidas para favorecer una colaboración más estrecha entre las autoridades tributarias de los Estados miembros en su lucha contra el fraude fiscal, la adopción del programa Fiscalis reviste una importancia considerable.

2.6 Aun reiterando su satisfacción por el trabajo que ha llevado a cabo la Comisión, el CESE señala que las actividades de ésta se han visto en alguna ocasión caracterizadas por una cierta desorganización y por una visión no siempre muy clara del orden de prioridades, y todo ello por la persistencia en el seno del Consejo de directrices encaminadas a salvaguardar los intereses de los Estados miembros.

<sup>(1)</sup> Dictamen CESE: DO C 409 del 30.12.1998, p. 10.

<sup>(2)</sup> Dictamen CESE: DO C 116 del 20.04.2001, p. 59.

<sup>(3)</sup> Dictamen CESE: DO C 133 del 6.06.2003, p. 58.

<sup>(4)</sup> Dictamen CESE: DO C 101 del 12.04.1999, p. 26.

<sup>(5)</sup> Dictamen CESE: DO C 80 del 3.04.2002, p. 76.

2.7 El Comité considera que, en lo que atañe a la estrategia propuesta, se debe prestar especial atención a la adopción de medidas encaminadas a garantizar la aplicación uniforme a escala comunitaria del régimen común del impuesto sobre el valor añadido. A este respecto, el CESE ya se ha manifestado con anterioridad sobre la idoneidad de transformar el Comité del IVA en un Comité de reglamentación encargado de asistir a la Comisión a la hora de adoptar normas de aplicación de las disposiciones vigentes, de conformidad con las directrices expresadas en la propuesta de Directiva de 1997 y en la Comunicación de la Comisión de junio de 2000 sobre la estrategia para mejorar el funcionamiento del régimen del IVA en el mercado interior <sup>(6)</sup>.

### 3. Iniciativas en fase de adopción

#### 3.1 Simplificación del sistema

3.1.1 El Comité coincide en que la simplificación de las obligaciones fiscales a cargo de los operadores que establece el sistema impositivo actualmente vigente deberá constituir una prioridad en la estrategia de la Comisión, entre otras cosas para cumplir con las exigencias de los consumidores.

3.1.2 En este sentido, el Comité espera que se puedan reanudar cuanto antes los trabajos sobre la propuesta de Directiva, que contempla, en sustitución del régimen previsto por la Octava Directiva en materia de IVA, la deducción transfronteriza del impuesto abonado. Igualmente, acoge con especial satisfacción la sugerencia de la Presidencia del Consejo de utilizar a este fin un sistema de intercambio de información y redistribución de los impuestos entre los Estados miembros, similar al contemplado en la Directiva relativa al comercio electrónico.

3.1.3 El Comité expresa además su satisfacción por la iniciativa de la Comisión para organizar una consulta pública en torno a la simplificación y armonización de las obligaciones fiscales en materia de impuesto sobre el valor añadido. A este respecto, aboga por la adopción de medidas idóneas para diferenciar el sistema de las modalidades de ejecución en función de las dimensiones de los operadores afectados. Desde la década de 1990, la Comisión ha venido recopilando una serie de buenas prácticas adoptadas por los Estados miembros para agilizar el contacto de pequeñas empresas y microempresas con las obligaciones que impone la disciplina del IVA <sup>(7)</sup>. Por otra parte, una mitigación de las obligaciones legislativas conllevaría un efecto de contención de la economía sumergida.

<sup>(6)</sup> Dictamen CESE: DO C 19 del 21.1.1998, p. 56, y DO C 32 del 5.02.2004, p. 120.

<sup>(7)</sup> Véase el Dictamen de iniciativa sobre la «Carta europea de la pequeña empresa» (DO C 204 de 18.7.2000, p. 57, puntos 1.6 al 1.2), el Dictamen del CESE sobre la «Propuesta de Decisión del Consejo sobre un Programa Plurianual de la Empresa y el Espíritu Empresarial (2001-2005)» (DO C 116 de 20.4.2001) y el Dictamen sobre «El papel de las pequeñas empresas y las microempresas en la vida económica y en el tejido productivo europeo» (DO C 220 de 16.9.2003, p. 50, pt. 3.5).

3.1.4 El CESE aprecia y apoya el trabajo que está realizando la Comisión para favorecer el surgimiento de un sistema de «ventanilla única» mediante el cual las empresas registradas en más de un Estado miembro puedan cumplir sus obligaciones en materia de IVA, a escala de la UE, en el país en el que estén establecidas <sup>(1)</sup>.

### 3.2 Armonización y modernización del sistema

3.2.1 El CESE coincide en que sería oportuno adoptar medidas para hacer frente a los casos de doble imposición fiscal. En ese particular, comparte la orientación de la Comisión al objeto de crear instrumentos para solucionar casos específicos de doble imposición siguiendo el modelo de los instrumentos previstos en los convenios internacionales vigentes en el ámbito de la fiscalidad directa.

3.2.2 En el marco de las iniciativas que deberán emprenderse para garantizar un grado considerablemente mayor de armonización del sistema común, resulta especialmente relevante la refundición de la Sexta Directiva en materia de IVA: efectivamente, tras haber sido objeto de numerosas intervenciones, esta Directiva ha venido adquiriendo con el paso del tiempo las características de un texto normativo complejo que dificulta su consulta. Por otro lado, el desarrollo tecnológico, las nuevas prácticas comerciales y los movimientos de privatización y liberalización que han afectado a grandes sectores de la economía de la Unión imponen la revisión de algunas disposiciones específicas de la Sexta Directiva que ya no sirven para interpretar la realidad de las transacciones económicas.

3.2.3 Además, el Comité coincide con la Comisión en la necesidad de que se llegue en breve a una racionalización del actual sistema de excepciones mediante la supresión de todas aquellas que falseen el funcionamiento de la competencia, y el uso generalizado de las excepciones que resulten especialmente eficaces.

## 4. Orientaciones de cara al futuro

### 4.1 Revisión de las normas sobre el lugar de imposición de las prestaciones de servicios

4.1.1 La Comisión ha lanzado una consulta pública para evaluar la necesidad de modificar las normas relacionadas con el lugar de imposición de las prestaciones de servicios. Esta consulta se basa en un documento elaborado por la Dirección General de Fiscalidad y Unión Aduanera de la Comisión, en el que se sopesa la oportunidad de abandonar el principio de imposición en el país de origen para pasar a aplicar la imposición en el país de destino, es decir, dejar de considerar como lugar de imposición de la prestación de servicios el lugar de residencia de su prestador para que pase a serlo el lugar donde reside el beneficiario de dichas prestaciones <sup>(2)</sup>.

<sup>(1)</sup> Cf. Punto 3.1.2 del COM(2003) 614 del 20.10.2003

<sup>(2)</sup> En el informe de síntesis sobre los resultados de la consulta llevada a cabo por la DG Fiscalidad y Unión Aduanera: «IVA» — Lugar de imposición para la prestación de servicios (TAXUD/C3/2357), que dio origen al documento COM(2003) 822 final, se afirma que una inmensa mayoría de las 57 organizaciones consultadas era favorable a la orientación señalada.

4.1.2 La norma sobre la imposición en el lugar de residencia del prestador de los servicios ha funcionado hasta ahora: no obstante, es posible que la multiplicación de las prestaciones transfronterizas dé lugar a situaciones administrativas complejas y a un falseamiento de la competencia, y provoque situaciones de doble imposición o de no imposición de las prestaciones de servicios internacionales. Este problema se ha puesto especialmente de manifiesto con los servicios relacionados con el comercio electrónico.

4.1.3 Así pues, la modificación prevé para las prestaciones de servicios que, al igual que sucede con las entregas de bienes, el deudor del impuesto sea el destinatario (cuando se trate de un sujeto pasivo del IVA) y no el prestador de los servicios. Entre otras ventajas, esta modificación permitiría reducir la carga administrativa que grava a los operadores, toda vez que el prestador del servicio dejaría de verse obligado, como ocurre en la actualidad, a registrarse a tal efecto cuando llevara a cabo una operación imponible en un Estado distinto al suyo de residencia. Además, si las modificaciones se armonizaran con las normas aplicables en los países terceros, que cuentan con impuestos al consumo propios, se lograría disminuir el riesgo de doble imposición o no imposición de las prestaciones de servicios internacionales.

4.1.4 El Comité se muestra de acuerdo con la necesidad de llevar a cabo una revisión de las normas relativas al lugar de imposición de las prestaciones de servicios, de acuerdo con los argumentos anteriormente enunciados, aunque también considera oportuno ampliar estas reflexiones a todos los servicios destinados al consumidor final. Asimismo, coincide con la Comisión en que, en un contexto de estas características, sería adecuado ampliar el sistema de intercambio de información que utilizan las autoridades fiscales de los Estados miembros (sistema VIES) al ámbito de la prestación de servicios.

### 4.2 La lucha contra el fraude fiscal

4.2.1 El Comité coincide también en que la lucha contra el fraude relacionado con el impuesto sobre el valor añadido deberá constituir una de las prioridades en las acciones de la Comisión. Ciertamente, además de repercutir considerablemente en el aspecto financiero, el fraude implica un falseamiento de la competencia que beneficia a los operadores menos honrados.

4.2.2 El Comité no ignora que el régimen actual es muy permeable al fraude. De hecho, éste se ve favorecido por la posibilidad de combinar operaciones sujetas a la aplicación del IVA con otras operaciones para las cuales no se prevé el pago efectivo del impuesto. Además, el Comité considera que se debe hacer frente al fenómeno del fraude no ya mediante la introducción de modificaciones en el régimen actual, sino en el marco del procedimiento vigente. Así, una estrategia basada en la introducción de considerables modificaciones en el actual sistema conllevaría unos resultados inciertos, mientras que sus costes administrativos, ya fueran directos o indirectos, serían elevadísimos.

4.2.3 En este sentido, el CESE propone que se potencien los instrumentos existentes de cooperación administrativa entre los Estados y que se prevean otros nuevos. Por otra parte, ya se han registrado considerables avances en este ámbito: así, el Reglamento 1798/2003 contempla unas normas particularmente incisivas para agilizar los contactos entre las administraciones nacionales. Por otra parte, y gracias al uso de unos mejores sistemas electrónicos para el intercambio de información, la adopción del programa Fiscalis hará posible una colaboración más estrecha entre los Estados a la hora de luchar contra el fraude fiscal. Por último, el Comité considera que la elaboración de estrategias específicas a escala nacional podría contribuir de manera apreciable a combatir las modalidades más desmedidas de evasión fiscal. En este contexto, acoge con especial satisfacción la iniciativa emprendida por el SCAC (Comité permanente de cooperación administrativa) para elaborar una guía que recoja las distintas prácticas adoptadas por las propias administraciones nacionales en su lucha contra el fraude fiscal.

## 5. Conclusiones

5.1 El Comité reitera su opinión de que solamente se podrá acabar con las numerosas y graves limitaciones que presenta el actual régimen con la introducción de un nuevo régimen definitivo. El Comité es consciente asimismo de que, en la situación actual, no se podrá alcanzar a corto plazo un objetivo de estas características. En este sentido, valora el realismo de la Comisión cuando ésta se decanta por una estrategia de mejora gradual del régimen vigente.

5.1.1 El CESE exhorta a los Estados miembros y al Consejo a que abandonen sus posiciones actuales en favor de posturas verdaderamente encaminadas a promover el desarrollo del mercado interior en beneficio de las empresas y sobre todo de los consumidores. Además, destaca que, entre otros aspectos, una Europa con una moneda única no puede seguir tolerando las carencias del actual sistema provisional del impuesto sobre

el valor añadido. En particular, desea que, en el marco de reorganización institucional que está llevando a cabo la Convención Europea, se atribuyan a la Comisión las competencias correspondientes a la aplicación de la legislación europea y que, por lo que respecta a los tipos de impuestos que tienen repercusiones para la competencia en el mercado interior, se abandone el requisito de la unanimidad. Debe aprovecharse esta revisión de las normas relativas a la toma de decisiones en materia fiscal en la UE para someter también a examen las cuestiones relacionadas con el impuesto sobre el valor añadido.

5.2 No obstante, en el actual clima de renuencia ante la adopción de un régimen común de carácter definitivo para este impuesto, y dada la necesidad de proceder a una modernización del régimen transitorio, el CESE coincide no obstante en que los elementos centrales de esta mejora deberán estribar en la simplificación, la modernización de las normas actuales, una aplicación más uniforme de dichas normas y una mayor cooperación administrativa entre las autoridades fiscales de los Estados miembros.

5.2.1 Asimismo, coincide con la Comisión en que la modernización y facilitación y la cooperación y prevención del fraude constituyen elementos de un único paquete que, por consiguiente, deberán avanzar al mismo ritmo.

En este sentido, el CESE expresa su satisfacción por las iniciativas emprendidas por la Comisión, así como por las demás medidas –actualmente en fase de examen– para la aplicación de la estrategia del año 2000. En particular el Comité se muestra de acuerdo en la revisión de las normas relativas al lugar de imposición de la prestación de servicios con arreglo a los argumentos expuestos en la Comunicación, y considera que es preciso hacer frente al fenómeno del fraude respetando el marco jurídico vigente. Por último, hace votos por que se puedan reanudar cuanto antes los trabajos sobre la propuesta de Directiva para modificar el estatuto del Comité del IVA.

Bruselas, 31 de marzo de 2004.

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social Europeo*  
Roger BRIESCH

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la cooperación administrativa en el ámbito de los impuestos especiales» y la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 77/799/CEE del Consejo, relativa a la asistencia mutua entre las autoridades competentes de los Estados miembros en el ámbito de los impuestos directos, de determinados impuestos sobre consumos específicos y de los impuestos sobre las primas de seguros y la Directiva 92/12/CEE del Consejo, relativa al régimen general, tenencia, circulación y controles de los productos objeto de impuestos especiales»**

(COM(2003) 797 final – 2003/0309 (COD), 2003/0310 (COD))

(2004/C 112/19)

El 13 de enero de 2004, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Comisión decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta mencionada.

La Sección Especializada de Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 11 de marzo de 2004 (ponente: Sr. PEZZINI).

En su 407º Pleno de los días 31 de marzo y 1 de abril de 2004 (sesión del 31 de marzo de 2004), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 105 votos a favor, 1 en contra y 1 abstención el presente Dictamen.

## 1. Introducción

1.1 En 1992<sup>(1)</sup> el ámbito de aplicación de la Directiva 77/799/CEE se extendió también a los impuestos, con el fin de garantizar la aplicación de las legislaciones nacionales y permitir una lucha eficaz contra el fraude. Dicha extensión era necesaria, dada la alarmante magnitud de los fraudes y de sus consecuencias, como las pérdidas sustanciales de las que fueron objeto los Estados miembros. Esta situación ponía en peligro el principio de igualdad de trato de los operadores económicos y el funcionamiento del mercado interior.

### 1.2 El sistema actual no está adaptado a la evolución de los intercambios

1.2.1 No obstante, el sistema jurídico actual ha demostrado ser demasiado rígido e inadecuado con respecto a la necesidad del mercado interior en el sector de los impuestos especiales, sobre todo dada la mayor internacionalización de los intercambios y la creciente movilidad de personas y mercancías más allá de las fronteras nacionales.

1.2.2 De hecho, ya en 1997, dado el aumento continuo de los fraudes detectados en el ámbito de la circulación de los productos sujetos a impuestos especiales, la Comisión Europea creó un grupo ad hoc encargado de analizar la situación con respecto al tabaco y el alcohol y de proponer soluciones. En el informe final<sup>(2)</sup> este grupo señalaba la escasa coordinación

entre las distintas administraciones, así como entre éstas y la Comisión.

1.2.3 Con el fin de asegurar precisamente un intercambio de información más rápido y eficaz, la principal recomendación del grupo ad hoc se refería a la creación de un sistema informatizado para el seguimiento de los movimientos<sup>(3)</sup> y el control de todos los productos sujetos a impuestos especiales (y, por tanto, no sólo del tabaco y el alcohol), como elemento fundamental del refuerzo de los mecanismos de asistencia mutua y cooperación administrativa en el sector.

1.2.4 El carácter excesivamente centralizado y estático de la cooperación ha dado lugar a una falta de contactos suficientes entre las oficinas locales y las oficinas nacionales de lucha contra el fraude y, en definitiva, ha supuesto también un obstáculo para las intervenciones rápidas y precisas, al tiempo que no ha permitido una mayor flexibilidad de los controles.

1.2.5 Los controles han demostrado ser poco eficaces dada la falta de normas precisas que regulen algunos aspectos de esta cooperación, como el recurso a los intercambios espontáneos, la presencia de funcionarios extranjeros en los controles, la posibilidad de organizar controles multilaterales o el empleo que pueda hacerse de la información transmitida por otro Estado miembro.

<sup>(1)</sup> DO L 76 de 23.3.1992.

<sup>(2)</sup> Informe aprobado por el Consejo ECOFIN de 19 de mayo de 1998.

<sup>(3)</sup> Véase el Dictamen del CESE sobre IDABC (Servicios paneuropeos de administración electrónica) CESE 1610/2003 de 15 de diciembre de 2003.

### 1.3 Necesidad de una actualización

1.3.1 El contexto social, económico y político ha cambiado radicalmente con respecto a las condiciones que prevalecían cuando se propuso la elaboración, aprobación y extensión de la directiva en materia de impuestos especiales. Las dimensiones del mercado interior y el volumen de los intercambios entre los Estados miembros también han cambiado. El aumento exponencial de las operaciones intracomunitarias y el mayor conocimiento de los distintos sistemas fiscales nacionales han originado una extensión del fenómeno de los fraudes, como consecuencia de las carencias de la normativa europea, las diferencias significativas de los sistemas fiscales entre los Estados miembros y, en general, la ineficiencia de los sistemas de control en vigor <sup>(1)</sup>. En este contexto, parece evidente la necesidad de actualizar, reforzar, simplificar y conseguir que resulte más eficaz el instrumento de la cooperación administrativa y del intercambio de información entre los Estados miembros en materia de impuestos especiales.

1.3.2 Dada la peculiaridad de los controles en el sector de los impuestos especiales, resulta necesario suprimir del ámbito de aplicación de las Directivas 77/799/ y 92/12/CEE las disposiciones específicas en la materia y, una vez consolidadas y simplificadas, compilarlas en un nuevo texto de forma análoga a lo realizado para los controles en materia de IVA <sup>(2)</sup>.

## 2. Propuestas de la Comisión

2.1 Con el fin de reforzar la cooperación administrativa en el sector de los impuestos especiales, la Comisión propone un marco jurídico más preciso en forma de Reglamento y, por tanto, de aplicación directa en cada Estado miembro, en el que se incluyan disposiciones claras y vinculantes. En particular, con el fin de obtener una mayor eficacia en la lucha contra el fraude, se prevén procedimientos más eficaces y rápidos en el intercambio entre las administraciones de los Estados miembros y entre éstas y la Comisión.

2.2 El capítulo I del nuevo Reglamento se centra en las disposiciones generales y en los procedimientos. El CESE se muestra totalmente de acuerdo con el tipo de procedimientos sugeridos por la Comisión puesto que lograrán una mayor descentralización de la cooperación y permitirán reducir las numerosas barreras burocráticas y normativas que, con demasiada frecuencia, obstaculizan la lucha contra el fraude.

2.2.1 Estos cambios deberán obtener como resultado una agilización de los intercambios, una mayor motivación de los funcionarios y un empleo más eficaz de los recursos técnicos,

<sup>(1)</sup> Véase el Dictamen del CESE sobre la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 77/799/CEE relativa a la asistencia mutua entre las autoridades competentes de los Estados miembros en el ámbito de los impuestos directos e indirectos.

<sup>(2)</sup> Reglamento (CE) n° 1798/2003 del Consejo, de 7 de octubre de 2003, relativo a la cooperación administrativa en el ámbito del impuesto sobre el valor añadido y por el que se deroga el Reglamento (CEE) n° 218/92 (DO L 264 de 15.10.2003, p. 1).

sobre todo por lo que respecta a la administración electrónica. El CESE toma nota de las limitaciones con que se encuentra la cooperación solicitada cuando dicha cooperación interfiere con los procedimientos penales. Estas limitaciones obstaculizan o incluso, a veces, impiden la identificación y la represión de los autores del fraude que operan en el territorio de la administración que solicita la cooperación. El CESE confía en que puedan superarse dichos obstáculos y sugiere trabajar en la perspectiva de la coordinación de los procedimientos penales nacionales, preferiblemente con la institución de un organismo policial europeo de lucha contra el fraude dotado de más poderes que en la actualidad.

2.3 El capítulo II, dividido en cinco secciones, regula la cooperación previa solicitud y vuelve a definir los derechos y obligaciones de los Estados miembros. Asimismo, establece un marco jurídico único y más vinculante que el anterior.

2.3.1 Por lo que respecta a la sección 1, en la que se establecen las condiciones para solicitar información, el CESE destaca el amplio margen de discrecionalidad que todavía se concede a la autoridad requerida a la hora de dar curso a la solicitud de información.

2.3.2 En la sección 2 se establecen los términos en los que se debe efectuar y en la sección 3 se regula la presencia de personal de la administración fiscal de otros Estados miembros en las oficinas de la Administración y en las investigaciones administrativas. Se permite la intervención de dicho personal con determinadas limitaciones y únicamente previo acuerdo de las dos autoridades nacionales.

2.3.3 En la sección 3 se destaca cómo también en este caso la legislación de la autoridad requerida, sobre todo en materia penal, puede llegar a bloquear la cooperación incluso si, por otro lado, se estimula la cooperación con financiaciones específicas <sup>(3)</sup>.

2.3.4 La sección 4 regula el recurso a los controles simultáneos y enumera de forma precisa los derechos y obligaciones de las partes afectadas y los procedimientos que deben seguirse.

2.3.5 El CESE tampoco se muestra de acuerdo en este caso con el amplio margen de discrecionalidad concedido a la autoridad requerida a la hora de llevar a cabo los controles simultáneos.

2.3.6 La sección 5 regula el procedimiento de solicitud de notificación administrativa.

<sup>(3)</sup> Decisión n° 2235/2002/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 3 de diciembre de 2002, por la que se adopta un programa comunitario destinado a mejorar el funcionamiento de los sistemas fiscales en el mercado interior (programa Fiscalis 2003-2007), DO L 341 de 17.12.2002, p. 1.

2.3.7 El CESE se muestra de acuerdo con el contenido de la sección 5 y, en particular, con la obligación de recurrir exclusivamente al formulario único para realizar el procedimiento de notificación.

2.4 En el capítulo III se recogen las normas para llevar a cabo el intercambio de información sin solicitud previa.

2.4.1 La propuesta de la Comisión establece un marco flexible y eficaz para incrementar los intercambios entre las autoridades nacionales. No obstante, se limita a determinar cuáles son las situaciones de intercambio que deben producirse y remite al procedimiento de reglamentación <sup>(1)</sup> por lo que respecta a otros aspectos importantes.

2.5 El capítulo IV regula las condiciones de archivo de la información y del intercambio de la información archivada por lo que respecta a las operaciones intracomunitarias.

2.5.1 El CESE se muestra a favor de la creación y actualización de sistemas informáticos de cooperación. El uso de las tecnologías modernas de la información y la comunicación representa un paso determinante para lograr controles mejores y más eficientes.

2.6 El capítulo V regula las relaciones entre las autoridades nacionales y la Comisión. Esta última no desempeña ninguna función operativa, sino tan sólo funciones de coordinación y estímulo como garante del buen funcionamiento de la cooperación administrativa.

2.6.1 El CESE reconoce la importancia fundamental y el carácter exhaustivo de los instrumentos previstos en el Reglamento, que obligan a las autoridades nacionales a facilitar información precisa a la Comisión.

2.7 El capítulo VI regula las relaciones con terceros países y prevé la creación de una base jurídica para transmitir a cualquier Estado miembro información procedente de un tercer país con el que exista un acuerdo bilateral

2.7.1 El CESE reconoce la necesidad de hacer extensivos los intercambios de información a terceros países.

2.8 En el capítulo VII se establecen las condiciones para el intercambio de información.

2.8.1 Se hace hincapié en cómo algunas de las limitaciones señaladas en el capítulo VII se derivan de prácticas o legislaciones nacionales que, desgraciadamente, reducen la eficacia del sistema, hasta el punto de que, en algunos casos, los Estados miembros evitan aplicar las disposiciones relativas a la asistencia mutua en el caso de que exista sospecha de fraude.

<sup>(1)</sup> Artículos 5, 7 y 8 de la Decisión 1999/468/CE del Consejo, de 28 de junio de 1999, por la que se establecen los procedimientos para el ejercicio de las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión.

2.9 El capítulo VIII se refiere a las disposiciones finales en las que se subraya, en particular, que para aplicar el Reglamento sometido a examen es preciso recurrir al procedimiento de reglamentación ya mencionado.

2.9.1 No se formula ninguna observación particular con respecto a esta parte. No obstante, conviene destacar que el plazo de cinco años previsto para la presentación del informe sobre las condiciones de aplicación del Reglamento parece más adecuado que el de dos años anteriormente establecido.

#### 2.10 *Propuesta de modificación de las Directivas 77/799/CEE y 92/12/CEE*

2.10.1 La parte correspondiente a los impuestos especiales, actualizada y regulada en la propuesta de Reglamento, debe suprimirse por completo del ámbito de aplicación de la Directiva 77/799/CEE. Y lo mismo cabe decir de los artículos sobre impuestos especiales de la Directiva 92/12/CEE, recogidos en lo sucesivo, previa modificación, en el marco de la propuesta de Reglamento.

### 3. Conclusiones

3.1 El CESE celebra las nuevas normas de cooperación entre los Estados miembros propuestas por la Comisión y está de acuerdo en que es necesario actualizar y reforzar el sistema de intercambio de información con el fin de luchar contra el fraude en materia de impuestos especiales. Asimismo, toma nota de que el desarrollo del mercado interior, tanto por lo que respecta a su dimensión como a su actividad, así como el aumento de los sujetos pasivos que operan en más de un Estado miembro, requiere un mayor esfuerzo de cooperación entre las administraciones nacionales.

3.1.1 Este hecho tiene una gran vigencia si se tiene en cuenta que el CESE ha reiterado en diversas ocasiones la necesidad de reformar y mejorar la cooperación entre los Estados miembros dada la incapacidad de los Estados miembros para recurrir a los actuales mecanismos de cooperación <sup>(2)</sup> para evitar el fraude.

3.2 El CESE, aun reconociendo la especificidad y particularidad de cada sector, hace hincapié en que un sistema eficaz de control y la asistencia mutua entre las autoridades competentes de los Estados miembros no pueden prescindir de una mayor y más constante coordinación entre los sistemas de control vigentes en materia de impuestos directos, impuestos indirectos e impuestos especiales.

<sup>(2)</sup> Dictamen del CESE: DO C 80 de 3.4.2002, p. 76.

3.3 El Comité reafirma <sup>(1)</sup> que las diferencias existentes entre los distintos Estados miembros, por lo que respecta a los procedimientos administrativos, impiden que los controles resulten eficaces, los ralentizan y representan obstáculos importantes para el buen funcionamiento del mercado interior.

3.3.1 En esta perspectiva, debe concederse prioridad absoluta a toda medida dirigida a introducir más normas comunes para todo sujeto comunitario.

3.3.2 En este sentido, el informe de 1998 <sup>(2)</sup> del Tribunal de Cuentas Europeo declaraba que la lucha contra el fraude carecía de una estrategia precisa. Por otra parte, se ponía de manifiesto la contradicción que supone la existencia de un mercado único para cometer fraudes pero no para la aplicación de la ley. El Tribunal estimó que únicamente en concepto de IVA <sup>(3)</sup> el fraude ascendía a 70 000 millones de euros, lo que representa el 21 % del total de los ingresos de todos los Estados miembros.

3.4 Una vez más, los beneficios que reportarían un funcionamiento más eficaz del mercado único y unos procedimientos dirigidos a detectar y combatir el fraude y la evasión fiscal se ven limitados por el deseo de preservar los intereses nacionales. Como ya ha destacado el CESE <sup>(4)</sup>, la cooperación administrativa y la prevención del fraude deben ir parejas a una modernización y simplificación de los regímenes fiscales. Tanto más en una Unión ampliada, en la que el proceso de armonización adquiere aún una mayor importancia. En efecto, no cabe duda de que muchas prácticas fraudulentas están directamente relacionadas con las diferencias, en ocasiones notables, entre las tasas de impuestos especiales que se aplican en los distintos Estados miembros.

3.5 Sería conveniente añadir a los instrumentos jurídicos supranacionales –como la Sociedad Europea– instrumentos fiscales adecuados y procedimientos conexos de control e intercambio de información. Es decir, se podría concebir un sistema de intercambio y control «europeo» desvinculado de los actuales procedimientos nacionales y de aplicación progresiva.

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

3.7 Resulta curioso que con frecuencia se haga referencia, en general, al principio constitucional de igualdad fiscal, en relación con las potenciales distorsiones del mercado interior europeo, y que se acepten de hecho las diferencias y los privilegios derivados de legislaciones y procedimientos nacionales, que afectan a los Estados miembros.

3.8 El CESE, teniendo en cuenta los procedimientos nacionales vigentes y la voluntad política de no perturbar esta estructura, acepta las modificaciones propuestas como punto de convergencia y como nuevo paso, aunque insuficiente, hacia una modernización de la cooperación entre los Estados miembros. Acoge favorablemente, por ejemplo, que se equipare el valor jurídico de la información intercambiada en soporte informático al de la intercambiada por correo convencional. Asimismo, invita a las autoridades competentes de los Estados miembros a responder sin demora a las solicitudes de cooperación procedentes de las otras administraciones, sin discriminar dichas prácticas en favor de investigaciones meramente nacionales. En este sentido, recuerda que la tecnología de los instrumentos de control e intercambio debe adecuarse a las formas de fraude y evasión fiscal más avanzadas que, a su vez, recurren a las tecnologías más modernas.

3.9 El CESE sugiere la posibilidad de que se atribuya un mayor poder operativo y de investigación a la Comisión Europea, por ejemplo, mediante la OLAF, que podría asumir amplias competencias supranacionales por lo que respecta al control, la investigación y la intervención.

Bruselas, 31 de marzo de 2004.

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social Europeo*  
Roger BRIESCH

<sup>(1)</sup> Dictamen del CESE sobre la Propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva 77/388/CEE, relativa al sistema común del Impuesto sobre el Valor Añadido - DO C 19 de 21.1.1998, p. 56.

<sup>(2)</sup> DO C 349 de 17.11.1998, p. 15.

<sup>(3)</sup> *Ibidem*.

<sup>(4)</sup> Dictamen del CESE sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CEE) nº 218/92 del Consejo - DO C 116 de 20.4.2001, p. 59.

## Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «La candidatura de Croacia a la adhesión a la UE» (Dictamen de iniciativa)

(2004/C 112/20)

El 15 de julio de 2003, de conformidad con el artículo 29 de su Reglamento Interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un dictamen sobre el tema: «La candidatura de Croacia a la adhesión a la UE».

La Sección de Relaciones Exteriores, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 9 de marzo de 2004 (ponente: Sr. STRASSER).

En su 407º Pleno de los días 31 de marzo y 1 de abril de 2004 (sesión del 31 de marzo de 2004) el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 98 votos a favor y 3 abstenciones el presente dictamen:

### 1. Introducción

1.1 En el ámbito de las relaciones con los países de los Balcanes Occidentales, la política de la Unión Europea tiene por objeto reforzar la democracia de estos países y fomentar la reconciliación y la cooperación. La UE concede desde 1991 ayudas económicas en el marco de diversos programas, que en el caso de Croacia ascendieron a un total de 500 millones de euros hasta el año 2002 incluido. En 1999, la Unión Europea propuso iniciar un proceso de estabilización y asociación con los países de los Balcanes Occidentales.

1.2 Durante la Cumbre de Zagreb, celebrada el 24 de noviembre de 2000, la Unión Europea ofreció a los países de los Balcanes Occidentales la posibilidad de adherirse a la UE y les prometió el correspondiente programa de apoyo, siempre y cuando cumplan los «criterios de Copenhague» y se atengan a las obligaciones establecidas en el Tratado de la Unión Europea. Los países de los Balcanes Occidentales manifestaron su conformidad con tales obligaciones y se comprometieron a emplear como instrumentos de preparación a la adhesión el proceso de estabilización y asociación (PEA) y, sobre todo, los Acuerdos de Estabilización y Asociación (AEA), una vez hayan procedido a su firma.

1.3 El 21 de febrero de 2003, el Gobierno croata presentó su solicitud de adhesión a la Unión Europea. El Consejo de Ministros decidió instar a la Comisión Europea a actuar de conformidad con el artículo 49 del TCE y emplazar al Consejo a expresar su opinión sobre dicha candidatura.

### 2. Antecedentes

2.1 El 25 de junio de 1991, Croacia proclamó su independencia de Yugoslavia. La guerra con Serbia terminó en 1995 con los Acuerdos de paz de Dayton. El conflicto bélico no sólo se saldó con numerosas bajas civiles, sino que ocasionó además importantes daños materiales en amplias zonas del país, que desembocaron en una disminución considerable del producto nacional bruto.

2.2 El PIB descendió entre 1990 y 1993 un 36 % real<sup>(1)</sup>. Sobre todo, la producción industrial se vio perjudicada por las consecuencias de la guerra. Croacia no sólo se enfrenta a la transición de una economía planificada socialista a una economía de mercado viable, sino también a una amplia rees-

tructuración de muchos sectores económicos a raíz de su separación de Yugoslavia y, sobre todo, debe superar las consecuencias de la guerra.

2.3 Croacia posee una superficie de 56 542 km<sup>2</sup> y cuenta aproximadamente con 4,5 millones de habitantes. Según los datos del censo de 2001, un 7,47 % de la población pertenece a alguna minoría étnica. De entre ellas, la más numerosa corresponde a los serbios, que representan el 4,5 % de los censados. El porcentaje restante se reparte entre personas de origen bosnio, italiano, húngaro, albanés, esloveno, romaní, etc.

2.4 El periodo de posguerra estuvo marcado por el dominio del partido de orientación nacionalista HDZ, cuya influencia se prolongó hasta la muerte del Presidente Tudjman (en 1999) o incluso hasta las elecciones parlamentarias celebradas en enero de 2000. Este año fue testigo de la formación de una coalición de gobierno de centro izquierda y de la elección de Stjepan Mesic como Presidente del país, gracias a lo cual se creó la base política necesaria para acometer una serie de reformas fundamentales. En las elecciones al Parlamento croata del 23 de noviembre de 2003, el HDZ, del que ya no formaba parte la tendencia nacionalista radical, fue el partido más votado y el encargado de formar gobierno. El CESE valora positivamente el hecho de que el nuevo Gobierno croata apoye decididamente el proceso de integración y de reforma, y que trabaje activamente por la adhesión a la Unión, con el respaldo de una gran mayoría de la población.

2.5 Los indicadores macroeconómicos han mostrado una mejora considerable, sobre todo a partir del año 2000. El país ha experimentado un fuerte crecimiento económico (de un 4,1 % en 2001; de un 5,2 % en 2002 y de un 3,5 % hasta el tercer trimestre de 2003) y la tasa de inflación ha descendido desde el 7,4 % registrado en 2000 hasta un 2,3 % en 2002, y aún descendió a un 2,2 % en diciembre de 2002. Esta evolución puede atribuirse fundamentalmente al aumento de la demanda interior, a la estabilidad del tipo de cambio, a las medidas de liberalización del comercio, a la moderación salarial y al aumento de la producción y de la competencia<sup>(2)</sup>. No obstante, la tasa de desempleo, que se sitúa en el 15 %, continúa siendo muy elevada. El déficit de la balanza comercial de 2003, con 7 125 millones de dólares, ha alcanzado una nueva cima, y la deuda pública también ha seguido aumentando.

<sup>(1)</sup> Informe del Banco Mundial nº 25435 HR.

<sup>(2)</sup> Hay que tener en cuenta que el PIB per cápita en Croacia sólo alcanza un tercio del PIB per cápita en Eslovenia.

2.6 Aunque ha sido posible volver a reducir sensiblemente el número de parados, la elevada tasa de desempleo, cifrada en torno al 15 %<sup>(1)</sup>, constituye uno de los principales problemas sociales y políticos. Según el CESE, ha de adoptarse una actitud crítica ante el hecho de que en algunas regiones la tasa de desempleo ascienda al 40 %. A ello cabe añadir que la tasa de empleo en Croacia apenas alcanza el 50 %, lo que constituye un porcentaje muy bajo en comparación con la UE (donde se supera el 60 %). En este contexto, el CESE señala que la economía ilegal alcanza importantes dimensiones en Croacia. Uno de los grandes retos que tiene planteado el Gobierno croata es reducir esta «economía sumergida» estableciendo, entre otras cosas, condiciones marco favorables para las empresas.

2.7 La Comisión Europea, el FMI y el Banco Mundial observan con recelo el endeudamiento público. La deuda exterior croata, pese a una elevada cuota de al menos el 48,4 %, pasó de un 44,8 % del PIB en 1998 a un 74,3 % del PIB en 2003<sup>(2)</sup>. El origen de este fuerte incremento estriba en particular en la considerable necesidad, en la situación creada tras la guerra, de invertir en infraestructuras e instalaciones públicas. No obstante, el CESE considera que la elevada deuda privada, que deriva del notable aumento del consumo registrado, representa asimismo un problema.

2.8 En el estudio del Banco Mundial<sup>(3)</sup> se constata con reservas, entre otras cosas, que los gastos de administración pública de Croacia, que ascienden al 11,2 % del PIB, en esencia son superiores a los de otros países candidatos (donde se cifran como media en un 7,2 %), y algo parecido ocurre con las transferencias.

### 3. Democracia y Estado de Derecho

3.1 La Comisión Europea señala en su Informe anual 2003 sobre el proceso de estabilización y asociación, entre otros aspectos, que

- el funcionamiento de las instituciones democráticas es positivo; no obstante, el diálogo político entre el Gobierno y la oposición a menudo resulta complicado debido a que los problemas internos eclipsan a menudo la agenda internacional;
- el Parlamento desempeña libremente sus funciones y la oposición puede participar plenamente en el trabajo parlamentario;
- la labor legislativa podría desarrollarse con mayor rapidez.

El CESE acoge con satisfacción estos progresos, dado que representan un requisito esencial para la participación de Croacia en el proceso de integración europea. Queda en manos de este país, pues, erradicar con la mayor celeridad posible estas deficiencias que aún obstaculizan la existencia de una democracia y un Estado de Derecho plenamente eficaces.

<sup>(1)</sup> Según el método de cálculo de la OMC; no obstante, el Instituto de Estadística de Croacia presenta una tasa de desempleo del 22,5 % en 2002.

<sup>(2)</sup> European Economy, Occasional Papers, nº 5, enero de 2004.

<sup>(3)</sup> (Informe del BM nº 25434-HR, julio de 2003).

3.2 El Informe anual de la Comisión<sup>(4)</sup> indica asimismo en qué ámbitos sigue siendo preciso realizar un esfuerzo para acometer las reformas necesarias. Al evaluar la situación de la justicia, la aplicación de la legislación y la legalidad, la Comisión adopta una postura crítica ante

- la forma de proceder de la justicia («la dilación de los procedimientos amenaza al Estado de Derecho», «falta de personal cualificado», «acumulación de los procesos», etc.);
- el respeto del Estado de Derecho en la ejecución de las condenas;
- las deficiencias en el ámbito de la lucha contra la corrupción;
- el trato reprochable dispensado a los solicitantes de asilo;
- la incertidumbre de la jurisprudencia.

3.3 El Gobierno croata presentó a finales de 2002 un «Libro Verde» sobre la reforma de la justicia. La creación de una Escuela Judicial, la transferencia de competencias a notarios y juristas constituyen los primeros avances importantes. El CESE desea que se pongan en marcha de manera consecutiva otras medidas indispensables de reforma.

3.4 Uno de los problemas fundamentales en la actualidad es la falta de personal cualificado y la escasez de equipamiento técnico. El CESE considera que los retrasos que afectan a los procesos judiciales y la consiguiente acumulación de los mismos deriva en la falta de seguridad jurídica e impide asimismo acometer las reformas estructurales necesarias.

3.5 Al igual que otros países candidatos, Croacia cuenta con una larga tradición en el ámbito del registro de la propiedad. Sin embargo, puesto que no se ha realizado ninguna actualización durante varias décadas, a menudo existen dificultades a la hora de determinar el verdadero régimen de propiedad existente, lo cual impide que se realicen las privatizaciones necesarias. En opinión del CESE, resulta indispensable crear un registro inmobiliario moderno y viable, sobre todo con vistas a preparar la posible adhesión de Croacia a la UE. La creación de la Oficina del Catastro supuso un importante avance.

3.6 Otro problema muy grave reside en la deficiente colaboración que hasta la fecha ha mantenido Croacia con el Tribunal Penal Internacional para la antigua Yugoslavia, lo cual ha provocado que los Estados miembros de la UE se hayan negado a ratificar el correspondiente Acuerdo de Estabilización y Asociación. El CESE considera que Croacia se vería muy perjudicada si se negase a llevar a la práctica las recomendaciones de la Comisión en esta cuestión tan delicada desde el punto de vista político. Confía en que el Gobierno croata dé el apoyo necesario a las solicitudes de extradición presentadas por el Tribunal de La Haya.

<sup>(4)</sup> COM(2003) 139 final, de 26.3.2003.

3.7 La cuestión de la repatriación de los refugiados y las personas desplazadas es de gran importancia para Croacia y, sin duda, constituye también un problema de difícil solución. Esta situación afecta aproximadamente a 250 000 personas y gira en torno a la reconstrucción de las propiedades destruidas, la devolución de bienes, la ausencia de viviendas y la falta de puestos de trabajo. Croacia asumió en el marco de los Acuerdos de paz de Dayton una serie de compromisos con respecto a la repatriación de los refugiados. El CESE es consciente de la dificultad que entraña el cumplimiento de tales obligaciones y expresa su confianza en que este problema se solucione lo antes posible.

3.8 En diciembre de 2002, el Parlamento croata aprobó una ley constitucional de protección de las minorías. Su objetivo reside en asegurar que los sectores minoritarios de la población cuenten con una representación adecuada no sólo en los organismos públicos elegidos, sino también en el ámbito de la justicia y en otras instituciones de la Administración pública. El CESE advierte de que, al igual que ocurre en otras esferas jurídicas, la aplicación y ejecución de las leyes resulta en última instancia decisiva. Confía en que en el futuro desaparezcan las discriminaciones aún existentes con respecto a los romaníes, por ejemplo en el contexto de las elecciones, y acoge favorablemente los esfuerzos realizados en los últimos tiempos en este sentido.

3.9 En el dictamen de iniciativa «La sociedad civil organizada en el sudeste de Europa»<sup>(1)</sup>, el CESE señaló que: «Una de las condiciones previas más importantes para lograr una democracia sana y estable es que existan medios de comunicación independientes, libres y sólidos, con una opinión pública suficientemente informada para poder desempeñar un papel activo y adecuado en la gobernanza de su país».

3.10 El CESE reconoce los esfuerzos realizados hasta la fecha por Croacia para aumentar la independencia y libertad de los medios de comunicación. Resulta muy satisfactorio que el país disponga de una amplia variedad de medios escritos independientes capaces de dar cabida a una pluralidad de opiniones, de las minorías culturales y lingüísticas. El Comité confía en que la reforma que se ha acordado acometer en la radio pública y en el sector de las telecomunicaciones garantizará plenamente la independencia de estos importantes medios de comunicación y respetará la exigencia de la diversidad de opiniones y de la población.

#### 4. La economía de mercado y las reformas estructurales

4.1 En el Informe anual de la Comisión se indica que la transición a una economía de mercado está más avanzada en Croacia que en otros países de los Balcanes Occidentales. No obstante, la Comisión advierte que el proceso de privatización ha sufrido un estancamiento en el año 2002. El Banco Mundial ha señalado en su informe que dicho proceso aún no ha avanzado lo suficiente y que la reestructuración de la economía

tampoco es satisfactoria. Durante 2003, el Fondo de Privatizaciones croata (HPF) ha continuado realizando privatizaciones en algunos sectores como la banca, pero no las suficientes. El Comité considera importante que el nuevo Gobierno impulse adecuadamente este proceso de privatización, especialmente en la industria, el turismo y la agricultura. También deben aprovecharse las posibilidades de cooperación entre el sector público y privado.

4.1.1 A juicio del CESE, es además necesario que en las privatizaciones se tengan en cuenta también los intereses de los trabajadores afectados directamente. Para evitar en la medida de lo posible repercusiones sociales negativas, es necesario adoptar medidas de política de empleo complementarias, por ejemplo medidas de fomento del reciclaje. A este respecto, señala que en las recomendaciones del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional en las que se hace hincapié en la liberalización, la privatización y la desregulación debe tenerse también en cuenta la dimensión social.

4.2 También se considera criticable, en el contexto de la deuda pública, que el Estado croata continúe concediendo cuantiosas subvenciones a las empresas públicas que tienen pérdidas. Entre 1996 y 2000, el número de trabajadores de las empresas públicas se redujo en un 21 %, frente al 14 % de las empresas privatizadas. En el extremo opuesto se sitúan las empresas privadas, donde se registró un aumento del 50 %<sup>(2)</sup>. Los interlocutores sociales croatas consideran también como un problema para el empleo el hecho de que se hayan creado pocas empresas de producción nuevas, especialmente PYME. El Comité comparte asimismo la opinión de que la mejora de la formación profesional y la formación a lo largo de toda la vida y la inversión en equipamiento técnico de los centros educativos deben considerarse un punto de partida importante para solucionar los problemas de empleo.

4.3 En la actualidad, la industria produce algo más de un 23 % del PIB y da empleo a unas 300 000 personas (lo cual representa aproximadamente el 25 % del total de mano de obra)<sup>(3)</sup>. Muchas empresas generan pérdidas y están, en parte, muy endeudadas. Como consecuencia de la falta de capital, a menudo se trabaja con recursos técnicos obsoletos, de modo que los productos manufacturados no siempre pueden competir en el mercado internacional. Por ello, el Comité subraya la necesidad de que Croacia mejore la competitividad de su economía y dedique más medios a la investigación y el desarrollo (1,09 % del PNB en 2001)<sup>(4)</sup>, ofreciendo incentivos para la creación de nuevas empresas, especialmente PYME, y eliminando los obstáculos administrativos que se oponen a esta exigencia.

4.4 Croacia dispone de una potente industria química y farmacéutica. Por el contrario, el sector textil atraviesa una difícil situación. La industria pesada, principalmente el sector de la construcción naval, continúa en gran medida en manos públicas y genera grandes pérdidas.

<sup>(2)</sup> Informe del Banco Mundial, p. 87 y stes.

<sup>(3)</sup> Instituto Nacional de Estadística de Croacia.

<sup>(4)</sup> Respuestas al cuestionario de la Comisión Europea.

<sup>(1)</sup> REX/123 — DO C 208 de 3.9.2003, p. 82.

4.5 El turismo posee gran importancia para la economía nacional croata, dado que representa aproximadamente más del 20 % del PIB y da empleo a casi un 6 % de la población trabajadora. Este sector es además responsable de aproximadamente un tercio del total de ingresos en divisas. El Comité considera problemático el hecho de que el número de empresas turísticas en propiedad del Estado continúe siendo muy elevado, sobre todo porque precisamente en este sector el impulso de las privatizaciones podría contribuir a rentabilizar el potencial existente. Sería conveniente abrir este sector a las inversiones extranjeras.

4.6 Tras superar la crisis de 1998, la venta de algunos bancos públicos a inversores extranjeros ha aportado mayor seguridad y estabilidad al sector bancario, lo cual ha repercutido en un aumento considerable de la productividad y en la mejora de la gama de servicios ofrecidos. El Comité considera que este progreso constituye un requisito fundamental de cara a acometer las reformas estructurales necesarias en la economía croata. No obstante, recuerda que los créditos excesivamente onerosos siempre suponen un obstáculo a las necesarias inversiones.

4.7 La administración pública tendrá que prestar todo su apoyo a la realización de las reformas estructurales necesarias e inevitables y a la mejora de la competitividad de la economía. El Comité considera que la estructura actual de la administración pública croata no es lo suficientemente eficaz como para poder estar a la altura de las tareas y requisitos establecidos. Espera que los diferentes programas de ayuda, como por ejemplo B. SIGMA<sup>(1)</sup>, sean útiles para las reformas que es preciso realizar. También resultará decisivo que la descentralización prevista permita optimizar la ejecución de las funciones distribuidas entre las instituciones centrales y las autoridades locales.

4.8 Croacia dispone de un sistema de seguridad social relativamente bien desarrollado. En 2001 tuvo lugar una reforma del sistema de jubilaciones, lo que por una parte debería descargar el presupuesto del estado y por otra parte debería tener un efecto positivo en el desarrollo económico. Esta reforma ha sido bien acogida por la población croata. Las reformas del mercado de trabajo, incluidas las destinadas a aumentar la flexibilidad, deben ir acompañadas de las correspondientes medidas de seguridad y protección social y basarse en una jurisdicción laboral que funcione correctamente.

4.9 También es preciso actuar en el sector agrícola, que en Croacia se caracteriza por la existencia de pequeñas explotaciones con una extensión media de 5 hectáreas. El Banco Mundial señala en su informe que un 30 % de las explotaciones agrarias continúa siendo propiedad del Estado y que el régimen de propiedad no está claro en un 40 % de las superficies, extremo que sólo podrá resolverse en un plazo de 15 años. En la actualidad, la agricultura croata es poco competitiva. Contribuye, con un 8 % de sus activos, a un porcentaje relativamente elevado del PIB (9 %). La escasa competitividad tiene también por consecuencia que las materias primas de la industria

alimentaria croata, que es relativamente productiva, tengan que ser importadas.

4.10 La mayoría de las pequeñas explotaciones agrarias cultivan las tres cuartas partes de la superficie agraria, quedando la superficie restante en manos de unos pocos agrokombinats de gran tamaño. Los daños de la guerra (por ejemplo, terrenos minados) sólo permiten explotar parcialmente algunos terrenos de producción agrícola. Mientras que las explotaciones privadas ya habían alcanzado en 1998 el nivel de producción de 1990, los agrokombinats, que continúan siendo propiedad del Estado, no han logrado adaptarse a las nuevas condiciones económicas.

4.11 El hecho de que los regímenes de propiedad no estén con frecuencia claramente definidos constituye un gran impedimento para la realización de las reformas estructurales necesarias en la agricultura croata. Ese mismo problema afecta a la concesión de créditos para la modernización de las explotaciones agrarias. Ante los graves riesgos existentes, los bancos apenas se muestran dispuestos a conceder fondos para la inversión en este sector.

4.12 En 2003 entró en vigor un nuevo programa de apoyo a la agricultura. El CESE espera que estas reformas aumenten, por una parte, la competitividad del sector agrícola croata y faciliten, por otra, la adhesión a la UE. El Comité considera imprescindible que la modernización del sector traiga consigo cuanto antes, además de las necesarias mejoras en la formación y la asesoría, la creación de una organización eficaz y políticamente independiente que defienda los intereses de los agricultores.

## 5. Aplicación del Acuerdo de Estabilización y Asociación (AEA) y empleo de los programas de ayuda

5.1 La aplicación del AEA desempeña un papel fundamental de cara a los preparativos de Croacia para ingresar en la Unión Europea. Puesto que la correspondiente ratificación por parte de la Comunidad y de los Estados miembros no ha concluido aún, se ha recurrido de forma coyuntural a un acuerdo provisional (véase el punto 3.6)

5.2 En octubre de 2001, el Gobierno croata aprobó un plan de acción para proceder a la aplicación del Acuerdo. Hasta el momento se ha ejecutado ya una serie de medidas. El objetivo consiste en que Croacia cumpla todos los requisitos necesarios para la adhesión a la UE a finales de 2006. Además, todas las autoridades gubernamentales han designado a un coordinador especializado en la integración europea con el fin de que el país logre alcanzar también las metas más ambiciosas.

5.3 En diciembre de 2002 se aprobó un programa de gobierno para 2003 relativo a la integración de Croacia en la UE, entre cuyos puntos esenciales cabe destacar

— la adaptación económica

— la armonización de la legislación croata con el Derecho comunitario

<sup>(1)</sup> Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries (establecido como empresa conjunta (joint venture) entre la OCDE y la UE).

- la mejora de la capacidad administrativa y
- la estrategia de información a la opinión pública croata;
- las necesarias adaptaciones de la legislación derivadas de las obligaciones contraídas en el AEA.

Según datos de las autoridades croatas, a finales del año 2003 se habían aprobado más de 109 medidas legislativas. En enero de 2004 se aprobó el Segundo programa de integración para la aproximación de la legislación al acervo comunitario. Los reglamentos de ejecución correspondientes se adoptarán en 2004 para garantizar la aplicación de las medidas. El CESE valora los esfuerzos de Croacia, aunque es consciente de que la aplicación de tales medidas presentará dificultades en determinados ámbitos por falta de capacidad administrativa (por ejemplo, la armonización con EUROSTAT).

5.4 En la aplicación del AEA, revisten una función indispensable los programas CARDS de asistencia a Croacia. Constituyen sin lugar a dudas una contribución esencial a la modernización y a la democratización, así como a la aceptación de las medidas necesarias en materia de medio ambiente. El CESE desea que en caso de dictamen positivo de la Comisión Europea con respecto a la solicitud de adhesión, los programas de asistencia existentes para los países candidatos (ISPA, SAPARD, PHARE, TAIEX, etc.) también se pongan a disposición de Croacia.

5.5 Para que la economía croata logre cumplir los requisitos del mercado interior europeo es preciso que la sociedad civil participe en todas las reformas, liberalizaciones y esfuerzos de adaptación al Derecho comunitario que resulten necesarios. Para ello, es condición previa imprescindible que la población croata reciba información regular y suficiente sobre la importancia y las repercusiones de la integración en la UE, y que las organizaciones representativas de la sociedad civil sean partícipes del proceso de toma de decisiones políticas.

## 6. Problemas regionales

6.1 Las disparidades en materia de desarrollo y de nivel de vida entre las diferentes aglomeraciones urbanas y las regiones rurales a veces son muy importantes. Por otra parte, hay un número considerable de pequeñas y grandes regiones que se han visto especialmente afectadas por la guerra, que ha constituido un obstáculo fundamental a su desarrollo económico, particularmente en las regiones de Eslavonia y Lika-Senj.

6.2 En febrero de 2002 se creó un fondo destinado a ayudar a las regiones desfavorecidas, principalmente las zonas que sufrieron especialmente los efectos de la guerra, que se han visto afectadas por la despoblación o desfavorecidas de alguna otra manera, por ejemplo, determinadas islas o zonas de montaña.

6.3 En su informe anual de 2003, la Comisión Europea critica, por una parte, que no se hayan decidido aún los criterios de asignación de los fondos y, por otra parte, que no se hayan establecido claramente las competencias en materia de seguimiento. El Comité recomienda solucionar rápidamente los problemas aún sin resolver. Considera que es una condición

importante para poder utilizar convenientemente los diferentes programas propuestos por la UE, por ejemplo, INTERREG.

## 7. Medio ambiente

7.1 El informe del Banco Mundial indica que la situación del medio ambiente natural en Croacia es buena, en comparación con la de otros países de Europa Central. No obstante, a fin de cumplir las normas vigentes en la Unión, aún es necesario realizar inversiones importantes en ámbitos como el aprovechamiento del agua potable, la eliminación de las aguas residuales y de los residuos.

7.2 La depuración de las aguas residuales ha alcanzado casi el nivel de la UE en las regiones costeras, dada su importancia para el turismo, así como las obligaciones internacionales sobre la limpieza del Mediterráneo. En las demás regiones es necesario realizar inversiones considerables en los ámbitos de la recogida y depuración de las aguas residuales. Lo mismo ocurre con la recogida y tratamiento de los residuos, en particular los residuos especiales. El Comité constata que Croacia se basa en las directivas europeas para mejorar sus disposiciones legales en estos ámbitos, y que ya se han realizado avances en este sentido.

7.3 La calidad del aire se ha mejorado en estos últimos años, pero ello se debe en parte al retroceso de la producción industrial debido a la guerra y a sus dificultades económicas. En las zonas urbanas, la calidad insuficiente del aire sigue siendo un gran problema. Con la reactivación de la economía que cabe esperar será preciso adoptar medidas para reducir las emisiones en el sector de los transportes y de la producción de energía.

7.4 La superficie de las zonas protegidas, relativamente importante (cerca del 10 %), responde al alto porcentaje de biodiversidad, ecosistemas y paisajes específicos. Algunos de ellos están protegidos por la UNESCO. Pese a estas medidas de protección, la biodiversidad sufre una presión cada vez más fuerte. Las medidas de protección y las zonas de protección naturales que existen actualmente no bastan para responder a las exigencias en este ámbito.

7.5 El CESE señala que en Croacia, como en la mayor parte de los países candidatos, hay una gran necesidad de inversiones para cumplir las normas de la UE en materia de medio ambiente. Considera indispensable apoyar de modo suficiente a Croacia en sus esfuerzos por mejorar la situación.

## 8. Cooperación internacional y relaciones con los países vecinos

8.1 Un requisito fundamental para que Croacia logre tomar parte con éxito en el proceso de integración europea reside en que cumpla los compromisos asumidos en los Acuerdos de paz de Dayton y París y los derivados de su pertenencia al Consejo de Europa (desde 1996). En opinión del Comité, aunque el Gobierno croata ha manifestado expresamente su intención de atenerse a lo pactado, en algunos ámbitos se echa en falta la perseverancia necesaria.

8.2 La coexistencia pacífica requiere ante todo buenas relaciones de vecindad. El CESE constata que la cooperación económica con los vecinos directos se ha desarrollado de manera más positiva que las relaciones políticas. Entre otras cosas, considera absolutamente imprescindible solucionar cuanto antes el problema de la delimitación de la frontera marítima entre Eslovenia y Croacia. Esta situación se ha visto agravada por la decisión del Parlamento croata de ampliar de forma unilateral los derechos marítimos mediante la creación de una zona ecológica y zona de pesca protegida (PEFZ) <sup>(1)</sup> en el Adriático. A este respecto, el CESE señala la necesidad de respetar las obligaciones del Derecho marítimo internacional.

8.3 La adhesión de Croacia a la Organización Mundial de Comercio (OMC) en el año 2000 constituyó un hito fundamental en el proceso de internacionalización de su economía.

8.4 A principios de 2002 entró en vigor el acuerdo provisional del AEA (firmado el 29 de octubre de 2001), lo cual ha facilitado enormemente las transacciones comerciales. El 1 de marzo de 2003, Croacia pasó a formar parte del ACELC (Acuerdo Centroeuropeo de Libre Comercio). En la actualidad, el país cuenta con 35 socios ALC (incluidos los Estados miembros de la UE). Actualmente, el 90 % del comercio exterior croata se efectúa ya en condiciones preferentes, y una vez concluido el periodo de transición del AEA, más de dos tercios de las exportaciones croatas estarán libres del pago de los derechos de aduana. En 2003, la economía croata exportó mercancías por un valor total de 5 650 millones de dólares, e importó 12 770 millones de dólares, lo que representa un déficit de la balanza comercial de 7 120 millones de dólares.

## 9. La sociedad civil organizada

9.1 La sociedad civil organizada desempeña un papel fundamental tanto en la transición a la economía de mercado como en el proceso de adhesión. En Croacia existen más de 20.000 organizaciones no gubernamentales. Desde el 1 de enero de 2002 está en vigor la Ley de libertad de sindicación y asociación, que ha aportado una mayor relajación en el ámbito de la libertad de asociación y en la supervisión de las actividades de las ONG.

9.2 En el dictamen «La sociedad civil organizada en el sudeste de Europa», el CESE destacaba como condición fundamental para lograr la estabilidad y el bienestar la necesidad de:

- que se afianzaran las organizaciones de la sociedad civil y que la democracia participativa pasara a formar parte de la cultura;
- que las organizaciones de la sociedad civil gozaran de autonomía en el marco de una democracia participativa, para lo cual aún no se ha desarrollado la sensibilidad suficiente;
- que mejorara el diálogo social;
- que se mantuviera un amplio diálogo civil para conseguir, entre otras cosas, sensibilizar a los ciudadanos acerca de los problemas relacionados con el medio ambiente.

El Comité ha expresado en este dictamen su satisfacción ante el anuncio de las autoridades croatas de que el Gobierno concede máxima prioridad al desarrollo de la sociedad civil.

<sup>(1)</sup> «Protected Ecological and Fishing Zone» (PEFZ).

9.3 El anterior Gobierno croata elaboró un proyecto de ley que prevé la creación de un Foro para posibilitar que las organizaciones de la sociedad civil (ONG) debatan temas que sean de su interés, y en caso necesario elaboren dictámenes sobre estos temas, con él propósito de respaldar el diálogo civil. La «Fundación nacional de apoyo a la sociedad civil» se creó el 16 de octubre de 2003, y cumple las funciones previstas por el Foro. Los representantes de las ONG tienen la posibilidad de ejercer su influencia en el seno del Consejo de administración competente. El CESE acoge favorablemente esta medida, así como el apoyo financiero a la labor de las ONG. Asimismo expresa su satisfacción por la posibilidad que se ofrece a las ONG de participar en los grupos de trabajo del Consejo Económico y Social, y espera que esta cooperación se amplíe todavía más.

9.4 En 1999 se creó el segundo Consejo Económico y Social croata, que posee una estructura tripartita y está compuesto por 15 miembros que representan al Gobierno, la patronal y los sindicatos. Los empresarios están representados en el plano institucional por una federación única (Federación Croata de Empresarios), los trabajadores están representados por cinco organizaciones sindicales (con un delegado por cada una de ellas). La presidencia se ejerce por rotación periódica. El trabajo se desempeña en el seno de siete comisiones y las decisiones se adoptan en una sesión plenaria que suele celebrarse cada tres meses. La organización corre a cargo de una oficina creada específicamente por el Gobierno para este fin.

9.5 Al igual que en los diversos Estados miembros que cuentan con un Consejo Económico y Social, este organismo croata se encarga, entre otras cosas, de tratar cuestiones básicas relacionadas con la política económica y social, el mercado laboral, el presupuesto o la privatización.

9.6 No cabe duda de que el Consejo Económico y Social desempeña un papel fundamental para el diálogo social. El CESE considera que la existencia de un Consejo eficaz constituye una condición indispensable para aplicar con éxito las medidas reformistas pendientes, en las que pueden participar también cada uno de los colectivos profesionales afectados. También es muy importante el fomento de un diálogo social autónomo entre los interlocutores sociales.

9.7 En Croacia, las organizaciones para la defensa de intereses están inmersas en plena etapa de constitución. Cabe señalar que no todas las profesiones cuentan con entidades propias que representen sus intereses.

9.8 Hasta el año 1990, la afiliación sindical era prácticamente obligatoria. Con el cambio político, los sindicatos han evolucionado de forma muy distinta en cada una de las nuevas repúblicas. La obligatoriedad de la afiliación se ha abolido en todas partes y se ha dado paso a una reestructuración de las organizaciones sindicales. En Croacia abundan los sindicatos independientes y existen asimismo cinco federaciones sindicales cuya gran influencia les ha llevado a estar representadas en el Consejo Económico y Social croata.

9.9 La fragmentación de los sindicatos en cinco federaciones nacionales ha tenido como consecuencia que no se hayan tenido suficientemente en cuenta, por ejemplo dentro del Consejo Económico y Social, los intereses de los trabajadores. Por esta razón se hacen esfuerzos por crear una organización matriz para las diferentes federaciones sindicales. El CESE lamentaría que, debido a esta situación, los sindicatos croatas no pudieran asumir plenamente el papel que les corresponde en el nuevo sistema de relaciones laborales.

9.10 Los patronos están organizados en la Cámara de Comercio croata o en la Asociación de Empresarios croata. La Cámara de Comercio se subdivide por especialidades y por regiones. Su función principal consiste en prestar apoyo a las empresas con sede en Croacia y en el extranjero, por ejemplo mediante la organización de ferias y sobre todo a través de la formación de sus miembros. La afiliación a la Cámara tiene carácter obligatorio para todas las empresas económicas con sede social en Croacia.

9.11 Hasta 1996 la Cámara de Comercio se encargaba de representar los intereses de la patronal en las negociaciones de convenios colectivos. En la actualidad esta tarea corresponde a la Federación Patronal, que da cabida a 23 asociaciones profesionales y en la que la afiliación tiene carácter voluntario. Cabe señalar que la Federación de Empresarios representa los intereses de una parte solamente de los empresarios croatas. Las PYME están organizadas dentro de una organización propia, pero que a su vez sólo agrupa una parte de las empresas. El CESE considera indispensable que las organizaciones de empresarios encuentren soluciones que permitan garantizar que se tiene en cuenta de manera representativa los intereses de todas las empresas dentro del Consejo Económico y Social y ante el Gobierno.

9.12 Hasta ahora no se ha aplicado la base jurídica existente para garantizar una representación propia e independiente de los intereses de los agricultores. Los intereses de los agricultores deben tenerse en cuenta en un departamento particular de la cámara de comercio. El CESE comparte la opinión recogida en el informe del Banco Mundial, según la cual la representación de los intereses de los agricultores resulta insuficiente, lo que se considera un obstáculo importante para adaptarse a la política agrícola común. El CESE espera que la Unión Croata de Agricultores, que funciona como asociación desde hace algunos años, se convierta en interlocutora y se integre en los procesos de evaluación para poder adquirir con rapidez el estatuto de representante eficaz e independiente de los intereses de los agricultores croatas.

## 10. Resumen y recomendaciones

10.1 El 25 de junio de 1991, Croacia proclamó su independencia de Yugoslavia. La guerra contra Serbia no sólo causó numerosas víctimas entre la población civil y daños materiales considerables en una gran parte del país, sino que puso en peligro de manera duradera el desarrollo económico.

10.2 En los últimos años, Croacia ha sufrido una profunda transformación política y económica y ha avanzado considerablemente en el proceso de democratización. Los indicadores macroeconómicos han experimentado una mejora notable, sobre todo desde el año 2000. Cabe destacar que Croacia no sólo ha de enfrentarse a la transición del antiguo sistema a una economía de mercado viable, sino también y ante todo a las consecuencias de la guerra.

10.3 El desarrollo económico se caracteriza, desde hace algunos años, por un nivel de crecimiento elevado y una estabilización de los precios, dos elementos positivos. En cambio, se observa que el desempleo, en particular en las regiones rurales, sigue siendo un grave problema social aún sin resolver, y que el déficit de la balanza comercial ha aumentado considerablemente, al igual que la deuda pública.

10.4 El CESE subraya el papel del diálogo social autónomo en el proceso de reformas y señala que el Gobierno debería tomar en serio también en el futuro al Consejo Económico y Social en el ámbito de sus funciones.

10.5 Croacia ha realizado grandes avances en materia de privatización, en ámbitos económicos como el sector bancario. Pero, en conjunto, el proceso de privatización se ha efectuado de modo menos consecuente que en los demás países candidatos. Esto, al igual que, por ejemplo, la falta de claridad con respecto a la propiedad, dificulta las inversiones privadas. El CESE espera que el nuevo Gobierno no dedique todos sus esfuerzos a las privatizaciones, sino que luche también contra los otros obstáculos que subsisten en las inversiones privadas.

10.6 Para crear los nuevos empleos que son necesarios en Croacia no sólo es importante la ayuda para la creación de nuevas empresas, en especial PYME, sino también la mejora de la formación profesional y la formación a lo largo de toda la vida.

10.7 Durante la Cumbre de Zagreb, celebrada el 24 de noviembre de 2000, la Unión Europea ofreció a los países de los Balcanes Occidentales la posibilidad de adherirse a la UE y les prometió el correspondiente programa de apoyo, siempre y cuando cumplan los «criterios de Copenhague» y se atengan a las obligaciones establecidas en el Tratado de la Unión Europea. El primero de estos países en solicitar la adhesión a la UE ha sido Croacia, que presentó su candidatura el 21 de febrero de 2003. El CESE valora positivamente esta decisión, que implica que Croacia ha optado por tomar parte en el proceso de integración europea.

10.8 El CESE reconoce los esfuerzos realizados por Croacia para cumplir los requisitos de adhesión. En este contexto, resulta fundamental el papel del programa de acción para la aplicación del Acuerdo de Estabilización y Asociación aprobado por el Gobierno croata. Lo mismo cabe señalar con respecto al programa de gobierno aprobado a finales de 2002 que tiene por objeto la integración de Croacia en la UE.

10.9 Sin duda, los objetivos establecidos son muy ambiciosos. El cumplimiento de los requisitos de adhesión a la UE pasa necesariamente por la puesta en marcha de un amplio proceso de reforma. En este sentido, resulta fundamental no sólo aprobar las medidas legislativas necesarias que se decidieron en 2003, sino también establecer a tiempo las condiciones administrativas pertinentes para proceder a una ejecución concreta de las reformas.

10.10 Según el CESE, el éxito croata también está supeditado en gran medida a la participación de los ciudadanos en todas las reformas, liberalizaciones y esfuerzos de adaptación al Derecho comunitario que resulten necesarios. Para ello, es preciso que la población reciba la suficiente información sobre la importancia y las consecuencias de la adhesión de su país a la UE. De ahí que el CESE recomiende involucrar en los procesos de toma de decisiones precisos a la sociedad civil organizada en su conjunto, no sólo a algunos sindicatos profesionales. Además, se ha de posibilitar que dichas organizaciones proporcionen a sus miembros información realista y bien fundada.

10.11 Al igual que la Comisión Europea, el Comité observa con preocupación los problemas que persisten en ámbitos como la justicia, la lucha contra la corrupción, el trato conce-

dido a los solicitantes de asilo y, sobre todo, en el contexto del Tribunal Penal Internacional para la antigua Yugoslavia de La Haya. El CESE advierte que la solución de estos problemas será decisiva a la hora de evaluar si Croacia ha cumplido los «criterios de Copenhague».

10.12 El CESE valora asimismo el hecho de que el Gobierno croata haya manifestado expresamente su intención de cumplir los compromisos asumidos en los Acuerdos de paz de Dayton y París. Uno de los mayores desafíos reside en dar solución al problema de la repatriación de los numerosos refugiados.

10.13 El Comité considera esencial en el marco de la preparación a la adhesión que Croacia mejore sus relaciones bilaterales con los países vecinos directos.

10.14 Otra condición fundamental para lograr la estabilidad y el bienestar radica en la existencia de una democracia participativa y de organizaciones influyentes de la sociedad civil. En consecuencia, el CESE valora positivamente el hecho de que en Croacia se hayan creado y se sigan creando las condiciones institucionales necesarias para garantizar el diálogo social y civil. Será decisivo que todos los sectores profesionales puedan ejercer su influencia a través de los grupos de interés representativos y bien organizados.

Bruselas, 31 de marzo de 2004.

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social Europeo*  
Roger BRIESCH

---

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Decisión del Consejo por la que se crea el Tribunal de la Patente Comunitaria y relativa a los recursos ante el Tribunal de Primera Instancia»**

(COM(2003) 828 final – 2003/0324 (CNS))

(2004/C 112/21)

El 30 de enero de 2004, de conformidad con el artículo 95 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta mencionada.

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

Dada la urgencia de los trabajos, en su 407º Pleno celebrado los días 31 de marzo y 1 de abril de 2004 (sesión del 31 de marzo de 2004), el Comité Económico y Social Europeo ha decidido nombrar al Sr. RETUREAU ponente general y ha aprobado por 53 votos a favor, 2 votos en contra y 2 abstenciones el presente Dictamen.

**1. Las propuestas de Decisión del Consejo presentadas por la Comisión**

la Oficina Europea de Patentes y sobre los títulos comunitarios de propiedad industrial concedidos por las oficinas nacionales de patentes de los Estados contratantes.

*1.1 Presentación de la propuesta de Decisión*

1.1.1 Las dos propuestas, adoptadas el mismo día, tienen los siguientes objetivos: la primera, atribuir al Tribunal de Justicia la competencia sobre los litigios relativos a la patente comunitaria, y la segunda, crear un Tribunal de la Patente Comunitaria en calidad de sala jurisdiccional del Tribunal de Primera Instancia, así como una sala de recursos en el seno de este último y precisar el ámbito de aplicación *ratione materiae*, *ratione personae* et *ratione loci* relativo a las demandas presentadas ante el Tribunal de la Patente Comunitaria y a la revisión por el Tribunal de Justicia de las resoluciones en recurso de casación en caso de que exista un riesgo grave de que se vulnere la coherencia del Derecho comunitario o de la jurisprudencia sobre patentes comunitarias.

1.1.2 En marzo de 2000, el Consejo Europeo de Lisboa estableció un programa general para aumentar la competitividad de la economía de la Unión y convertirla en la economía del conocimiento más competitiva del mundo. Este programa ambicioso abarca numerosos ámbitos, entre otros la propiedad industrial; a este respecto, el Consejo volvió a impulsar la creación de una patente comunitaria que paliara las limitaciones de los sistemas actuales de protección de las invenciones tecnológicas, con el fin de fomentar la inversión en investigación y desarrollo dentro de la Comunidad Europea.

1.1.3 En la introducción de la propuesta, la Comisión recuerda el fracaso de las primeras tentativas de creación de una patente comunitaria desde comienzos de los años setenta. El Convenio de Munich de 1973 (Convenio de la patente europea, CPE) constituyó un primer paso al establecer un sistema de examen y de concesión de patentes en varios de los Estados contratantes del Convenio (en la actualidad, todos los países del EEE, la Confederación Helvética, Mónaco, Liechtenstein y varios países candidatos), pero sin modificar los sistemas de jurisdicción nacionales, que siguen siendo competentes en materia de validez y litigios sobre las patentes concedidas por

1.1.4 Para intentar superar los límites del Convenio de Munich, el 15 de diciembre de 1975 se firmó en Luxemburgo el Convenio de la Patente Comunitaria, con el fin de crear un título único a escala comunitaria. Este Convenio, demasiado limitado al igual que el de Munich, no entró nunca en vigor, porque no contó con las ratificaciones suficientes; sin embargo, esta tentativa fue seguida en 1989 por un Acuerdo sobre patentes comunitarias que contenía un Protocolo sobre resolución de litigios en materia de violación y validez de patentes comunitarias. No obstante, dichos acuerdos no entraron tampoco en vigor.

1.1.5 Como consecuencia, dos sistemas no comunitarios coexisten actualmente en el territorio de la Unión, y más ampliamente, en el del EEE y algunos países asociados: las patentes nacionales, concedidas por las oficinas nacionales de patentes y sujetas a la jurisdicción territorial del país donde se presenta la solicitud, y las patentes europeas, derivadas del Convenio de Munich de 1973, que establece el Derecho material aplicable y un procedimiento único de concesión en los Estados contratantes del Convenio designados por los solicitantes, pero que no introdujo cambios en lo que respecta a la legislación territorial aplicable y a los órganos jurisdiccionales nacionales competentes.

1.1.6 De este modo, para un mismo litigio sobre una patente registrada en varios países, los solicitantes se ven obligados a iniciar tantos procedimientos, y en tantas lenguas oficiales, como órganos jurisdiccionales nacionales competentes existan, lo que constituye un obstáculo considerable al ejercicio de los derechos de propiedad industrial derivados de la presentación de las solicitudes de patente en varios países, ya que incluso cada recurso puede ser resuelto a veces con soluciones jurisprudenciales diferentes en función del derecho territorial del país de que se trate.

1.1.7 Con el objetivo de impulsar de nuevo el proyecto de patente comunitaria, de gran interés para los medios económicos y necesario para el mercado único, la Comisión publicó un Libro Verde sobre este asunto el 25 de junio de 1997 <sup>(1)</sup>, publicación que fue seguida de consultas, estudios y propuestas prácticas.

1.1.8 Después del Consejo Europeo de Lisboa, la Comisión presentó el 1 de agosto de 2000 una propuesta de Reglamento del Consejo sobre la patente comunitaria, que aborda todos los aspectos jurídicos y judiciales del título único de patente comunitaria, que tendría validez en todo el territorio comunitario. El Comité ya se pronunció a favor de esta propuesta <sup>(2)</sup>.

1.1.9 Estas patentes serían examinadas y concedidas por la Oficina Europea de Patentes, tras la adhesión –considerada necesaria– de la Comunidad al Convenio de Munich <sup>(3)</sup> y, por tanto, estarían sujetas al mismo derecho material que las patentes europeas, que seguirían en vigor junto con la nueva patente comunitaria cuando ésta se cree efectivamente.

1.1.10 El Reglamento sobre la patente comunitaria, presentado por la Comisión en 2000 <sup>(4)</sup>, ha sido debatido detenidamente en el Consejo hasta llegar al texto revisado del 4 de septiembre de 2003, ya que plantea numerosos problemas jurídicos, financieros y lingüísticos. La territorialidad del Derecho de propiedad industrial será puesta parcialmente en entredicho para la patente comunitaria (no obstante, seguirían manteniéndose algunas competencias nacionales, provisional o definitivamente según el caso).

1.1.11 En espera de la decisión final sobre el Reglamento del Consejo, única institución competente en este ámbito de conformidad con los fundamentos jurídicos de las propuestas analizadas, la Comisión se basó en los aspectos jurisdiccionales del planteamiento político común del Consejo (examinado en los Consejos «Competitividad» del 3 de marzo de 2003 y de «Empleo, política social, salud y consumidores» de 6 de marzo siguiente) <sup>(5)</sup> para presentar estas dos propuestas relativas, respectivamente, a la atribución de competencia al TJCE y a la creación de salas especializadas, su constitución, su estatuto y sus competencias, las solicitudes y recursos presentados ante ellas, así como a los cambios en el Estatuto del Tribunal de Justicia y del Tribunal de Primera Instancia que implican estas nuevas salas y competencias.

1.1.12 El objetivo perseguido es evitar una fragmentación territorial y material de los litigios relativos a la validez de la patente comunitaria y a los derechos de propiedad industrial que se derivan directamente de ella, así como de los posibles certificados complementarios de protección de la patente, creando una única jurisdicción comunitaria que deberá ser accesible a las personas físicas y jurídicas y estar en funcionamiento antes de 2010.

<sup>(1)</sup> DO C 129 de 27.4.1998.

<sup>(2)</sup> DO C 155 de 29.5.2001.

<sup>(3)</sup> Esto implica una revisión del Convenio de Munich por vía diplomática en la que deberán participar todos los Estados, miembros o no de la Comunidad.

<sup>(4)</sup> Véase el Dictamen del CESE sobre la Propuesta de Reglamento del Consejo sobre la patente comunitaria, de 29 de marzo de 2001, publicado en el DO C 155 de 29.5.2001.

<sup>(5)</sup> Nota de la Secretaría del Consejo a las Delegaciones, expediente interinstitucional 2000/0177(CNS), nº 7159/03 PI 24 de 7 de marzo de 2003.

## 1.2 Propuesta de Decisión por la que se crea el Tribunal de la Patente Comunitaria y relativa a los recursos ante el Tribunal de Primera Instancia

1.2.1 Los fundamentos jurídicos de la Propuesta de Decisión por la que se crea el Tribunal de la Patente Comunitaria y relativa a los recursos (se trata más bien de recursos en casación) ante el Tribunal de Primera Instancia son principalmente los artículos 220, 225, 225 A y 245 del TCE; también son pertinentes otros artículos del TCE <sup>(6)</sup> y el Protocolo sobre el Estatuto del Tribunal de Justicia <sup>(7)</sup>. Los Estatutos del Tribunal y del Tribunal de Primera Instancia se modificarán, en la estricta medida de lo necesario, en función de las disposiciones de la decisión definitiva del Consejo, previa consulta al Tribunal y a las instituciones políticas comunitarias, a propuesta del propio Tribunal o de la Comisión.

1.2.2 La Comisión propone la creación de un Tribunal de la Patente Comunitaria antes de 2010 en la sede del Tribunal de Primera Instancia, compuesto por siete jueces que elegirán de entre ellos al Presidente del Tribunal por un mandato de tres años renovable. El Tribunal de la Patente Comunitaria, formado por dos salas de tres jueces cada una, constituirá una sala jurisdiccional del Tribunal de Primera Instancia y tendrá competencia sobre los litigios relativos a la violación o la validez de la patente comunitaria, de conformidad con las competencias atribuidas al Tribunal de Justicia. Además, se creará una sala especializada de recursos sobre patentes en el Tribunal de Primera Instancia compuesta por tres jueces, como instancia para interponer un recurso de casación contra las resoluciones del Tribunal de la Patente Comunitaria. En caso de que sea necesario unificar el Derecho comunitario y la jurisprudencia, el Tribunal de Justicia podrá intervenir como instancia de revisión, en condiciones que se definen de forma restrictiva. Los jueces serán designados por un periodo de seis años, renovable. Cada tres años tendrá lugar una renovación de los miembros y se sustituirán cuatro y tres miembros alternativamente, con el fin de garantizar al mismo tiempo una renovación regular y la continuidad del Tribunal.

1.2.2.1 Dado que se trata de litigios entre particulares, la jurisdicción de las patentes no afectará en principio a la validez de los actos comunitarios; sin embargo, los particulares deberán poder impugnar, cuando proceda, algunas disposiciones relativas a la validez de las patentes, pero solamente dentro de los límites de su recurso, sin poder pedir la anulación de un acto comunitario.

1.2.2.2 Las resoluciones del Tribunal tendrán también fuerza ejecutiva contra los Estados miembros, dado que éstos deben ser tratados en un plano de igualdad con los particulares si son titulares de una patente comunitaria o cometen una infracción.

<sup>(6)</sup> Artículos 241, 243, 244, 256 del TCE, artículo 14 del anexo II del Estatuto; por lo que se refiere al artículo 256, el Tribunal consignará el mismo la orden de ejecución en su resolución con el fin de evitar retrasos y pérdidas de tiempo.

<sup>(7)</sup> DO C 325 de 24.12.2002. El Estatuto del Tribunal puede ser modificado por unanimidad por el Consejo (artículo 245 del TCE) a petición del Tribunal o la Comisión; en función del origen de la petición, se consultará a la Comisión o al Tribunal, así como al Parlamento. La modificación, sin embargo, no podrá referirse al título I del Estatuto del Tribunal.

1.2.3 Por lo que respecta al Tribunal de la Patente Comunitaria, el nombramiento de los jueces, la elección del Presidente, los recursos ante el Tribunal de Primera Instancia y otras disposiciones específicas sobre el Tribunal, como la composición, la jurisdicción y las disposiciones procesales específicas de las salas que serían diferentes o requerirían una adaptación del Estatuto del Tribunal de Justicia y del Tribunal de Primera Instancia, deberán en lo posible incluirse en el anexo del Estatuto del Tribunal relativo a las salas jurisdiccionales.

1.2.4 Los jueces, que serán elegidos a partir de una lista elaborada por un comité consultivo que incluya el doble de nombres de candidatos que de jueces que deben designarse, serán nombrados por unanimidad por el Consejo. Deberán poseer un determinado nivel de cualificación y experiencia suficiente en Derecho de patentes. El comité consultivo, designado por el Consejo, estará compuesto por siete miembros escogidos sobre todo entre antiguos miembros del Tribunal de Justicia, el Tribunal de Primera Instancia, el Tribunal de la Patente Comunitaria o juristas eminentes, y todos deberán ser personalidades cualificadas e imparciales.

1.2.5 Expertos técnicos apoyarán a los jueces durante el tratamiento de los asuntos. Serán seleccionados de entre los principales ámbitos científicos y tecnológicos que sean objeto de solicitudes de patentes. No habrá Abogado General.

1.2.6 La lengua de procedimiento será la del Estado miembro en el que esté domiciliado el demandado o, si en un Estado miembro existen dos o más lenguas oficiales, en la que elija el demandado. No obstante, las partes podrán escoger, con el consentimiento del Tribunal de la Patente Comunitaria, cualquier lengua oficial de la UE como lengua de procedimiento. En caso de recurso, la lengua del recurso de casación y del procedimiento en segunda instancia será la utilizada en primera instancia. Las partes presentes y los testigos podrá expresarse durante la vista en una lengua distinta de la lengua de procedimiento; por tanto, deberá garantizarse la traducción y la interpretación hacia la lengua de procedimiento.

1.2.7 La parte cuyas pretensiones hayan sido desestimadas podrá interponer, ante la sala especializada de recursos del Tribunal de Primera Instancia, un recurso de casación contra una resolución del Tribunal de la Patente Comunitaria que ponga fin al proceso en primera instancia.

1.2.8 Por razones de seguridad jurídica, la posible revisión de una resolución firme por el Tribunal de Justicia está sujeta a condiciones muy estrictas y a muchas limitaciones. Únicamente el descubrimiento de hechos desconocidos o una infracción penal que puedan tener una influencia fundamental sobre una sentencia firme (res iudicata) podrían justificar eventualmente la admisión de una demanda en revisión.

1.2.9 Las principales disposiciones excepcionales respecto de las normas actuales del Tribunal de Justicia y de su Tribunal de Primera Instancia se derivan lógicamente de la naturaleza de los litigios y de la calidad de los justiciables, y tienen también por objeto evitar los bloqueos procedimentales y reforzar la seguridad jurídica de las sentencias. En la medida de lo posible

deberían concentrarse en el futuro Reglamento de Procedimiento del Tribunal y afectar lo menos posible al Estatuto, que forma parte de los Tratados. Las principales disposiciones específicas previstas para el órgano jurisdiccional de las patentes son las siguientes:

- Procedimiento, escrito y oral: reducción y flexibilidad en comparación con el Tribunal de Justicia, posibilidad de utilizar las TIC; está previsto utilizar las TIC, como por ejemplo las videoconferencias.
- Representación: las partes podrán ser asistidas por un abogado especialista en patentes europeas que figure en la lista de la Oficina Europea de Patentes. Una ayuda jurisdiccional está prevista para garantizar el acceso de todos a la justicia.
- Medidas urgentes, medidas provisionales y multas coercitivas: serán posibles en cualquier momento del procedimiento, incluso antes de la vista; podrá tratarse de órdenes que constituyan una obligación de actuar o de abstenerse de actuar, combinadas eventualmente con multas coercitivas, de incautación en caso de usurpación de marca, de protección de pruebas y de cualquier otra medida urgente o provisional que se derive de la aplicación del Derecho comunitario de la protección de la propiedad industrial y de las disposiciones pertinentes de los Acuerdos ADPIC de la OMC, incluidas en esta Decisión y en otros actos comunitarios <sup>(1)</sup>.
- En todas las resoluciones relativas a litigios sobre patentes comunitarias la sala jurisdiccional competente consignará directamente la orden de ejecución y las resoluciones serán de aplicación inmediata para las autoridades competentes del país o de los países en los que las resoluciones deban aplicarse en cuanto la parte que ha obtenido un fallo favorable solicite una decisión provisional o definitiva; el procedimiento de ejecución será el del país donde deba ejecutarse.
- La petición por parte del demandante de medidas provisionales que causen perjuicios económicos a la parte demandada, antes de que se juzgue la cuestión de fondo, deberá ir acompañada de garantías por si su pretensión no prospera.
- Las resoluciones del Tribunal de la Patente Comunitaria deberán inscribirse en el Registro de la patente comunitaria.
- Sólo las resoluciones finales se comunicarán a los Estados miembros.

1.2.10 Cada Estado miembro designará un número limitado de órganos jurisdiccionales nacionales que ejercerán las competencias sobre los litigios relativos a la patente comunitaria que se hayan presentado durante el periodo transitorio. Las resoluciones de estos órganos jurisdiccionales estarán sujetas, para su ejecución en otro Estado miembro, al Convenio de competencia judicial y ejecución de sentencias en materia civil y mercantil, a reserva de las disposiciones especiales que se incluyan en el futuro Reglamento <sup>(2)</sup>.

<sup>(1)</sup> Dictamen del CESE 1385/2003 de 29.10.2003, ponente: Sr. Retureau.

<sup>(2)</sup> Entre los instrumentos legislativos en materia civil y mercantil ya adoptados con la aprobación del Comité, cabe señalar, entre otros, el Reglamento (CE) n° 44/2001 del Consejo, de 22 de diciembre de 2000, relativo a la competencia judicial, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil, que es aplicable en el caso que nos ocupa.

1.2.11 En la propuesta se detallan numerosas disposiciones suplementarias relativas al funcionamiento del Tribunal, su secretaría y su personal. Estas disposiciones son lógicas y coherentes, responden a las actividades y responsabilidades normales de un tribunal de estas características y no es útil examinarlas en detalle en esta presentación de la propuesta de Decisión.

## 2. Observaciones del Comité

2.1 El Comité toma nota de que la propuesta se ajusta al Tratado y al Protocolo sobre el Estatuto del Tribunal de Justicia, y manifiesta su aprobación de principio, sujeta a las observaciones que formula a continuación.

2.1.1 Se tratará de litigios entre particulares, a diferencia de los litigios de los que conoce habitualmente el Tribunal, y en un ámbito que exige conocimientos jurídicos y técnicos especializados. Teniendo en cuenta que el Tribunal de la Patente Comunitaria estará formado por dos salas de tres jueces de primer grado y un Presidente, que constituirá una sala jurisdiccional del Tribunal de Primera Instancia, y que se crea una sala especializada de recursos integrada en el Tribunal de Primera Instancia, se respetan las normas generales de funcionamiento de los órganos jurisdiccionales. El Comité aprueba también el nombramiento de expertos cualificados en patentes para asistir al Tribunal, y no de comisarios o abogados generales; ello reforzará, en opinión del Comité, la autoridad de las sentencias y su valor.

2.1.2 La creación de un Tribunal de la Patente Comunitaria en calidad de sala jurisdiccional del Tribunal de Primera Instancia y de una sala de recursos en el seno de este último para conocer de los litigios relativos a la patente comunitaria es una medida necesaria y proporcionada, ya que se trata de un título comunitario y único de propiedad industrial: la futura patente comunitaria. La ventaja de que haya salas dedicadas exclusivamente al examen de los litigios sobre la patente comunitaria, tanto en primera como en segunda instancia, radica en que los justiciables tendrán la posibilidad de solucionar las diferencias de manera más rápida y eficaz, al establecerse una distinción entre estos litigios y los litigios generales tratados por el Tribunal de Primera Instancia. El Tribunal de Primera Instancia actuará como instancia de recurso, y en algunos casos limitados, el Tribunal de Justicia podrá intervenir como instancia de revisión.

2.1.3 Esto ofrecerá todas las garantías de procedimiento para los titulares de patentes tecnológicas y títulos complementarios de propiedad industrial. El procedimiento evitará las devoluciones del Tribunal de Primera Instancia al Tribunal de la Patente Comunitaria y los acuerdos entre las partes podrán hacerse ante el Tribunal, lo que permitirá acelerar la tramitación de los asuntos. Las cuestiones distintas a la violación y la validez del título seguirán siendo competencia de los órganos jurisdiccionales nacionales, lo que es conforme al principio de subsidiariedad.

2.1.4 El Comité considera que el respeto de los derechos de los justiciables justifica que se reconozca a los particulares la posibilidad de impugnar indirectamente algunos actos comunitarios en relación con su litigio privado (procedimiento de la excepción de ilegalidad) respecto de la validez de una patente, pero sin que el Tribunal de la Patente Comunitaria tenga la

posibilidad de anular los actos comunitarios discutidos. No obstante, el Comité considera que convendría extraer consecuencias: por ejemplo, por parte del Tribunal de Justicia, al que la Comisión podría recurrir obligatoriamente en caso de que el Tribunal de la Patente Comunitaria admitiese una excepción de ilegalidad.

2.1.5 Por lo que se refiere al período transitorio, es necesario destacar que los órganos jurisdiccionales nacionales designados por los Estados miembros, en número limitado en cada país, corren el riesgo posible de dictar jurisprudencia y decisiones divergentes, en particular sobre la interpretación de los artículos 52 a 57 del Convenio de la Patente Europea. Sería conveniente prever que el Tribunal pudiera, si fuera necesario, intervenir posteriormente, una vez que se haya determinado su competencia, como instancia de revisión en las condiciones restrictivas previstas para dicho procedimiento.

2.1.6 El Comité expresa su deseo de que el futuro Tribunal de la Patente Comunitaria dé por su parte una interpretación mesurada, conforme a los principios generales de interpretación jurídica, de las condiciones de patentabilidad en las acciones relativas a la validez del título, en particular por lo que se refiere al respeto de las exclusiones que se formulan claramente en los artículos 52 y siguientes del Convenio de la Patente Europea. El Comité se pregunta sobre la evolución futura, paralela o divergente, del Derecho comunitario y del Convenio de la Patente Europea, en particular sobre la autonomía del Derecho comunitario en relación con los posibles cambios de las disposiciones relativas a los criterios de patentabilidad del Convenio de la Patente Europea en el futuro, y expresa su deseo de que la Comisión proponga rápidamente modalidades relativas al examen y la concesión de la patente comunitaria que garanticen la supremacía del Derecho comunitario de la propiedad industrial frente a las posibles modificaciones futuras, en el Convenio de la Patente Europea, de las condiciones de concesión y validez de la patente europea por parte de la Oficina Europea de Patentes (OEP).

2.1.7 El Comité aprueba las disposiciones que permiten una solución rápida de los conflictos, así como la posibilidad de que las partes puedan llegar a acuerdos ante el Tribunal.

2.1.8 El Comité considera que las propuestas presentadas por la Comisión sobre la competencia y la organización específica del Tribunal de la Patente Comunitaria son propuestas bien meditadas y bien elaboradas, equilibradas y que permiten una solución eficaz de los conflictos.

2.1.9 Por esta razón, el Comité lamenta aún más que el pasado 11 de marzo el Consejo no haya sido capaz de avanzar sobre el Reglamento de la patente comunitaria. El Comité recuerda la importancia de que se cree cuanto antes la patente comunitaria, a fin de contribuir a la innovación y la competitividad de las empresas europeas, y afirma que no cabe admitir retrasos debidos a consideraciones lingüísticas u otras, que no son fundamentales pero cuyo coste podría resultar excesivo y anular las ventajas que supone la existencia de un título comunitario. Todos los Estados miembros forman parte del Convenio de la Patente Europea en el que únicamente existen tres lenguas oficiales de presentación; no hay razón para adoptar disposiciones más vinculantes y más costosas para un título comunitario.

2.1.10 El Comité confía firmemente en que, en interés de la innovación y la creación de empleo cualificado en Europa, el Consejo opte rápidamente por un título barato, sin sobrecargas procesales ni obligaciones excesivas que anularían su atractivo y eficacia.

#### *Observaciones particulares*

2.2 El Tribunal de Primera Instancia ya es competente sobre litigios en materia de propiedad industrial en asuntos de marcas, dibujos y modelos, cuya gestión está en manos de la Oficina de Armonización del Mercado Interior. Quizá habría sido posible crear un Tribunal de la Propiedad Industrial como sala jurisdiccional del Tribunal de Primera Instancia, competente sobre todos los títulos comunitarios existentes y futuros de propiedad industrial, y una sala especializada de recurso sobre estos títulos en el Tribunal de Primera Instancia, a fin de centralizar los litigios de la propiedad industrial comunitaria. Esta cuestión, sin embargo, podría ser objeto de examen en un futuro más lejano, una vez adquirida experiencia práctica suficiente con los órganos jurisdiccionales de las patentes, después de 2013. Esta posibilidad de una competencia más amplia ya existe en la sala jurisdiccional del Tribunal de Primera Instancia competente para los recursos, que el Comité aprueba plenamente.

2.3 El Acuerdo sobre Patentes Comunitarias (APC) establecía que, además de una elevada cualificación en materia de patentes, los jueces nombrados deberían poseer también amplios conocimientos lingüísticos (ya que no habrá un juez por país). Esta disposición del APC no ha sido mantenida por la Comisión, algo que el Comité lamenta, ya que los justiciables, demandantes o demandados, deberían poder no sólo ser oídos sino también, en la medida de lo posible, tener la oportunidad de ser comprendidos en una de las lenguas comunitarias por al menos uno de los jueces que conozcan del asunto, aunque en cada vista haya que prever una interpretación especializada. A igualdad de cualificaciones, debería darse preferencia a los jueces que dominen varias lenguas comunitarias oficiales.

2.4 Aunque las cuestiones de propiedad del título siguen siendo competencia nacional, hay que señalar que las soluciones a la cuestión de los derechos de los inventores asalariados o «working for hire» se tratan de forma diferente en cada país. Convendría establecer un mayor grado de armonización en la legislación aplicable a la patente comunitaria por lo que se refiere a los derechos de determinadas categorías de inventores en relación con el propietario del título, en pro de la equidad y a fin de evitar contratos leoninos sobre la propiedad

del título y la parte o la compensación que deben recibir los inventores (en general, las patentes son registradas por una empresa que tiene la propiedad, mucho más raramente por el inventor real, que, por contrato o de conformidad con la legislación nacional, puede a veces beneficiarse de derechos pecuniarios sobre la explotación de su invención, pero que a menudo no tiene ningún derecho).

2.5 El Comité toma nota con interés de la declaración de la Comisión según la cual los costes de examen, concesión y conservación de la patente comunitaria serían un 50 % menos elevados que los de la patente europea; sin embargo, debería elaborarse oportunamente una normativa sobre la intermediación en materia de patente comunitaria (consejeros, abogados especialistas en patentes europeas), para no crear distorsiones importantes en los costes reales de obtención de la patente y garantizar un servicio cualificado a los solicitantes. La lista de los abogados especialistas en patentes europeas autorizados por la Oficina Europea de Patentes puede servir de referencia, pero podría considerarse la posibilidad de establecer una tarificación orientativa u obligatoria para las distintas prestaciones de servicios. Del mismo modo, deberían tenerse en cuenta el papel y la remuneración de las oficinas nacionales de patentes o de la propiedad industrial, así como la posibilidad de autorizar traductores técnicos especializados en patentes, siempre desde una perspectiva de calidad y de un coste razonable de los servicios.

2.6 El examen de la ficha de financiación pone de manifiesto que, aunque se cobren a las partes tasas de procedimiento, sería conveniente que el Consejo, pronunciándose sobre el baremo por mayoría cualificada, tenga en cuenta la necesidad de un acceso equitativo a la justicia y no fije importes que podrían tener efectos disuasorios para los particulares o las PYME. A juicio del Comité, el coste de los servicios prestados a los particulares no podrá en cualquier caso cubrirse únicamente con las tasas de procedimiento, teniendo en cuenta el proyecto de presupuesto del Tribunal de la Patente Comunitaria y el principio de moderación de los costes de obtención, conservación y protección de la propiedad industrial por lo que se refiere a la patente comunitaria, en relación con la patente europea y las patentes nacionales de terceros países más desarrollados. Por consiguiente, el Comité confía en que las tasas de procedimiento, tanto en primera como en segunda instancia, sigan siendo moderadas, a fin de que la patente comunitaria mantenga su ventaja estratégica para la competitividad de las empresas, en particular de las PYME comunitarias.

Bruselas, 31 de marzo de 2004.

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social Europeo*  
Roger BRIESCH

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Decisión del Consejo por la que se atribuye competencia al Tribunal de Justicia sobre los litigios relativos a la patente comunitaria»**

(COM(2003) 827 final – 2003/0326 (CNS))

(2004/C 112/22)

El 30 de enero de 2004, de conformidad con el artículo 95 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social sobre la propuesta mencionada.

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

Dada la urgencia de los trabajos, en su 407º Pleno celebrado los días 31 de marzo y 1 de abril de 2004 (sesión del 31 de marzo de 2004), el Comité Económico y Social Europeo ha nombrado ponente general al Sr. RETUREAU y ha aprobado por 56 votos a favor, 1 voto en contra y 1 abstención el presente Dictamen.

**1. La propuesta de Decisión del Consejo que ha presentado la Comisión**

1.1 La propuesta tiene por objeto atribuir al Tribunal de Justicia competencia sobre determinados litigios relativos a la futura patente comunitaria.

1.2 El Consejo Europeo de Lisboa de marzo de 2000 estableció un programa general para aumentar la competitividad de la economía de la Unión y convertirla en la economía del conocimiento más competitiva del mundo. Este programa ambicioso abarca numerosos ámbitos, entre otros la propiedad industrial; a este respecto, el Consejo volvió a impulsar la creación de una patente comunitaria que paliara las limitaciones de los actuales sistemas de protección de las invenciones tecnológicas, con el fin fomentar las inversiones en investigación y desarrollo dentro de la Comunidad Europea.

1.3 En espera de la decisión final sobre el Reglamento del Consejo, única institución competente en este ámbito de conformidad con los fundamentos jurídicos de las propuestas objeto de examen, la Comisión se basó en los aspectos jurisdiccionales del planteamiento político común del Consejo (examinado en los Consejos de Competitividad, del 3 de marzo de 2003, y de Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores, del 6 de marzo de 2003)<sup>(1)</sup>, para presentar este primer proyecto por el que se atribuye competencia al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (TJCE).

1.4 El objetivo perseguido es evitar una fragmentación territorial y material de los litigios relativos a la validez de la patente comunitaria y a los derechos de propiedad industrial que se derivan directamente de ella, así como de los posibles certificados complementarios de protección de la patente, creando una única jurisdicción comunitaria que deberá ser accesible a las personas físicas y jurídicas y estar en funcionamiento antes de 2010.

1.5 El fundamento jurídico de la propuesta de atribución de competencia al Tribunal de Justicia sobre los litigios relativos a la patente comunitaria<sup>(2)</sup> es el artículo 229 A del Tratado CE,

introducido por el Tratado de Niza. El Tratado CE establece que el Consejo, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, podrá atribuir al Tribunal de Justicia, en la medida que él mismo determine, la competencia para resolver litigios relativos a títulos comunitarios de propiedad industrial. Asimismo, el Consejo recomienda que los Estados miembros adopten dichas disposiciones y, seguidamente, las ratifiquen de conformidad con sus respectivas normas constitucionales.

1.6 El Tribunal de Justicia será competente (interpretación estricta) en litigios relativos a la infracción o validez de las patentes comunitarias y de los títulos complementarios. Las acciones admisibles a trámite se detallan en la propuesta revisada de Reglamento del Consejo sobre la patente comunitaria<sup>(3)</sup>: respecto de la violación, se trata de demandas por violación y de acciones de declaración de ausencia de violación, así como de sanciones de la violación; respecto de la validez, se trata de acciones de nulidad y de demandas de reconvención por nulidad. El Tribunal de Justicia también será competente para las medidas de urgencia y las multas coercitivas que puedan ser necesarias en los litigios de que conozca.

1.7 Se prevén medidas transitorias para las patentes comunitarias que puedan tener validez antes de la creación del Tribunal de la Patente Comunitaria en 2010: en dicho caso, los tribunales designados en los Estados miembros serán competentes para aplicar el derecho material del Convenio de Munich y el derecho comunitario correspondiente a los litigios interpuestos antes de la creación del Tribunal de la Patente Comunitaria y, en cualquier caso, deberán concluir los procedimientos ya iniciados.

**2. Observaciones generales**

2.1 El Comité toma nota de que la propuesta de Decisión se ajusta al Tratado CE y al Protocolo sobre el Estatuto del Tribunal de Justicia y manifiesta su aprobación de principio, sujeta a las observaciones que formula a continuación.

<sup>(1)</sup> Nota de la Secretaría del Consejo a las Delegaciones, expediente interinstitucional 2000/0177(CNS), nº 7159/03 PI 24 de 7 de marzo de 2003.

<sup>(2)</sup> COM(2003) 827 final de 23.12.2003.

<sup>(3)</sup> Nota de la Presidencia al Grupo «Propiedad Intelectual» (Patentes), texto (revisado) de la propuesta, nº 10404/03 PI 53 de 11 de junio de 2003, revisado a continuación por el grupo «patentes» el 4 de septiembre de 2003, documento nº 12219/03.

2.2 El Comité comparte la opinión de que es necesario un único tribunal con competencia exclusiva y que aplique normas y una jurisprudencia uniformes para lograr una aplicación correcta del derecho sobre la patente comunitaria a los litigios que puedan plantearse en el territorio de la Comunidad. Esta solución ofrece a los justiciables las garantías de seguridad y estabilidad jurídica a que tienen derecho. Asimismo, se respeta en la vista oral el derecho a ser escuchado en su propia lengua.

2.3 El Comité considera que el respeto de los derechos de los justiciables justifica que se reconozca a los particulares la posibilidad de impugnar indirectamente algunos actos comunitarios en relación con su litigio particular (procedimiento de excepción de ilegalidad) respecto de la validez de una patente, pero sin que el Tribunal de la Patente Comunitaria tenga la posibilidad de anular los actos comunitarios impugnados. No obstante, el Comité considera que convendría extraer consecuencias; por ejemplo, por parte del Tribunal de Justicia, al que la Comisión podría recurrir obligatoriamente en caso de que el Tribunal de la Patente Comunitaria admita una excepción de ilegalidad.

2.4 Por lo que se refiere al período transitorio, es necesario destacar que existe el riesgo de que los órganos jurisdiccionales nacionales designados por los Estados miembros, en número limitado en cada país, establezcan una jurisprudencia y decisiones divergentes, en particular sobre la interpretación de los artículos 52 a 57 del Convenio sobre la Patente Europea. Quizá conviniera prever que el Tribunal de Justicia pudiera intervenir posteriormente, una vez que se haya determinado su competencia, como instancia de revisión en las condiciones restrictivas previstas para dicho procedimiento, con el fin de unificar, llegado el caso, la jurisprudencia de los tribunales nacionales encargados de resolver los litigios sobre la patente comunitaria, ya que no sería justo que se ofrezcan soluciones diferentes en casos similares. En concreto, ello podría aplicarse a las condiciones de validez del título emitido por la Oficina Europea de Patentes, dada la jurisprudencia a veces discutible de la División de Oposición y de la Sala de Recursos sobre las condiciones de patentabilidad<sup>(1)</sup>, que los tribunales nacionales no siempre aplican.

2.5 Todavía no se han creado los certificados complementarios de protección (para los medicamentos y los productos fitosanitarios) dentro de la patente comunitaria y serán objeto de una propuesta posterior de la Comisión. Por lo tanto, el Comité considera arriesgado incluir dentro de las competencias del Tribunal de Justicia los litigios sobre un título en proyecto, pero cuya existencia y naturaleza todavía no son seguras. Podría considerarse una redacción diferente, más amplia, para determinar las competencias del Tribunal de Justicia (por ejemplo: «patentes comunitarias y demás títulos o certificados comunitarios de propiedad industrial») en previsión de la evolución futura. No cabe duda de que la ampliación de la protección o

su modulación futura en los distintos ámbitos de las invenciones patentables generarán opiniones contradictorias, por lo que es delicado prejuzgar en la actualidad las soluciones y el carácter de los títulos que podrían ser objeto de decisiones futuras del legislador comunitario.

2.6 El Comité aprueba la competencia del Tribunal de Justicia para la adopción eventual de medidas provisionales (obligación de actuar o de abstenerse de actuar, protección de pruebas y cese inmediato de la infracción) y sanciones, incluidas las multas coercitivas, ya que de lo contrario la resolución de los litigios carecería de eficacia. Por razones prácticas, la aplicación del carácter ejecutivo de las decisiones finales o provisionales del Tribunal de la Patente Comunitaria deberá confiarse a las autoridades nacionales competentes, que disponen de poderes coercitivos de conformidad con las legislaciones respectivas. Los tribunales nacionales siguen siendo competentes en los casos no cubiertos por la atribución de competencia al Tribunal de Justicia. En concreto, puede tratarse de los contratos sobre las patentes comunitarias o de litigios referidos a la propiedad de dicha patente. El Comité también aprueba estas soluciones, pero formula algunas observaciones específicas al respecto.

2.7 Por último, considera lógicas y necesarias las condiciones de entrada en vigor de la Decisión que se analiza, dado que requiere la modificación de las normas nacionales de competencia y organización judicial, que los Estados miembros deberán notificar previamente a la Comisión, así como la constitución efectiva y simultánea del Tribunal de la Patente Comunitaria, que se crea mediante un proyecto de Decisión del Consejo examinado en otro dictamen.

### 3. Observaciones particulares

3.1 El Tribunal de Primera Instancia ya es competente sobre litigios en materia de propiedad industrial en asuntos de marcas, dibujos y modelos, cuya gestión está en manos de la Oficina de Armonización del Mercado Interior. Quizá habría sido posible crear un Tribunal de la Propiedad Industrial como sala jurisdiccional del Tribunal de Primera Instancia, competente sobre todos los títulos comunitarios existentes y futuros de propiedad industrial, y una sala especializada de recurso sobre estos títulos en el Tribunal de Primera Instancia, a fin de centralizar los litigios de la propiedad industrial comunitaria. Esta cuestión, sin embargo, podría ser objeto de examen en un futuro más lejano, una vez adquirida experiencia práctica suficiente con los órganos jurisdiccionales de las patentes, después de 2013. Esta posibilidad de una competencia más amplia ya existe en la sala jurisdiccional del Tribunal de Primera Instancia competente para los recursos, que el Comité aprueba plenamente.

Bruselas, 31 de marzo de 2004.

*El Presidente*

*del Comité Económico y Social Europeo*

Roger BRIESCH

<sup>(1)</sup> Por ejemplo, la patente concedida para un animal modificado genéticamente (ratón oncógeno), aunque las razas y especies animales no pueden patentarse.

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Tecnologías medioambientales adecuadas en los nuevos Estados miembros: realidades y perspectivas»**

(2004/C 112/23)

El 17 de julio de 2003, de conformidad con el apartado 2 del artículo 29 del Reglamento Interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un dictamen sobre el tema: «Tecnologías medioambientales adecuadas en los nuevos Estados miembros: realidades y perspectivas».

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 4 de marzo de 2004 (ponente: Sr. RIBBE).

En su 407º Pleno de los días 31 de marzo y 1 de abril de 2004 (sesión del 31 de marzo de 2004), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 80 votos a favor, 1 voto en contra y 2 abstenciones el presente Dictamen.

**1. Situación actual: referencias generales a las tecnologías medioambientales**

1.1 Muchos estudios e informes publicados señalan que, aunque ya se hace mucho en materia de, por ejemplo, lucha contra la contaminación de la atmósfera y del agua, es evidente que tanto en los actuales Estados miembros como en los países candidatos se deben seguir realizando considerables esfuerzos para preservar los recursos naturales básicos del ser humano y el patrimonio natural europeo, cumplir con la legislación actual sobre medio ambiente y llevar a Europa hacia el desarrollo sostenible.

1.2 Es sabido que las tecnologías medioambientales desempeñan en este contexto una importante función para resolver los problemas de medio ambiente. La Comisión ha elaborado en este marco un «Plan de actuación a favor de las tecnologías ambientales en la Unión Europea»<sup>(1)</sup>, actualmente objeto de debate con las instituciones afectadas y la sociedad civil organizada. El CESE ha acogido con satisfacción este documento, ya que las tecnologías ambientales (por ejemplo: plantas depuradoras e instalaciones de filtrado) han experimentado en los últimos años y últimos decenios importantes progresos en materia de protección medioambiental. Esto rige tanto para instalaciones estacionarias –tales como, por ejemplo, plantas industriales o centrales eléctricas–, como para dispositivos técnicos móviles.

1.3 La fijación y mayor restricción de los límites de emisiones de escape de los automóviles es un ejemplo de perfeccionamiento técnico permanente de una tecnología destinada a reducir la contaminación. Este ejemplo, no obstante, muestra también que:

— Determinados progresos en el desarrollo e introducción de tecnologías medioambientales, como el catalizador de escape, sólo se aplican a menudo tras enconados debates políticos (recuérdese la resistencia en su momento de la industria del automóvil). Por lo demás, este tipo de debate

político parece repetirse actualmente en el sector de los filtros de partículas diésel.

— Las tecnologías medioambientales tienen límites: mientras que las emisiones de óxidos de nitrógeno y dióxido de azufre en particular han podido reducirse notablemente, no existen aún en general tecnologías aplicables prácticamente para la contención de, por ejemplo, las emisiones de CO<sub>2</sub> o CFC, responsables determinantes de uno de los principales desafíos para el futuro en política de medio ambiente: los problemas climáticos.

1.4 Las tecnologías medioambientales, por tanto, son un importante elemento de la política de medio ambiente. Pero es necesario proceder a cambios estructurales allí donde no se puedan obtener éxitos suficientes con soluciones técnicas exclusivamente. En el presente Dictamen, sin embargo, el CESE se limitará a examinar el sector de las tecnologías medioambientales desde diversos puntos de vista.

1.5 Las tecnologías medioambientales no son con todo importantes sólo por consideraciones de política de medio ambiente. La ciencia e industria que las posibilitan se han convertido en los últimos tiempos en un importante factor económico y de creación de puestos de trabajo. Entretanto, el volumen de negocios originado a tal efecto en Europa es de más de 183 mil millones de euros<sup>(2)</sup>. Por ello, el CESE acogió ya también favorablemente la Comunicación de la Comisión sobre el desarrollo de un plan de actuación en materia de tecnología medioambiental<sup>(3)</sup>.

1.6 La experiencia adquirida, no obstante, enseña que en el sector de las tecnologías medioambientales –al igual que en otros muchos sectores económicos– no se dispone de suficientes recursos financieros para realizar todos los proyectos seleccionados y considerados necesarios dentro del período de tiempo que se haya elegido. Por ello, muchas medidas necesarias en política de medio ambiente no pueden realizarse.

<sup>(2)</sup> Informe de la Comisión - La tecnología medioambiental en pro del desarrollo sostenible, COM/2002/0122 final.

<sup>(3)</sup> Dictamen del CESE sobre el «Informe de la Comisión - Desarrollo de un plan de actuación en materia de tecnología medioambiental» (COM(2003) 131 final), CESE 1027/2003, aún no publicado en el Diario Oficial.

<sup>(1)</sup> COM(2004) 38 final de 28 de enero de 2004.

*La situación en los países candidatos a la adhesión*

1.7 En el marco del presente Dictamen no es posible, y tampoco se pretende, ofrecer una panorámica de la situación y evolución del medio ambiente y de su protección en los países candidatos. La situación es demasiado compleja como para poder dar cuenta sólo de aspectos positivos o negativos sobre la evolución del medio ambiente. Lo que no ofrece duda es que muchos de los fenómenos (locales) de contaminación medioambiental, directamente perceptibles en los últimos años en los Estados candidatos, pudieron reducirse en parte de modo muy significativo. Han hecho su aparición, en cambio, otros problemas medioambientales, menos directamente perceptibles<sup>(1)</sup>. Es indiscutible, no obstante, que el cierre de industrias particularmente contaminantes y la utilización de tecnologías destinadas a luchar contra la contaminación han permitido entretanto atenuar muchos riesgos directos para la salud resultantes de la contaminación medioambiental.

1.8 Con todo, lo que queda por hacer para cumplir con las normas en materia de medio ambiente previstas en la legislación comunitaria es considerable. Para aplicar el acervo comunitario en los PECO se necesitan inversiones en infraestructura medioambiental del orden de entre ochenta mil y ciento diez mil millones de euros<sup>(2)</sup> aproximadamente. Los fondos, sin embargo, escasean también en los países candidatos. En este contexto, las inversiones estatales en medio ambiente compiten indudablemente con otras misiones del Estado, tales como política social, educación, infraestructuras, etc. Y también en el caso de las inversiones de la industria o de los ciudadanos rige el principio de evitar en lo posible asignaciones inadecuadas de recursos. Es decir, será importante utilizar de modo sumamente eficaz los recursos asignados y buscar soluciones eficientes y económicamente ventajosas.

1.9 El presente Dictamen, pues, se centrará en las tecnologías ambientales en los Estados PECO. Los ejemplos utilizados se aplican en su mayoría a Polonia. Polonia, por una parte, es el país candidato de mayor extensión al que se destinará una parte considerable de las futuras ayudas comunitarias. Polonia también se caracteriza, frente a casi todos los demás países candidatos, por importantes diferencias entre zonas urbanas y rurales, algo que –como ilustrará el presente Dictamen– tiene considerable importancia para el sector de las tecnologías ambientales. Polonia, además, ha de enfrentarse aún –a diferencia de casi todos los demás países candidatos– a nuevas transformaciones radicales en el sector de la industria. Y, por último, se ha elegido Polonia como ejemplo, porque el CESE puede invocar una larga cooperación con este país en el ámbito de la protección medioambiental.

1.10 Las observaciones y recomendaciones formuladas en el presente Dictamen, no obstante, son aplicables a todos los

<sup>(1)</sup> Causados, por ejemplo, por el aumento del transporte individual. Cabe referirse también a problemas de protección de la biodiversidad o a fenómenos de contaminación ambiental originados, por ejemplo, por inversiones agroindustriales (como, por ejemplo, instalaciones gigantescas de engorde de ganado porcino del inversor estadounidense Smithfield, en Polonia).

<sup>(2)</sup> COM(2001) 304 final – «El reto de la financiación medioambiental en los países candidatos», p. 8.

países candidatos y rigen también para muchos de los actuales Estados miembros.

*Fondos para la protección medioambiental en los países candidatos*

1.11 La Unión Europea está comprometida ya desde hace algunos años en los países candidatos –es decir, en el proceso de preadhesión– con ayudas financieras a las inversiones en medio ambiente. Esto representa una diferencia importante y loable con respecto a las demás ampliaciones de la UE: Con sus subvenciones la Comisión subraya la creciente importancia del medio ambiente. Se disponía hasta el momento, entre otros, de los programas PHARE e ISPA, y en parte también de SAPARD, debiéndose hacer referencia a las dificultades comprobadas una y otra vez por la Comisión en la utilización de los fondos.

1.12 Entre 1995 y 2000 se destinaron para el sector del medio ambiente 398,2 millones de euros con cargo al programa PHARE y 460,2 millones de euros con cargo a ISPA, principalmente para proyectos hídricos (en torno al 82,3 % del conjunto de los créditos), seguidos de proyectos en el sector de los residuos (15,7 % de los créditos) y para la lucha contra la contaminación atmosférica (2 %) <sup>(3)</sup>. Polonia recibió en los mencionados seis años un total de 233,4 millones de euros (por consiguiente, un promedio de 40 millones de euros anuales).

1.13 Cabe tener en cuenta al respecto, no obstante, que el Programa ISPA no empezó a ser operativo hasta el año 2000. Desde entonces se destinan anualmente unos 500 millones de euros con cargo a ISPA para inversiones en medio ambiente por parte de los PECO. De ellos, Polonia recibe entre 30 y 37 %.

1.14 En el pasado, las ayudas financieras decididas por la UE fueron sin duda para los países candidatos contribuciones valiosas, pero se debe observar que la parte principal de los créditos fue aportada y seguirá siendo aportada por estos países. «Los créditos de PHARE e ISPA podrán cubrir sólo una pequeña parte de las necesidades de financiación de los países candidatos en el sector medioambiental: 1,1 % de las necesidades totales en el sector del agua, 0,75 % en el de los residuos y sólo 0,03 % en el sector de la contaminación atmosférica, tal como ha estimado el Tribunal de Cuentas Europeo» <sup>(4)</sup>.

1.15 Hasta el año 2000, el porcentaje de toda la ayuda exterior para la financiación de medidas ambientales en Polonia ascendió por término medio «sólo» al 5 % del total de las inversiones destinadas a la protección del medio ambiente; la contribución correspondiente de la UE supuso también sólo una parte.

<sup>(3)</sup> EU Nachrichten Nr. 20, de 28.5.2003, según estimaciones del Tribunal de Cuentas Europeo.

<sup>(4)</sup> *Ibidem*.

1.16 Esto, no obstante, cambiará sensiblemente tras la adhesión. Según estimaciones del Ministerio de Medio Ambiente de Polonia, de los 7 300 millones de euros con cargo a los Fondos Estructurales que Polonia recibirá de la UE entre 2004 y 2006, 545 millones de euros se destinarán a medidas ambientales. En lugar del Programa ISPA intervendrá entonces el Fondo de Cohesión, en el cual ya están consignados unos 7 600 millones de euros para los años 2004 a 2006. De ellos, Polonia recibirá entre 45 y 52 %, es decir, entre 3 400 y algo menos de 4 000 millones de euros. Es sabido que una mitad del Fondo de Cohesión se destina a inversiones en medio ambiente y otra mitad a inversiones en transportes. Es decir, que en el futuro se destinarán en total a Polonia entre 1 300 y 1 500 millones de euros anuales procedentes de las arcas comunitarias para el sector del medio ambiente.

1.17 La utilización de los fondos comunitarios para la protección medioambiental en los países candidatos ha sido hasta ahora todo salvo óptima. Ahora bien, ya que en el futuro se dispondrá de fondos mucho más importantes, será preciso prestar mayor atención que hasta ahora a que estas considerables sumas de dinero se utilicen eficazmente y no se dilapiden en planificaciones de crecimiento ilusorias o en proyectos inadecuados en que –por ejemplo– se recurra a técnicas superadas y excesivamente onerosas. En su «Informe especial nº 5/2003 sobre la financiación con fondos Phare e ISPA de proyectos medioambientales en los países candidatos», el Tribunal de Cuentas Europeo formuló, entre otros puntos críticos, el de que en algunos casos se había aprobado proyectos en los que era evidente el riesgo de «sobredimensionamiento» y, por consiguiente, de que los fondos no se utilizaran de forma económica y, además, de que los costes de explotación subsiguientes resultaran superiores a lo debido. Uno de los varios ejemplos mencionados en el Informe es el de la planta depuradora de aguas residuales de Szczecin, que funciona sólo al 40 % de su capacidad.

## 2. ¿Qué son tecnologías adecuadas? ¿Por qué las necesitamos?

2.1 Las denominadas tecnologías medioambientales «adecuadas» pueden desempeñar, a juicio del CESE, un papel muy importante cuando se trate de

- desarrollar proyectos eficaces para solucionar problemas locales;
- ahorrar dinero, quizá no en la fase de planificación, pero sí desde luego en la de inversión, e igualmente en el capítulo de gastos de funcionamiento, y
- crear puestos de trabajo locales y regionales.

2.2 «Adecuado» significa para el CESE que, en cada caso concreto, se deberán buscar soluciones que no sólo se centren en la viabilidad o eficacia técnicas, sino que integren ampliamente la situación local, incluida también la de las personas que vivan in situ.

2.3 Se ilustrará por ahora con ayuda de algunos ejemplos lo que el CESE entiende por tal concepto:

### 2.3.1 Contaminación atmosférica/Eficiencia energética

2.3.1.1 Cuando Polonia, a finales de los años ochenta, se separó definitivamente del antiguo pasado comunista, la protección medioambiental adquirió suma importancia en el acontecer político. Esto no es nada sorprendente, puesto que muchas personas estaban directamente afectadas por la contaminación ambiental extrema causada principalmente por las instalaciones industriales, e igualmente por la calefacción doméstica a base de carbón.

2.3.1.2 En Cracovia se realizaron estudios sobre el modo de reducir la contaminación causada por el dióxido de azufre, que no sólo era nocivo para la salud humana, sino que también destruía masivamente las fachadas urbanas, sumamente valiosas desde un punto de vista arquitectónico y cultural. Una de las primeras medidas previstas fue el saneamiento a gran escala de dos centrales eléctricas.

2.3.1.3 Estimaciones alternativas elaboradas paralelamente habían mostrado también, no obstante, que con el mismo gasto exigido por el acondicionamiento técnico de las centrales se habría podido conseguir un efecto de ahorro dos veces superior en dióxido de azufre si en su lugar se hubiesen cambiado las viejas instalaciones domésticas de carbón y se hubiesen adoptado medidas de ahorro energético en las casas (aislamiento, cristales de protección térmica, etc.).

2.3.1.4 Estas medidas habrían deparado al mismo tiempo mejores condiciones de vida a las personas afectadas y habrían fomentado la artesanía local, contribuyendo así notablemente a reforzar la coyuntura económica local. No obstante, se financió el saneamiento de las centrales, algo también achacable sin duda alguna a los intereses de la gran industria extranjera, que fue en definitiva la que obtuvo partes considerables de los contratos.

### 2.3.2 Depuración de aguas residuales

2.3.2.1 Polonia hace actualmente grandes y loables esfuerzos para mejorar la depuración de aguas residuales. Tras acometer en una primera fase, principalmente en las grandes ciudades, la construcción o, en su caso, el saneamiento de depuradoras, ahora se ponen en marcha también en poblaciones más pequeñas –o bien, ya se pusieron en su momento– muchos planes y medidas de construcción.

2.3.2.2 Para las zonas rurales, sin embargo, de baja densidad de población, las soluciones centrales –oportunas indudablemente para las aglomeraciones– son a menudo menos adecuadas, tanto por razones técnicas como financieras. No obstante, se prevén casi exclusivamente tales soluciones «con arreglo a las técnicas actuales».

2.3.2.3 Un ejemplo en tal sentido es el del municipio de Sokoli en el voivodato de Podlissie, en el Nordeste de Polonia: su superficie territorial es de 160 km<sup>2</sup> y dispone de 29 demarcaciones municipales, todas las cuales serán conectadas a la depuradora actualmente en construcción en el municipio principal.

2.3.2.4 Además de la construcción de la instalación técnica propiamente dicha, los colectores de aguas residuales requieren siempre una de las principales partidas, tanto en la inversión como en el mantenimiento. El programa polaco de depuración de aguas residuales, de diciembre de 2003, expone claramente que sólo se destinará un tercio de las inversiones a la construcción o, en su caso, modernización de depuradoras, y que se necesitan dos tercios de los créditos para la canalización. En el caso presente se proyectan conductos de presión (con las correspondientes estaciones de bombeo, que son muy costosas), para transportar las aguas residuales a la depuradora central. En las aglomeraciones urbanas, las canalizaciones específicas miden por lo general entre 0,5 y 2 metros por habitante, mientras que en zonas rurales pueden tolerarse todavía según los casos entre 5 y 10 m por habitante. En el caso presente, los planes prevén en ocasiones una extensión muy superior a 20 m y a veces hasta 40 m de canalización por habitante, sin haber incluido aun en el cálculo las canalizaciones de conexión con las casas.

2.3.2.5 Las propuestas de los planificadores de aguas residuales no pueden considerarse en modo alguno una solución adaptada a las condiciones locales. La solución ofrecida hace pensar intensamente en las planificaciones deficientes en el sector de las aguas residuales llevadas a cabo en el Este de Alemania tras la reunificación y que condujeron a la imposición de tasas exorbitantes sobre las aguas residuales y constituyen desde entonces una auténtica desventaja estructural del respectivo sitio. Allí también surgieron proyectos atribuibles a perspectivas de crecimiento ilusorias, e igualmente a una transposición errónea de grandes estructuras a zonas rurales.

2.3.2.6 Las tasas muy elevadas sobre aguas residuales resultantes de soluciones inadecuadas son perjudiciales para el desarrollo económico de las regiones afectadas en un doble sentido: por una parte, el dinero que debe destinarse a altas tasas podría utilizarse para el desarrollo económico de otros sectores; por otra, las tasas elevadas sobre aguas residuales pueden ser especialmente disuasorias para la implantación de empresas con grandes necesidades de agua.

2.3.2.6.1 Según las estimaciones de una coalición de iniciativas ciudadanas contra proyectos costosos de aguas residuales creada entretanto en el Estado federado de Turingia, los costes relativos al agua y aguas residuales de las mancomunidades se han disparado desde que las inversiones se benefician parcialmente de los créditos de fondos estructurales. Así, por ejemplo, el municipio de Friedrichsroda ha expedido recientemente a sus vecinos recibos de contribución por la conexión a las instalaciones de suministro del agua y depuración de aguas residuales por un importe superior a 10 000 euros, ascendiendo incluso en uno de los casos a 99 000 euros<sup>(1)</sup>. Los ciudadanos a los que en su día se ponderaron las virtudes de los planes de aguas residuales –aludiendo, por ejemplo, a elevadas ayudas a la inversión– reaccionan ahora indignados a los costes de funcionamiento sobre los que en su momento se había guardado silencio.

<sup>(1)</sup> Diario regional de Turingia (Eisenacher Presse) de 24.10.2003.

2.3.2.7 El CESE se remite igualmente en este contexto a la crítica del Tribunal de Cuentas Europeo, que no sólo habla de proyectos de aguas residuales de dimensiones excesivas, sino también de asesores más bien incompetentes que venden proyectos caros casi «en serie».

2.3.2.8 El ejemplo de Miroslawice (término municipal de Trzebiatow en el Mar Báltico) muestra que la repetición, temida por el CESE, de planificaciones deficientes es real y que los ejemplos señalados por el Tribunal de Cuentas no son casos individuales. Pueden tener repercusiones graves también para la aplicación de tecnologías adecuadas. En Trzebiatow se utilizaron fondos para una planta depuradora «sobredimensionada». En la demarcación municipal de Miroslawice, la Fundación federal alemana para el medio ambiente quería promover un proyecto de demostración para la construcción de una depuradora seminatural cuya tecnología ha sido especialmente desarrollada para pequeñas localidades en el litoral del Mar Báltico. Al cabo de un período de dos años de preparación del proyecto y pese al acuerdo municipal y la autorización para construir de que ya se disponía entretanto, el municipio renunció finalmente al proyecto, porque se tuvo constancia de que la depuradora central de Trzebiatow construida poco antes necesitaba urgentemente, por su sobredimensionamiento, la conexión de otros lugares para trabajar con mayor eficacia. No se siguió adelante, pues, con el proyecto para la utilización y demostración de una solución descentralizada de tratamiento adecuado de aguas residuales.

### 2.3.3 Tratamiento de lodos residuales

2.3.3.1 La necesidad aguza el ingenio, como dice el proverbio. El encargado del mantenimiento de la depuradora en el municipio de Zambrow, en el Nordeste de Polonia, no disponía (en su momento) de créditos para instalar un sistema de tratamiento de lodos residuales. Su solución: convierte en humus una parte de los lodos sirviéndose para ello de gusanos generadores de compost a los que califica de sus «colaboradores más fieles y eficaces». Otra parte de los lodos se introduce en la depuradora en forma de humus de carrizo, el cual se ha ido desarrollando hasta convertir la tierra en auténtico paraíso natural. La población y los agricultores compran gustosamente el compost, ya que aprecian sus propiedades de mejora del suelo<sup>(2)</sup>. Los costes de tratamiento de los lodos residuales representan en Zambrow sólo el 5 % de los costes de las depuradoras que tratan y eliminan los lodos con soluciones técnicas. Además –y esto también forma parte del concepto de «adecuación»–, en el caso de Zambrow es decisivo el hecho de que los lodos no contienen sustancias contaminantes (algo que, no obstante, vale para muchos municipios rurales de los Estados candidatos). A consecuencia de ello, Zambrow es el municipio en que los costes de tratamiento de las aguas residuales son los más bajos de la región. Sin embargo, aunque el municipio dispone de una instalación eficaz y barata para el tratamiento de aguas y lodos residuales, en raras ocasiones se toma por modelo la solución desarrollada por el propio encargado de la depuradora.

<sup>(2)</sup> El CESE es consciente de los problemas de la utilización de lodos residuales en superficies agrarias. Muy a menudo debe prohibirse estrictamente la utilización debido a las concentraciones de sustancias contaminantes. Con respecto a la problemática general de los lodos residuales véase el Dictamen del CESE sobre la «Revisión de la Directiva 86/278/CEE del Consejo relativa a la utilización de los lodos de depuradora en la agricultura», DO C 14 de 16.1.2001, pp. 141–150.

2.3.3.2 El CESE señala que precisamente para las zonas rurales existen técnicas de depuración (adecuadas) perfectamente viables en las que no se presenta en absoluto el problema de los lodos residuales, por ejemplo en depuradoras que utilizan plantas.

#### Otros ejemplos

2.3.4 Otros ejemplos que se pueden citar de tecnologías medioambientales adecuadas son –sin tener la más mínima pretensión de exhaustividad– las instalaciones descentralizadas de producción de energía.

2.3.5 Alemania, como país que desde hace algunos años recurre cada vez más a la utilización de energías renovables –y, por tanto, neutras desde el punto de vista del CO<sub>2</sub>–, puede considerarse modelo de cómo con las tecnologías medioambientales adecuadas se pueden combinar positivamente intereses medioambientales y efectos en el empleo.

2.3.6 En Alemania se utiliza últimamente más acero para la construcción de turbinas eólicas que para la construcción naval. En determinadas zonas, estructuralmente deprimidas –como, por ejemplo, Frisia oriental–, la energía eólica ha permitido la creación de varios millares de nuevos puestos de trabajo.

2.3.7 En Alemania, la construcción y explotación de instalaciones de biogás se han convertido cada vez más para los agricultores en sinónimo de nuevas fuentes de ingresos adicionales. Las escuelas y otros edificios públicos recurren cada vez más para calefacción a energías renovables de origen local –por ejemplo, virutas de madera–, y no a combustibles fósiles tradicionales, como petróleo o gas, importados desde largas distancias. Sólo en el «país del carbón», Renania del Norte-Westfalia, se han instalado ya más de mil plantas de incineración de gránulos de madera, algo que no sólo reduce la contaminación ambiental, sino que también crea nuevos puestos de trabajo.

2.3.8 Para una planta de producción de virutas de madera con la que dar calefacción en una pequeña ciudad a –por ejemplo– ayuntamiento, centro escolar, sala de congresos, asilo de ancianos y hospital se necesitan rápidamente tres, cuatro o incluso cinco agricultores capaces de obtener en el bosque la leña necesaria, trocearla y velar por su transporte a la planta de producción.

2.3.9 En países como, por ejemplo, Austria o en los países escandinavos se asiste también a un auge repentino en la construcción y explotación de instalaciones de gránulos de madera, mientras que, por el contrario, en los países candidatos apenas existen por el momento instalaciones en el sector de las energías renovables.

### 3. Enseñanza que se puede extraer de los ejemplos

3.1 El CESE recomienda a la Comisión que, en el marco de la estrategia prevista para promover las tecnologías medioam-

bientales, examine con detenimiento las razones que puedan explicar una diferencia tan acusada en la aplicación de tecnologías ambientales adecuadas. Naturalmente, el Comité es consciente de que es particularmente necesario que se den las condiciones económicas generales. Precisamente en los países en que se sigue subvencionando en medida importante una economía basada en el carbón y, al mismo tiempo, se apoyan insuficientemente formas de energía alternativa (como Polonia), las medidas destinadas al ahorro energético no son en parte ni siquiera rentables.

3.2 Además de la falta de fundamentos jurídicos, cabe citar también ante todo las condiciones de financiación comparativamente desventajosas. Con tipos de interés de hasta 20 %, a veces las inversiones no siempre se amortizan a corto plazo, pese a potenciales considerables de ahorro energético. De ahí la gran importancia que podrían tener modelos de contratación (de financiación privada, ligados a fondos de inversión, etc.); deberían promoverse en mayor medida.

3.3 La Comisión ha de estar interesada –desde el punto de vista también del fomento del desarrollo sostenible– en determinar las carencias que siguen impidiendo el recurso a las tecnologías medioambientales adecuadas y ayudar a solventar esta situación.

3.4 Convendría concentrarse, por lo demás, no sólo en los países candidatos, sino mirar también con bastante atención a los actuales Estados miembros. Se llega a saber así que, además de las condiciones económicas generales, existen otros factores que desempeñan un papel. Así, por ejemplo, el CESE ha observado con gran interés en el curso de su trabajo que, dentro de la UE y con una situación de partida casi idéntica, el uso de tecnologías medioambientales adecuadas en los diversos Estados miembros es muy distinto. En Grecia, por ejemplo, casi cada casa dispone en su tejado de una instalación de energía solar (a fines de producción de agua caliente y también, cada vez más, de producción de electricidad), mientras que tal tipo de instalación existe en mucha menor medida en Italia o España.

3.5 Aunque en Polonia y otros Estados PECO, por ejemplo, planteamientos similares están aún en estado embrionario, el país se beneficia ya, no obstante, de la creciente utilización descentralizada de tecnologías medioambientales adecuadas en los países de la UE. En efecto, en Polonia se han puesto últimamente en funcionamiento algunas plantas de producción de gránulos de madera, las cuales, sin embargo, trabajan exclusivamente para la exportación hacia Suecia, Finlandia y Austria.

3.6 El CESE subraya en este contexto que las tecnologías medioambientales adecuadas, y no sólo las tecnologías medioambientales tradicionales, deberían considerarse en ámbitos a primera vista no directamente relacionados, pues estos pueden tener también efectos muy positivos desde el punto de vista de la política medioambiental y regional.

3.7 Así, por ejemplo, las pequeñas queserías o cooperativas lácteas familiares –en muchos Estados miembros casi el arquetipo de especialidades regionales y de identidad regional– son desconocidas hasta ahora en Polonia. Algunos agentes gubernamentales han llegado a sostener incluso la tesis de que las normativas comunitarias prohibirían la construcción y explotación de pequeñas queserías. Estas instalaciones de transformación descentralizadas, sin embargo, son importantes, no sólo para la agricultura local y también en gran medida para la artesanía local, sino que contribuyen indirectamente a la estabilización de circuitos económicos regionales y a la producción agraria, y también por tanto a la preservación de naturaleza y medio ambiente.

3.8 Los ejemplos arriba elegidos no han de ser entendidos erróneamente en el sentido de que el CESE es contrario a soluciones técnicas a gran escala en el sector de las tecnologías medioambientales. No cabe duda de que las soluciones técnicas a gran escala pueden ser también en determinados casos soluciones adecuadas. Cuando se sabe que la mitad de la contaminación del Danubio a su paso por Hungría está causada por la ciudad de Budapest, no se puede –y tampoco se quiere– seguir persistiendo en una actitud contraria a la existencia de una gran planta depuradora. El Comité, por el contrario, desea observar que se debe buscar la solución más adecuada a la respectiva situación local, para

- evitar una asignación inadecuada de recursos;
- adoptar las medidas más idóneas para la población local, e igualmente la economía local;
- realizar el desarrollo sostenible con tecnologías ambientales adecuadas que permitan reducir masivamente el uso de energía y materias primas y contribuyan al crecimiento y creación de empleo.

3.9 El CESE, por consiguiente, quisiera en cierto modo alertar en contra de la «fascinación» –comprobable en parte– por los grandes proyectos que (en los PECO, en el caso presente) se hará probablemente aún más intensa si en los próximos años se llevan a cabo los aumentos arriba señalados de las dotaciones financieras. El objetivo del CESE no es «impedir» algo, sino, por el contrario, encauzar algo en la buena dirección.

3.10 El Comité observa con preocupación que en los países candidatos se carece de amplios conocimientos sobre tecnologías adecuadas y que los gabinetes de ingenieros (cuyo número es muy pequeño) y las autoridades responsables de las autorizaciones tienden a preferir soluciones técnicas a gran escala en casos incluso en que no están justificadas. La consecuencia es que se hacen inversiones con frecuencia mucho más costosas que redundan de modo notablemente positivo en favor de los

honorarios percibidos por los gabinetes de ingenieros. A esto se añade que con la tecnología «establecida» se estima estar del «lado seguro» en lo que a la repercusión ambiental pretendida se refiere.

3.11 Este principio de actuación guía también a menudo a las administraciones, desde la Comisión Europea hasta el ente local. Además, la concentración en un pequeño número de proyectos importantes va acompañada de menores gastos administrativos, empezando en Bruselas, donde falta con frecuencia la capacidad personal de cambiar a soluciones adecuadas, a menudo de menor importancia técnica. A nadie parece interesar que los costes económicos de este modo de proceder están muy por encima de los que se requieren para un incremento en gastos de personal. A ello se añade que las grandes instalaciones a menudo no necesitan subvenciones elevadas, porque, a diferencia de la situación en pequeños y medianos municipios, se pueden encontrar con más facilidad inversores privados.

3.12 Cabe añadir seguramente que, en los países candidatos, la creencia en soluciones centrales y uniformes no ha desaparecido aún definitivamente por doquier, ni mucho menos.

3.13 Los ejemplos aducidos muestran que con tecnologías adecuadas de bajo coste, pequeñas o medianas, para la eliminación de fenómenos locales de contaminación medioambiental se pueden obtener resultados sensiblemente idénticos, e incluso a veces mejores. Tales tecnologías adecuadas son

- parcialmente mucho más difíciles y costosas en la fase de planificación;
- las más de las veces, menos costosas en la fase de la inversión, lo cual tiene el efecto positivo de permitir con el mismo coste la construcción de un mayor número de instalaciones y, por tanto, obtener mejores resultados en la lucha contra la contaminación;
- notablemente menos onerosas en el mantenimiento, lo cual permite ahorrar costes en beneficio de la población local; el dinero «ahorrado» puede ser utilizado para otras medidas de reactivación de la economía <sup>(1)</sup>;
- y brindan también a la artesanía local múltiples posibilidades de empleo, mientras que las soluciones técnicas a gran escala sólo pueden ser ejecutadas a menudo por empresas especializadas; se puede entender esto como una ganancia para la economía regional y local.

3.14 No obstante, las soluciones adecuadas, menos costosas, se asocian a menudo, curiosamente, con una imagen más bien negativa.

<sup>(1)</sup> Así, por ejemplo, en el municipio de Kamieniec, en la región de Polonia occidental Grodzisk Wielkopolski, se proyecta, en lugar de una única depuradora central, un total de 917 pequeñas instalaciones. Tanto los costes de inversión como los de funcionamiento experimentan por ello una reducción previsible del 60 % frente a una solución de canalización central (W. Halicki, Zielona Góra, 2003).

#### 4. Carencias y obstáculos: ¿cómo eliminarlos?

4.1 En los próximos años, por tanto, irán a parar a los países candidatos fondos considerables. Su utilización dependerá principalmente de las decisiones que tomen los responsables de dichos países.

4.2 El CESE es consciente de que por parte de la UE no se pondrán obstáculos directos a que en los países candidatos se considere la posibilidad de utilizar tecnologías medioambientales adecuadas. Pero esto no basta. El Comité considera conveniente un fomento activo, técnica y financieramente.

4.3 El Comité observa que las posibilidades de un uso cada vez mayor de tales tecnologías sólo aumentarán realmente cuando

- la carencia manifiesta de conocimiento sobre las posibilidades que ofrecen las tecnologías medioambientales adecuadas se suprima con una transferencia en masa cada vez más importante de conocimientos técnicos;
- se den a conocer buenas prácticas y se construyan instalaciones de demostración;
- se establezcan en consonancia las condiciones generales legales y económicas;
- se mejoren los requisitos y posibilidades de financiación, en lo posible creando a tal efecto un fondo especial;
- se dé a los responsables en todos los niveles políticos la posibilidad de examinar posibles planificaciones alternativas desde el punto de vista de su aplicabilidad y compatibilidad con las normativas europeas (y nacionales) pertinentes; y
- se asocie a los interlocutores sociales y las organizaciones de la sociedad a la hora de fomentar una mayor sensibilización al respecto entre la ciudadanía.

*Fomento del conocimiento y de la conciencia sobre tecnologías medioambientales adecuadas*

4.4 Las decisiones sobre inversiones en medio ambiente se tomarán cada vez más a nivel local. Los responsables políticos, en especial de los municipios menores, que no disponen de personal especializado, están casi siempre obligados a importar de fuera asistencia especializada para la planificación y ulterior ejecución de la inversión. Los gabinetes de ingenieros a que se recurre carecen en parte de conocimientos, y en parte también de la voluntad de ofrecer soluciones más adecuadas, más baratas y, desde el punto de vista social o medioambiental, mejores que «el estado actual de la técnica». Al fin y al cabo, el cálculo de sus prestaciones se hace por lo general en función del volumen de la construcción, y no en función de si se trata de la solución más favorable en cuanto a sostenibilidad y de aquella que mejor se adapte a las condiciones locales.

4.5 No es raro que los planificadores estén también en relación con empresas constructoras o proveedores de técnicas. No convendría infravalorar el interés de planificadores, economía, e igualmente de la política, por los grandes «proyectos en serie»: a su favor hablan tanto los baremos de honorarios para arquitectos e ingenieros, como el interés de la industria de la construcción en la obtención de contratos importantes. No son casos aislados exclamaciones tales como la de un fabricante de conducciones de desagüe ante un joven técnico: «claro, ganan con cada metro producido». Y el espectáculo previsible de un acto solemne de inauguración de un gran proyecto, con televisión y prensa, puede parecer a este o aquel político municipal más atractivo que la realización de veinte, cincuenta o cien pequeños proyectos que pasan casi desapercibidos.

4.6 Ocurre con mayor frecuencia de la que se piensa que, consciente o inconscientemente, se dan informaciones erróneas. Así, por ejemplo, el CESE ha tenido conocimiento de casos en los que se declaraba a los responsables políticos que, presuntamente, la legislación comunitaria no permitía ninguna otra posibilidad que la construcción de una depuradora central y el empalme de todos los demás lugares aledaños. Aunque éste es, naturalmente, un caso de información falaz, constituye también un indicio que apunta al problema de la falta de conocimientos.

4.7 A ello se añaden otros aspectos, en parte prácticos, en parte psicológicos: construir con arreglo a las «técnicas actuales» es a menudo muy sencillo, ya sale todo diseñado desde el gabinete del ingeniero. Las soluciones adecuadas, descentralizadas, requieren a menudo desde el punto de vista de la planificación mayores costes, mucho mayor conocimiento de detalle y, con frecuencia, la firme voluntad de imponerlas, sin contar con que las ganancias previsibles serán menores. En efecto, ¿quién desea adentrarse por un camino difícil si el sencillo puede ser, además, lucrativo? Con las soluciones a gran escala ofrecidas con arreglo al estado más reciente de la técnica, los planificadores y responsables políticos estiman estar «del lado seguro». No es tan sencillo confiar en pequeñas soluciones, que a menudo se consideran más bien «malas», primitivas y poco seguras. ¿Cómo puede concebir un simple encargado del mantenimiento de una depuradora –véase el ejemplo de Zambrow (punto 2.3.3)– algo que no se les ocurre (o no se les quiere ocurrir) a los ingenieros?

4.8 El CESE considera especialmente importante formar e informar, tanto a los responsables políticos como a los gabinetes de ingenieros. Sería indicado que la Comisión examinase la posibilidad de, por ejemplo, crear «centros independientes de competencias para tecnologías adecuadas» en los países candidatos. La función de tales centros podría ser organizar la transferencia necesaria de conocimientos técnicos, asesorar a los responsables municipales e igualmente a la sociedad, es decir, promover casi la demanda de tecnologías medioambientales adecuadas. En su caso, podrían desempeñar también un papel en la gestión de fondos especiales (véase punto 4.16 y ss.).

4.9 Podría apoyar este trabajo de los centros de competencias un banco europeo de datos en cuya construcción y mantenimiento podría participar la Agencia Europea de Medio Ambiente, y en el que figurasen tecnologías medioambientales adecuadas poco costosas cuya eficacia estuviese acreditada a juicio de la UE y que, por tanto, obtuviesen el refrendo de un «sello de calidad». Puede entenderse como un paso en esta dirección la Guía de procedimientos alternativos de depuración de aguas residuales, publicada por la DG Medio Ambiente.

4.10 Nada es más persuasivo y, para hacer cesar la desconfianza frente a las tecnologías ambientales adecuadas, más oportuno que inspeccionar por sí mismo los lugares de buenas prácticas. El alcalde del municipio de Sokoly (véase punto 2.3.2.3) suspendió sus planificaciones de aguas residuales que preveían la conexión de todas las demarcaciones municipales a la depuradora central desde que pudo visitar alternativas viables en Alemania <sup>(1)</sup>.

4.11 El CESE considera que la oferta y la transferencia de tecnologías adecuadas también deben ser a su vez «adecuadas» y que, en particular, deben apoyarse en acciones encaminadas a construir un consenso social que no se da en todo momento, ni de manera inmediata, entre la población y las administraciones locales.

4.12 Convendría a tal efecto poner en funcionamiento recursos de información, consulta y participación que impliquen a los agentes socioprofesionales y la población

4.13 También podría resultar útil una mayor asociación entre las regiones o municipios de la UE que dispongan de experiencias interesantes en la aplicación de tecnologías adecuadas y las regiones o municipios de los nuevos países miembros que estén a punto de optar por soluciones similares o, incluso, diferentes. Además, sería necesario otorgar una determinada prioridad a aquellos proyectos que, en el marco de Interreg u otros programas comunitarios, hayan incorporado la promoción de las tecnologías medioambientales adecuadas.

4.14 En el plan de actuación comunitario en materia de tecnología medioambiental, actualmente en desarrollo, se reflexiona sobre el modo de eliminar los obstáculos que se oponen a la propagación de las tecnologías medioambientales de la UE. La existencia de programas pertinentes de formación y visita son sin duda una vía que el CESE acogería con satisfacción. Pero también en este caso es importante la forma que adopten. En efecto, los correspondientes programas de visita no siempre tendrán por objeto mostrar sólo las soluciones más idóneas. No es raro que la razón principal sea más bien la de aspectos relacionados con la venta.

#### *Aspectos financieros*

4.15 La Comisión puede señalar con razón que en sus posibilidades de subvención no procede por lo general a la exclusión de tecnologías medioambientales adecuadas. Pero sí se puede apuntar críticamente que, por ejemplo, los proyectos subvencionables con cargo al Fondo de Cohesión deben

cumplir el requisito de un volumen de inversión mínimo de diez millones de euros para tener derecho a ayuda. Muchos proyectos pequeños, por tanto, aunque sumamente eficaces, no pueden beneficiarse de una subvención que va hasta el 85 % del total de la inversión.

4.16 El análisis de la práctica actual de ayudas muestra inequívocamente que hasta el momento se ha dado un trato prioritario a las ciudades más importantes. Esto es por lo pronto explicable en la medida en que, con las inversiones correspondientes, en ellas se pudieron obtener resultados puntuales, comparativamente eficaces, en materia de reducción de daños causados al medio ambiente y porque, por ejemplo, la Directiva relativa a las aguas residuales prevé en primer lugar la depuración de aguas residuales en ciudades mayores. No obstante, es preciso difundir paralelamente ideas para el fomento de tecnologías adecuadas, puesto que es ahora cuando se fijan las opciones para invertir en el futuro.

4.17 El CESE sabe perfectamente que con el Fondo de Cohesión se subvencionan no sólo proyectos de grandes ciudades, sino también, por ejemplo, la aplicación de planes de saneamiento de aguas residuales en una zona concreta. Una concentración de pequeños proyectos, por tanto, es factible, pero es muy raro que se realice. Puesto que la decisión sobre la subvención con cargo a los créditos del Fondo de Cohesión es competencia de Bruselas, el Comité recomienda que las solicitudes de subvención vayan acompañadas de un cálculo verificable de los costes (propios y de inversión) de proyectos técnicos centralizados, semicentralizados y descentralizados. Pidiendo a los solicitantes que examinen, aunque sólo sea de modo aproximado, proyectos alternativos se podría contribuir a un considerable ahorro de recursos en la fase de inversión y a prevenir costes de funcionamiento elevados.

4.18 En Polonia existen diversas posibilidades de financiación para medidas medioambientales, en principio también para el caso de inversiones de menor cuantía: los fondos nacional, regionales y, en parte, locales de protección del medio ambiente, el «Ecofondo» <sup>(2)</sup>, y otros. En el futuro, no obstante, estos fondos serán utilizados cada vez más para aportar los recursos necesarios para los proyectos cofinanciados por la UE. Es decir, concretamente: se puede presumir que la situación para las tecnologías medioambientales adecuadas no va a mejorar, aunque su amortización sea a menudo rápida y a largo plazo supongan los costes de funcionamiento de menor cuantía.

4.19 El CESE, por tanto, propone que también se examine la posibilidad de consignar especialmente determinados créditos de compromiso para inversiones en tecnologías adecuadas. Así, por ejemplo, se podría reservar un porcentaje determinado de los créditos del Fondo de Cohesión para proyectos que no excedieran de un determinado volumen de inversión. Naturalmente, aunque los proyectos así financiados no podrán ser aprobados ya exclusivamente por la Comisión, tal fondo especial constituiría un hito importante para la difusión de las ideas de tecnologías adecuadas.

<sup>(1)</sup> En el marco de un proyecto de la Fundación federal alemana para el medio ambiente, el Ministerio Federal de Medio Ambiente y la organización de defensa del medio ambiente Euronatur.

<sup>(2)</sup> Que se alimenta de condonaciones mutuas de deuda y existirá aún hasta 2010.

4.20 En el CESE, y en el marco de la elaboración del presente Dictamen, se ha vuelto a debatir también una reivindicación formulada en su momento por, entre otros, el Sr. Bernard Friedmann, antiguo Presidente del Tribunal de Cuentas Europeo, a saber: la idea de no seguir concediendo subvenciones a fondo perdido con cargo a los programas comunitarios de ayuda, sino créditos (bonificados o, incluso, sin intereses) <sup>(1)</sup>.

4.20.1 No cabe duda de que la práctica actual de ayudas lleva a que, por ejemplo, se subvencione la construcción de depuradoras en algunos municipios y en otros, por el contrario, no se proceda a tal subvención debido a la limitación de recursos. Esto lleva en principio a desigualdad de trato. En el sector del medio ambiente, esto significa que, en la actualidad, precisamente los municipios rurales (los más pobres) se siguen viendo desfavorecidos frente a las ciudades (la mayor parte de ellas, más ricas) debido a la práctica actual de ayuda.

4.20.2 Si, en cambio, los recursos no se imputaran como subvenciones, sino como créditos con cargo a un fondo renovable, el resultado sería no sólo el de un mayor número de proyectos. Un beneficio adicional podría ser el de que la actitud que se tuviese con respecto a fondos obtenidos por préstamo sería probablemente más prudente y responsable que en el caso de subvenciones.

4.20.3 El endeudamiento actual de los municipios puede representar un problema, que en Polonia, por ejemplo, podría dificultar la correspondiente reestructuración de los programas de ayuda. El elevado endeudamiento es ya actualmente un obstáculo frecuente a la preparación de inversiones para el cumplimiento de los requisitos comunitarios a nivel local. En 2001, el endeudamiento de los entes regionales y locales ascendió en Polonia a 12 300 millones de zlotys (3 000 millones de euros) y, en 2002, a 15 400 millones de zlotys (unos 4 000 millones de euros), con tendencia al crecimiento. Esto significa que muchos municipios han llegado al umbral de endeudamiento legalmente permitido y ya no podrán obtener más créditos.

4.21 Para inversiones privadas en tecnologías adecuadas (por ejemplo: en medidas de ahorro energético, en el desarrollo de energías renovables, materiales de construcción alternativos y construcciones alternativas, etc.), tal fondo especial renovable podría ser, no obstante, una variante interesante con préstamos sin intereses o, en su caso, bonificados. Se podría contemplar la posibilidad de una relación con los «centros de competencias» propuestos.

4.22 Una posibilidad de movilización de créditos financieros adicionales es la participación del sector privado en la prestación de servicios públicos (asociación entre el sector público y el privado: APP).

4.23 Los modelos APP, sin embargo, albergan no sólo posibilidades, sino también riesgos. Un modelo APP no equilibrado puede tener por resultado, por ejemplo, incrementos considerables de precios. Así, por ejemplo, en la capital húngara Budapest surgieron considerables desavenencias entre la empresa privada de concesión y el ayuntamiento tras incrementos masivos de precios.

## 5. Resumen

5.1 Las tecnologías medioambientales desempeñan un importante papel en la reducción de la contaminación medioambiental y en el marco del desarrollo sostenible.

5.2 Para evitar asignaciones inapropiadas de recursos es importante prestar atención muy especial a que se aplique la solución más adecuada a la situación respectiva.

5.3 Aunque es posible que las soluciones adecuadas entrañen en parte costes de planificación más elevados, pueden servir para ahorrar sumas importantes y crear más puestos de trabajo a largo plazo, tanto en la fase de inversión como en la de funcionamiento. Estas cantidades ahorradas podrían servir para aliviar tanto los presupuestos públicos como los privados. Las tecnologías medioambientales adecuadas, por tanto, son una necesidad actual.

5.4 En los países candidatos y en los actuales Estados miembros, sin embargo, las tecnologías adecuadas no son a menudo conocidas y se aplican en contadas ocasiones. La razón, entre otras posibles, estriba en la falta masiva de conocimientos técnicos y en la incertidumbre de si con tecnologías alternativas también se pueden alcanzar realmente los estándares prescritos.

5.5 El CESE recomienda a la Comisión que integre en la mayor medida posible este problema en el marco de la realización del plan de acción para la promoción de las tecnologías medioambientales. Por ejemplo: la creación de centros de competencias para tecnologías adecuadas en los países candidatos podría abrir la vía para eliminar los déficit de información.

5.6 Convendría que una parte de las ayudas procediera de un fondo a partir del cual se financiaran principalmente acciones menores. El Fondo de Cohesión, que no subvenciona proyectos con un volumen de inversión inferior a diez millones de euros, promueve en muy poca medida soluciones adecuadas. En las solicitudes de ayuda con cargo al Fondo de Cohesión sería útil la consignación por parte del solicitante de información relativa a las razones que le llevaron a elegir precisamente la tecnología pedida y rechazar tecnologías alternativas.

Bruselas, 31 de marzo de 2004.

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social Europeo*  
Roger BRIESCH

<sup>(1)</sup> «Control financiero al servicio de la idea europea», Discurso del Sr. Bernard Friedmann con motivo de la entrega del premio «Europäischer Bulle» 2001 de la Confederación de contribuyentes europeos.

### Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la

- «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al registro, la evaluación, la autorización y la restricción de las sustancias y preparados químicos (REACH), por el que se crea la Agencia Europea de Sustancias y Preparados Químicos y se modifican la Directiva 1999/48/CE y el Reglamento (CE) (sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes)» y la
- «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 67/548/CEE del Consejo para adaptarla al Reglamento (CE) del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al registro, la evaluación, la autorización y la restricción de las sustancias y preparados químicos»

(COM(2003) 644 final — 2003/0256 (COD) — 2003/0257 (COD))

(2004/C 112/24)

El 8 de diciembre de 2003, de conformidad con el artículo 95 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta mencionada.

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 4 de marzo de 2004 (ponente: Sr. BRAGHIN).

En su 407º Pleno de los días 31 de marzo y 1 de abril de 2004 (sesión del 31 de marzo), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 129 votos a favor y 2 abstenciones el presente Dictamen.

#### 1. Introducción

1.1 En los últimos treinta años, el control de las sustancias químicas se ha ido transfiriendo progresivamente al nivel comunitario a partir de la primera norma comunitaria en el ámbito químico, como es la Directiva 67/548/CEE relativa a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas en materia de clasificación, embalaje y etiquetado de las sustancias peligrosas, en la que, además de dichas disposiciones, ya se estableció la obligación futura de facilitar información adicional sobre las sustancias químicas comercializadas<sup>(1)</sup>. En la sexta modificación de dicha Directiva (recogida en la Directiva 79/831/CEE) se añadió un procedimiento de notificación para las «nuevas sustancias», esto es, las que se comercialicen por primera vez después del 18 de septiembre de 1981, y en la séptima modificación (recogida en la Directiva 92/32/CEE) se establecieron principios uniformes y normas aplicables sobre los procedimientos de notificación.

1.2 Posteriormente, la legislación pasó a cubrir la determinación y la evaluación y control del riesgo tanto de las nuevas sustancias como de las ya existentes de acuerdo con los principios incluidos en el Reglamento (CEE) n° 793/93 del Consejo, que se incorporó al Reglamento (CE) n° 1488/94 para las sustancias existentes y a la Directiva 93/67/CEE para las nuevas sustancias.

1.3 El Consejo de Medio Ambiente, celebrado en Chester en abril de 1998, estableció la necesidad de revisar la normativa vigente para desarrollar un nuevo enfoque coherente e integrado de la política sobre sustancias químicas que respetase los principios de precaución y de sostenibilidad, además de repartir de forma adecuada las responsabilidades entre las partes interesadas en el control de las sustancias químicas. Dicha necesidad fue abordada en posteriores Consejos de Ministros. Por último, la Comisión, en el marco de un enfoque más amplio del «desarrollo sostenible» que, entre tanto, había consolidado el Consejo Europeo de Helsinki de diciembre de 1999, propuso el Libro Blanco sobre sustancias químicas con el título de «Estrategia

para la futura política en materia de sustancias y preparados químicos» (COM(2001) 88 final), que elaboraron de forma conjunta las Direcciones Generales de Empresa y de Medio Ambiente para tener en cuenta de forma equilibrada los objetivos de competitividad del sector químico y las exigencias de protección del medio ambiente<sup>(2)</sup>.

1.4 El nuevo sistema propuesto en el Libro Blanco, llamado REACH (del inglés «Registration, Evaluation, Authorisation of Chemicals»; registro, evaluación y autorización de sustancias y preparados químicos), preveía un marco normativo uniforme tanto para las sustancias existentes como para las nuevas, basado en tres puntos: registro, evaluación y autorización de las sustancias que presenten propiedades peligrosas. El objetivo primordial era garantizar un nivel elevado de protección de la salud humana y del medio ambiente; con tal fin, se transfería la responsabilidad y la carga de facilitar información adecuada, así como una primera evaluación del riesgo a los productores o importadores y, en determinados casos, a los usuarios intermedios. La aplicación del sistema contaba con plazos precisos, dando prioridad a las sustancias con propiedades extremadamente preocupantes y a las producidas en grandes cantidades.

#### 2. Aspectos esenciales de las propuestas analizadas

2.1 Las propuestas de Reglamento y de Directiva de que se trata tienen por objeto sustituir la legislación vigente, dado que la Comisión la considera ineficaz e incapaz de fomentar la innovación y, por lo tanto, de proporcionar un nivel suficiente de protección de los ciudadanos y del medio ambiente, por un nuevo sistema más adecuado para alcanzar cinco objetivos fundamentales:

- crear un sistema coherente de registro que englobe las sustancias nuevas y las existentes en un período de tiempo con diferentes plazos que abarca prácticamente un decenio a partir de la entrada en vigor de la normativa;

(1) DO 196 de 16.8.1967, p. 1.

(2) Dictamen del CES 1327/2001 de 17 de octubre de 2001; DO C 36 de 8.2.2002.

- trasladar la carga de la evaluación de los riesgos de las agencias gubernamentales a las empresas productoras o importadoras, que siguen asumiendo la responsabilidad de entregar expedientes informativos completos sobre las características de las sustancias que desean registrar;
- incluir, cuando sea necesario y adecuado, a los usuarios intermedios en las solicitudes de difusión de la información y en los ensayos sobre las sustancias;
- establecer un procedimiento de autorización para las sustancias peligrosas;
- ofrecer mayor transparencia y apertura al público, al garantizar un acceso más fácil a la información sobre sustancias químicas.

2.2 Estas propuestas, destinadas a simplificar y reunir en un único instrumento la compleja legislación vigente sobre el uso de las sustancias químicas y que, por consiguiente, derogan diferentes directivas y reglamentos vigentes, se basan en el sistema REACH ya mencionado, que exige a las empresas que producen o importan más de una tonelada anual de una sustancia química el registro de dichas sustancias en una única base de datos central. Las empresas productoras o importadoras no sólo deberán facilitar información técnica sobre las propiedades, usos y manipulación inocua de las sustancias, ya prevista en la legislación vigente, sino también sobre su seguridad y la gestión del riesgo para la salud humana y el medio ambiente. Después, dicha información deberá transmitirse a las siguientes fases de la cadena de producción, de forma que los usuarios puedan utilizar o comercializar dichas sustancias de forma responsable y consciente, sin poner en peligro ni la salud de los trabajadores y consumidores finales ni el medio ambiente.

2.3 La redacción actual de las propuestas contó con la participación de todos los interesados, incluida una consulta a través de Internet, que se inició en mayo de 2003 y duró dos meses, sobre un borrador de reglamento que generó unas 6 000 opiniones de todas las partes competentes. De acuerdo con los distintos puntos de vista expresados, se modificó el borrador hasta llegar a la versión que se analiza ahora, con una simplificación de las solicitudes en función de las cantidades producidas o importadas que, a juicio de la Comisión, suponen una reducción significativa de las previsiones sobre costes directos e indirectos de la aplicación del sistema respecto de lo que se había calculado inicialmente.

2.4 Una nueva Agencia Europea gestionará la base de datos de las sustancias químicas, recibirá los expedientes de registro y se encargará de facilitar la información no confidencial al público. Su estructura se basa en una serie de comités con diversas funciones e incluye, asimismo, una Sala de Recurso.

2.5 El registro se aplica a todas las sustancias producidas o importadas en cantidades superiores a una tonelada anual, y la Comisión estima que no se solicitarán más trámites para aproximadamente el 80 % de éstas.

2.6 La evaluación de los expedientes, asignada a autoridades competentes que constituirán los Estados miembros, tiene por objeto verificar que cumplen todos los requisitos establecidos en las disposiciones sobre registro, que varían en función de la cantidad producida o importada, los ensayos con animales y la calidad y exhaustividad de los estudios sobre la evaluación de los riesgos para la salud humana y el medio ambiente. El programa de evaluación de las sustancias se basará en «planes móviles» elaborados por las autoridades competentes de los distintos Estados miembros, con arreglo a orientaciones sobre prioridades elaboradas por la Agencia.

2.7 Las sustancias que suscitan gran preocupación, como CMR, PBT, VPVB (<sup>1</sup>), y las que causan efectos graves e irreversibles para la salud o el medio ambiente requerirán la autorización de la Comisión para usos específicos. La autorización sólo se concederá si el uso de la sustancia correspondiente puede controlarse de forma adecuada; de lo contrario, se analizará el nivel de riesgo y la importancia social y económica, así como la existencia de sustitutos para evaluar si está justificada una autorización. A propuesta de la Comisión o de un Estado miembro, se podrán imponer restricciones, llegando incluso a la prohibición del uso, para asegurarse de que los riesgos son aceptables, con arreglo a los procedimientos establecidos con detalle en el artículo 130 del Reglamento.

2.8 Con el fin de proteger la competitividad del sector, en la versión actual de la propuesta se han reducido la cantidad y la complejidad de los requisitos para los ensayos respecto de la versión inicial que reflejaba la legislación vigente, especialmente para las sustancias con un volumen comprendido entre una y diez toneladas, al tiempo que quedan exentos los polímeros y determinadas sustancias intermedias, se simplifica la normativa aplicable a los usuarios intermedios y se propone el intercambio de información sobre seguridad mediante «fichas de datos de seguridad», ya establecidas en la legislación vigente y adecuadamente modificadas, de forma que las empresas puedan alcanzar los resultados esperados con un mínimo de costes.

2.9 Se quiere fomentar la innovación con mecanismos como el aumento del umbral actual aplicable a las sustancias nuevas exentas de la realización de ensayos que pasa de 10 kg a una tonelada, diversas facilidades para que los usuarios intermedios puedan encontrar nuevas sustancias innovadoras, así como la ampliación hasta diez años (quince en el sector farmacéutico) del período de exención del registro para las sustancias en fase de investigación.

2.10 Dichas medidas permiten reducir de forma significativa la estimación de costes, tanto por lo que se refiere a los costes directos de la industria como a los indirectos, muy inferiores a los beneficios esperados para la salud humana.

(<sup>1</sup>) Se trata de las sustancias carcinógenas, mutágenas o tóxicas para la reproducción (CMR), las sustancias persistentes, bioacumulables y tóxicas (PBT), y las sustancias muy persistentes y muy bioacumulables (VPVB).

### 3. Observaciones generales

3.1 El CESE reitera su apoyo a los objetivos de desarrollo sostenible y de protección de la salud y del medio ambiente que la UE debe considerar prioritarios. En este sentido, ya en el dictamen sobre el Libro Blanco apoyó la introducción del sistema REACH, respaldó los objetivos enunciados como la responsabilidad de las empresas productoras, importadoras y usuarias en la preparación de la documentación sobre las sustancias químicas con vistas a su registro y a una primera evaluación del riesgo, y valoró de forma positiva el establecimiento de un sistema europeo de registro y de un organismo comunitario para su gestión. El CESE reconoce que el Reglamento que propone la Comisión determina de forma adecuada los objetivos, reduce los requisitos exigidos para registrar nuevas sustancias (que se considera una de las causas del escaso número de nuevas sustancias registradas en los últimos veinte años en Europa) y, por lo tanto, favorece la innovación, pero también constituye una obligación considerable no sólo para el sector químico, sino para todo el sistema productivo.

3.1.1 La economía europea atraviesa un momento de bajo crecimiento en el que las iniciativas legislativas que entrañen un riesgo para la competitividad, el crecimiento de las actividades productivas y la oferta de puestos de trabajo deben evaluarse con la máxima cautela. Los análisis de impacto disponibles no ofrecen conclusiones definitivas de que el sistema REACH propuesto garantice un equilibrio eficaz entre costes y beneficios, tal como señalan muchas partes interesadas. El Comité se muestra de acuerdo con la necesidad de no poner en peligro, en la medida de lo posible habida cuenta de las exigencias de seguridad, la capacidad competitiva de la industria química europea que, en la actualidad, ocupa la primera posición mundial y es uno de los sectores industriales más importantes en casi todos los Estados miembros. No obstante, debe prestarse la misma atención a las repercusiones en todos los sectores productivos que utilizan sustancias y preparados químicos, incluidos sectores menos afectados aparentemente como el siderúrgico, textil, de la mecánica y de la electrónica y los sectores en los que las PYME puedan encontrar dificultades, teniendo presente la nueva dimensión de la Europa con 25 Estados miembros.

3.1.2 El Comité defiende que se tenga en cuenta toda modificación del Reglamento encaminada a simplificar los procedimientos, dando continuidad al diálogo con las partes interesadas que se inició de forma fructífera mediante el proceso de consulta ampliada de 2003 para mantener las exigencias adecuadas de protección de la salud junto con otras no menos adecuadas sobre competitividad y empleo. Para alcanzar dicho objetivo, el CESE considera necesario un conjunto más eficaz de medidas concretas destinadas a fomentar las posibilidades de desarrollo e innovación, especialmente en el caso de las PYME, ya que las cargas del sistema REACH pueden representar un porcentaje significativo de su volumen de ventas.

3.1.2.1 El CESE toma nota de las iniciativas adoptadas por la Comisión y la Oficina Europea de Sustancias Químicas sobre una estrategia provisional a la espera de que el Parlamento Europeo y el Consejo aprueben los actos legislativos. Dicha estrategia incluye la intervención de las partes interesadas con el fin de elaborar Documentos de Orientación Técnica más

sencillos, disponer de valoraciones de impacto más estructuradas para sectores específicos y establecer cooperaciones estratégicas para proyectos piloto de aplicación. El CESE, tras conocer de primera mano la experiencia llevada a cabo en Renania del Norte-Westfalia, apoya dicha orientación y desea participar, reservándose la posibilidad de pronunciarse más adelante sobre los resultados de la fase experimental.

3.1.3 La simplificación normativa, la posibilidad de una evaluación más rápida y basada en conocimientos más amplios, la información más completa sobre las características y los riesgos vinculados a la producción y al uso de las sustancias químicas en toda la cadena de producción pueden generar un aumento de la productividad y una influencia positiva en el desarrollo de toda la legislación medioambiental<sup>(1)</sup>, además de una ventaja competitiva. Dicha ventaja resulta evidente en el sector del tratamiento de residuos y en los sectores que fabrican productos destinados a los consumidores finales, siempre que haya mecanismos idóneos como, por ejemplo, una etiqueta que los consumidores identifiquen, para que el mercado reconozca y «premie» la adaptación a una normativa de protección del medio ambiente y de los consumidores. Por consiguiente, dichos objetivos deben perseguirse de forma expresa y podrán convertirse en una realidad si las normas europeas llegan a ser normas compartidas a nivel internacional merced a una intervención específica de las autoridades comunitarias. En todo caso, para lograr dichos resultados, es necesario un diálogo constructivo entre las autoridades responsables, los agentes económicos y el mundo laboral, así como una política de información y formación para los consumidores finales.

### 3.2 Agencia Europea de Sustancias y Preparados Químicos

3.2.1 La propuesta incluye la creación de una Agencia Europea para gestionar los aspectos técnicos, científicos y administrativos del sistema REACH, así como velar por la coherencia del proceso de evaluación y de toma de decisiones a nivel comunitario. De acuerdo con la propuesta de la Comisión, la Agencia debe facilitar a los Estados miembros orientaciones para la selección de las sustancias con vistas a su evaluación y emitir dictámenes y recomendaciones en el ámbito de los procedimientos de autorización y restricción, así como dar indicaciones sobre la confidencialidad de la información.

3.2.2 La opción de la Agencia, en vez de una simple ampliación (como se preveía en el Libro Blanco) de los cometidos de la Oficina Europea de Sustancias Químicas del Centro Común de Investigación (CCI), es sin lugar a dudas positiva y cuenta con el respaldo total del CESE, aunque considera que las competencias y responsabilidades que se le atribuyen son demasiado limitadas. En la propuesta de la Comisión, la Agencia sólo tiene funciones de asesoramiento científico o técnico, mientras que la gestión operativa del sistema parece ser sustancialmente competencia de los Estados miembros, que actuarán con arreglo a criterios de orientación, dictámenes y recomendaciones de la propia Agencia. El CESE se pregunta si dicho modelo permitirá alcanzar una selección de prioridades de evaluación realmente eficaz y compartida, así como garantizar que las deliberaciones sean fruto del mayor grado de capacitación y de especialización que lógicamente tendrán los Comités que forman la propia Agencia.

<sup>(1)</sup> A modo de ejemplo, cabe citar la Directiva marco sobre política de aguas, la Directiva PCIC, la Directiva sobre residuos peligrosos, etc.

3.2.3 El modelo de la Agencia Europea de Evaluación de Medicamentos, considerado de forma acertada en la propuesta como el más válido, demuestra que el análisis de los expedientes de manera centralizada permite alcanzar más fácilmente el equilibrio justo entre los distintos puntos de vista; en cambio, las agencias nacionales, especialmente ante una nueva responsabilidad, tienden frecuentemente a aplicar el principio de precaución. A juicio del CESE, es posible y aconsejable valorizar el papel de las autoridades nacionales mediante una red en la que puedan desempeñar labores operativas, coordinadas perfectamente y determinadas de común acuerdo. La experiencia de la Oficina Europea de Sustancias Químicas confirma que la participación y responsabilización de los entes locales mediante una red son importantes para alcanzar el consenso en el proceso decisorio.

3.2.4 Por consiguiente, el Comité considera que deben asignarse a la Agencia responsabilidades y cometidos precisos para determinar los criterios de prioridad de las evaluaciones, de elaboración de dictámenes sobre las solicitudes de autorización y de participación en el procedimiento de imposición de restricciones para determinadas sustancias y preparados peligrosos, así como para elaborar propuestas sobre la armonización de las clasificaciones y etiquetados a nivel comunitario. Debido a dicha modificación de las responsabilidades y cometidos, también deben revisarse los cometidos y la composición de sus organismos, esto es, del Consejo de Administración, los comités, el Foro y la Sala de Recurso.

3.2.5 En concreto, el Comité considera que, para conciliar las divergencias que surjan y garantizar una segunda instancia en caso de divergencias entre las autoridades nacionales, no conviene crear un organismo que emane directamente de los Estados miembros y que, para asuntos como la recogida y difusión de información pertinente, la actualización de las bases de datos, la asistencia técnica a las autoridades competentes y a la industria, especialmente a las PYME, es aconsejable la constitución de un Foro con una amplia apertura al mundo científico y a expertos seleccionados por la propia Agencia en el sector productivo.

3.2.6 En principio, el CESE defiende que la Agencia se estructure y financie de forma que pueda funcionar rápidamente como órgano plenamente responsable de la evaluación, aunque sea compartiendo y utilizando la experiencia y el personal de las autoridades nacionales competentes cuando sea necesario o conveniente, siempre que no se limiten a priori sus cometidos y responsabilidades. Asimismo, defiende que, mientras se crea la Agencia, la Oficina Europea de Sustancias Químicas, en colaboración con los entes nacionales y locales y las partes interesadas, pueda verificar el correcto funcionamiento de los procesos aplicados en las iniciativas piloto o en ámbitos específicos.

3.2.7 Asimismo, el CESE señala la insuficiencia del mecanismo de participación de las partes interesadas que se establece en el artículo 105, dado que se limita a esbozar «contactos» con los representantes de la industria y de las organizaciones de protección de los trabajadores, consumidores y del medio ambiente.

### 3.3 Sistema de registro

3.3.1 El Reglamento impone a los productores e importadores de sustancias químicas la obligación de presentar a las autoridades competentes, para cantidades superiores a una tonelada, un expediente técnico con información relativa a la sustancia y un informe preliminar sobre la determinación y la reducción de los riesgos, así como, a partir de diez toneladas y por escalones sucesivos, requisitos cada vez más rigurosos sobre los ensayos que deben realizarse para la elaboración de dicho informe.

3.3.1.1 Por lo tanto, muy posiblemente las empresas deberán desarrollar nuevos ensayos y conocimientos sobre las sustancias, en función de sus necesidades de importación o producción y, por lo tanto, de registro, así como utilizar dichos conocimientos para lograr una gestión responsable y fundada de los riesgos que pueden implicar dichas sustancias. Además, deberán comunicar los riesgos derivados de tales usos a los usuarios intermedios, quienes sólo deberán presentar una valoración de la seguridad química cuando hagan un uso distinto del previsto.

3.3.1.2 No cabe duda de que el sistema de registro requiere una dedicación considerable de tiempo y de recursos, especialmente para importadores o usuarios intermedios que hasta ahora no se veían afectados, pero es necesario si se quiere lograr los objetivos de protección de la salud y del medio ambiente y del correcto funcionamiento del mercado interior. Asimismo, no debe olvidarse que puede constituir una posibilidad de ampliación del mercado para las empresas más innovadoras y capaces de adaptarse a las nuevas condiciones del mercado.

3.3.2 El planteamiento de establecer plazos más cortos y datos más exhaustivos a medida que aumenta la cantidad de la sustancia química producida o importada tiene cierta lógica, dado que su aplicación es sencilla y directa, pero no es necesariamente el planteamiento más idóneo para determinar los riesgos reales en cuanto a peligros intrínsecos y en términos de exposición. El hecho de mantener el criterio del volumen, que el CESE ya consideró rudimentario en su momento, puede acarrear cargas injustificadas para las empresas (<sup>1</sup>).

3.3.3 Los análisis de los peligros intrínsecos y de la información sobre el uso y la exposición ya disponibles, o fácilmente recabables a partir de los datos que tienen los productores y las autoridades, junto con los conocimientos y los análisis sobre afinidades estructurales con sustancias claramente problemáticas o peligrosas, podrían flexibilizar la aplicación práctica, tanto por lo que se refiere a la complejidad del expediente que cada productor o importador debe adjuntar a la solicitud de registro como a la determinación de las sustancias producidas o importadas en cantidades inferiores a 10 toneladas pero que requieren una evaluación del riesgo más rigurosa. El Comité pide a la Comisión que estudie a fondo dicho planteamiento, ya que permitiría estructurar mejor el funcionamiento del sistema REACH.

(<sup>1</sup>) Véase el punto 5.1 del dictamen anterior sobre el Libro Blanco en la materia.

3.3.4 Se prevé una serie de normas sobre la transmisión de datos para reducir los ensayos con animales y los costes para las empresas; en especial, podrán compartirse los datos más importantes con el pago de una compensación. Asimismo, se prevé asistencia para localizar a otros solicitantes de registro con el fin de intercambiar datos, pero no parece que dicho mecanismo esté suficientemente desarrollado ni pueda favorecer alianzas, a no ser que se trate de socios que ya colaboran entre ellos o están vinculados por suministros.

3.3.5 Es encomiable el interés por reducir los ensayos con animales, pero se trata sólo de un aspecto del problema. Deberían crearse sistemas más eficaces para, si no eliminar, al menos reducir duplicaciones innecesarias de expedientes y ensayos, incluidos los analíticos e *in vitro*, mediante el establecimiento de incentivos que favorezcan la cooperación entre productores, importadores y usuarios intermedios de la misma sustancia, así como mecanismos de reparto de los gastos que sean equitativos y aceptables para las PYME. El Comité considera conveniente estudiar formas de asistencia para la constitución de los expedientes y facilidades para la creación de consorcios (especialmente entre los usuarios intermedios y las PYME), de forma voluntaria y garantizando la protección de la propiedad intelectual e industrial.

3.3.6 Se establece un mecanismo de información a lo largo de toda la cadena de producción, tanto en las fases posteriores como anteriores, y la ficha establecida en el anexo 1 sustituye a la ficha de datos de seguridad de la Directiva 91/155/CEE. El régimen dual que seguramente existirá durante unos cuantos años puede plantear problemas para el correcto funcionamiento del mercado interior.

### 3.4 Evaluación (Título VI)

3.4.1 Se establece que la evaluación de los expedientes y de las sustancias corresponde a los Estados miembros, mientras que la Agencia sólo se encargará de elaborar las orientaciones con las prioridades para la selección de las sustancias que deben evaluarse e intervendrá en caso de desacuerdo entre Estados miembros sobre la evaluación. Especialmente al inicio, dicho mecanismo de evaluación por parte de un Estado miembro, que debe ser aceptado mediante procedimiento escrito por los demás Estados miembros, puede generar una importante pérdida de tiempo e incluso vetos recíprocos.

3.4.2 Un uso seguro de las sustancias, que minimice el riesgo para la salud humana y el medio ambiente, presupone la existencia de una base que cuente con datos fiables, demostrados científicamente, recogidos de manera homogénea y verificados, es decir, sometidos a un proceso de control (evaluación con arreglo a lo dispuesto en el Título VI), y que se apoye en un análisis sólido de la relación entre costes y beneficios para los usos particulares. La elaboración de un informe sobre la seguridad química, que constituye la determinación preliminar del riesgo, se pedirá a las empresas productoras e importadoras (hasta ahora esta carga es competencia de las autoridades responsables), junto con la disponibilidad de datos sobre las sustancias. Dado el carácter delicado del complejo proceso posterior de evaluación del expediente y de las sustancias, que se basa en los datos facilitados por los productores e importa-

dores, y el alcance de las decisiones correspondientes, el CESE considera que esta tarea incumbe ante todo a la Agencia, aunque en estrecha colaboración con las autoridades nacionales competentes, ya que éstas pueden garantizar mayor diligencia, un comportamiento más homogéneo a lo largo del tiempo y el uso de conocimientos más amplios.

3.4.2.1 La asignación de dichas responsabilidades a la Agencia Europea no implica una desautorización de las autoridades nacionales competentes. En concreto, se sugiere que la Agencia, mediante sus órganos técnicos y políticos, determine las prioridades de evaluación y atribuya la realización de las actividades específicas de evaluación a las autoridades nacionales. Por su parte, éstas siempre tendrán la facultad de proponer de manera autónoma la evaluación de una sustancia motivando la solicitud y, por lo tanto, introduciéndola en el proceso decisorio centralizado.

3.4.3 Una laguna de la propuesta actual es que no se prevén de forma expresa evaluaciones de las interacciones eventuales o de los procesos de acumulación que puedan convertir en crítico el uso, salvo para sustancias ya identificadas. El CESE considera que este aspecto debería incluirse no en el expediente sobre responsabilidad de las empresas, sino en los programas operativos de la Agencia Europea de Sustancias y Preparados Químicos, en colaboración con las autoridades nacionales competentes.

3.4.4 Toda sustancia, preparado, producto y artículo importado de zonas del mundo que carecen verosíblemente de controles adecuados, y no respetan las mejores prácticas de laboratorio necesarias en la recogida de los datos que deben facilitarse para su registro y para evaluar el riesgo, puede constituir un amenaza imprevista; las autoridades competentes deben controlarlos con especial atención, incluso para no conceder una ventaja competitiva incorrecta a los productores de terceros países.

3.4.5 El CESE defiende que se determinen mejor las responsabilidades de productores, importadores e usuarios intermedios, llegado el caso, mediante normas específicas, en caso de que no cumplan con la debida diligencia las disposiciones del Reglamento sobre documentación, la evaluación del riesgo y las medidas sobre un uso más controlado y seguro.

### 3.5 Autorización

3.5.1 El objetivo del sistema de autorización es garantizar el buen funcionamiento del mercado interior y lograr que las sustancias que suscitan mayor preocupación se usen de tal forma que se garantice un control adecuado de los riesgos o sean sustituidas por sustancias o tecnologías alternativas más seguras. El CESE apoya este objetivo y, por lo tanto, considera justificado que se pida al productor o importador que facilite datos suplementarios sobre los riesgos, que sirvan para demostrar las posibilidades de control o las ventajas socioeconómicas que compensan el riesgo especificado. Asimismo, se muestra de acuerdo en que la autorización se conceda para un único uso específico, con el fin de mantener bajo control la utilización, y que se transmita de forma continuada información pertinente a los usuarios intermedios.

3.5.1.1 El Comité considera que la autorización debe tener una validez limitada y sugiere que, al cabo de cinco años, se proceda a una nueva evaluación y, en su caso, la consiguiente autorización a imagen de lo que sucede en otros procesos de autorización. De esta forma, se fomentaría la innovación para desarrollar alternativas seguras y se favorecería la aplicación del principio de sustitución como primera alternativa para las sustancias químicas peligrosas.

3.5.2 Las restricciones incluidas en la autorización deben aplicarse en toda la UE y ser independientes del volumen producido o importado, con el fin de evitar todo riesgo grave para la salud humana o el medio ambiente. El CESE considera positivo que la base del nuevo procedimiento sobre las restricciones sea una versión consolidada de la Directiva 76/769/CEE, pero propone que se actualicen rápidamente las listas de sustancias peligrosas, cuando exista un fundamento científico sólido.

3.5.3 El Comité recuerda que la legislación relativa a la protección de la salud y la seguridad de los trabajadores contra los riesgos relacionados con la utilización de sustancias químicas debe seguir aplicándose y desarrollándose sin perjuicio del establecimiento del sistema REACH. Conviene sin duda examinar si se pueden introducir disposiciones a tal efecto en dicho sistema y reforzar su compatibilidad con la Directiva 98/24/CE que establece obligaciones de evaluación, consultando para ello a las partes interesadas.

3.5.4 El Comité considera que las demás sustancias que presentan riesgos equivalentes a sustancias como CMR, PBT, VPVB (ya identificables con criterios claros y objetivos y, por lo tanto, incluidas en el anexo XIII) se tengan en cuenta nada más determinar los riesgos y se sometan al procedimiento de autorización independientemente de la cantidad utilizada.

### 3.6 Usuarios intermedios

3.6.1 El CESE apoya la medida que obliga a los usuarios intermedios a considerar la inocuidad de la utilización de las sustancias, esencialmente con arreglo a la información del proveedor, y a adoptar medidas adecuadas de gestión del riesgo, aunque deben notificar todo nuevo uso en la medida en que no haya sido previsto y, en consecuencia, documentado por el proveedor. La condición necesaria para que esta obligación sea asumible, especialmente en el caso de las PYME, es que el proveedor haya completado el registro de la sustancia y facilite al usuario intermedio los datos no confidenciales correspondientes. Otra de las lagunas de la propuesta actual es la previsible falta de descripción exhaustiva del conjunto de información que el productor o importador debe facilitar, con el riesgo de que los usuarios intermedios deban asumir una labor de documentación excesivamente gravosa. A juicio del CESE, tanto este aspecto como las posibilidades de recurso a la Agencia deben determinarse de forma más precisa para limitar realmente los costes de aplicación del nuevo sistema.

3.6.2 A este respecto, es deseable organizar una serie de seminarios y conferencias con las partes interesadas para examinar la situación, tanto en los sectores productivos que pueden verse más afectados por dichas medidas (en concreto, los sectores de las pinturas, barnices y pigmentos, curtido,

madera y mobiliario, fibras sintéticas, aparatos eléctricos y electrónicos parecen especialmente afectados por el coste de la documentación que deben facilitar) como en las PYME, que suelen depender de un proveedor oligopolístico y, por lo tanto, no suelen tener capacidad contractual para obtener los datos en condiciones económicamente aceptables. Sin una profundización en dichos aspectos y un marco normativo claro, se corre el riesgo de llegar a situaciones injustas en los ejemplos citados y en otros similares.

### 3.7 Puesta en común de los datos

3.7.1 Se establecen diversas medidas para compartir los datos recabados y evitar los ensayos con animales que no sean imprescindibles. El CESE suscribe este objetivo al igual que la posibilidad de que los nuevos solicitantes de registro utilicen dichos datos, pagando por ello directamente a la fuente o mediante una comisión de arbitraje. No obstante, el CESE considera que las disposiciones son aún demasiado genéricas y defiende que se profundice en la manera de generalizarla a todos los operadores, especialmente las PYME, en igualdad de condiciones.

3.7.2 El CESE propone un mecanismo de registro previo para las empresas que se disponen a registrar una sustancia, de forma que sea posible compartir los datos anticipadamente, siempre que se garantice el carácter reservado de la información confidencial. Asimismo, apoya la creación de foros de intercambio de información sobre cada sustancia, que podrían ir más allá del objetivo que actualmente se les asigna de evitar la repetición de los ensayos con animales.

### 3.8 Información y formación de los trabajadores

3.8.1 El Comité considera que la información facilitada por el sistema REACH debe ser el punto de partida para evaluar y reducir los riesgos no sólo en cuanto a protección de la salud humana y del medio ambiente, sino también de la salud y la seguridad de los trabajadores en el lugar de trabajo, por lo que tiene una importancia considerable en el ejercicio de toda actividad profesional.

3.8.2 La experiencia del sector químico, acumulada en los últimos años por las constantes negociaciones entre los interlocutores sociales, demuestra que la disponibilidad de dicha información y su uso adecuado le han permitido registrar el porcentaje más bajo de accidentes laborales y de perjuicios medioambientales respecto de los demás sectores industriales.

3.8.3 Habida cuenta de dicha experiencia positiva, aunque poco conocida, el CESE destaca el valor añadido que aporta la puesta a disposición de los trabajadores y de sus representantes de toda información útil, generada por la evaluación de la seguridad química de una sustancia o de un preparado y recogida en el informe sobre la seguridad química. Por consiguiente, el CESE defiende que las experiencias positivas de la industria química se amplíen a los sectores intermedios mediante programas específicos de formación de los trabajadores y de sus representantes, incrementando los medios de protección previstos en la legislación vigente sobre sustancias peligrosas y favoreciendo una aplicación más armonizada de los mismos.

### 3.9 Valoración del impacto

3.9.1 Varias partes criticaron los datos de la Comisión sobre los costes directos e indirectos que supone la aplicación del sistema en la próxima década al considerar que se habían subestimado. El CESE toma nota de la nueva evaluación efectuada, que tiene en cuenta las modificaciones que se aportaron al borrador del documento analizado tras el proceso de consulta; esta evaluación del impacto, actualizada específicamente para incluir dichas modificaciones, debería ser más realista, pero subsiste un importante grado de aleatoriedad, sobre todo respecto de los costes indirectos y de los usuarios intermedios, así como de las repercusiones en los nuevos Estados miembros.

3.9.2 En consecuencia, el CESE pide a la Comisión que inicie un debate específico al respecto con las distintas asociaciones del sector a nivel europeo y nacional, especialmente en los sectores industriales más afectados por la nueva propuesta de Reglamento de acuerdo con las indicaciones de informes independientes, para confirmar el fundamento de sus análisis y llevar a cabo, llegado el caso, una revisión de otras medidas que resulten demasiado gravosas.

3.9.3 El CESE, preocupado por las posibles repercusiones económicas, pide a la Comisión que realice una evaluación más profunda del impacto sobre este aspecto concreto, habida cuenta de la importancia del uso de sustancias químicas en todos los sectores de la economía, desde la agricultura hasta el sector terciario, y que profundice más en el impacto potencial respecto de los países en vías de adhesión.

3.9.4 Una consecuencia positiva del nuevo sistema es la innovación y no cabe duda de que, respecto de la legislación vigente, determinadas medidas favorecen la identificación y comercialización de un mayor número de nuevas sustancias. Por lo tanto, el CESE apoya dichas modificaciones, pero en principio considera que los mecanismos son demasiado generales, cuanto menos automáticos, para incentivar la innovación y que la determinación de dichos efectos desde el punto de vista cuantitativo es mínima.

3.9.5 La relación entre costes y beneficios, que parece muy positiva sobre todo para la salud, oculta en realidad que los costes serán soportados directamente por los agentes económicos, mientras que los beneficios favorecerán en gran parte a otros agentes o a la sociedad en general y en un período de tiempo desfasado y más largo respecto del momento en que se asumirán los costes. Esta situación es la que genera plausiblemente mucha perplejidad y reacciones negativas. Para solventarlas, sería útil, por una parte, un esfuerzo para lograr un mayor consenso basado en estudios exhaustivos y análisis sectoriales, incluso cuantitativos; y por otra parte, una política proactiva para defender la competitividad haciendo que la normativa europea sea una referencia para el resto del mundo mediante una actuación específica y orientada de la Comisión en todos los foros internacionales.

### 4. Conclusiones

4.1 El CESE, aunque apoya los objetivos y la realización del sistema REACH, considera que debe prestarse especial atención a las normas de desarrollo para evitar que la correspondiente

evolución legislativa ponga en peligro la competitividad y el crecimiento de la industria, además de agravar el problema del empleo. Tal exigencia, que obedece al esfuerzo de alcanzar un «desarrollo sostenible» desde el punto de vista social, es más precisa en esta propuesta dado que los análisis de impacto disponibles no garantizan un equilibrio comprobado de la relación entre costes y beneficios.

4.2 Para conciliar la voluntad política de disponer de una legislación que proteja desde el punto de vista de la salud, la seguridad y el impacto medioambiental a todos los usuarios de sustancias químicas, así como al público en general, sin menoscabo de la competitividad de la industria europea, el CESE pide a la Comisión, al Parlamento Europeo y al Consejo que tengan realmente en cuenta toda modificación del Reglamento que contribuya a simplificar y reducir la carga burocrática de los procedimientos y de los costes correspondientes, además de continuar el proceso de consulta con las partes interesadas para alcanzar dicho resultado.

4.3 Asimismo, el CESE sugiere que se preparen actividades adecuadas para dar a conocer y exponer el contenido y las modificaciones introducidas, especialmente de cara a las PYME y a los usuarios intermedios. En efecto, es importante contrarrestar el negativo impacto psicológico actual, en el que no se consideran de forma adecuada las ventajas derivadas de la simplificación de la normativa vigente sobre sustancias químicas, de una evaluación más rápida y eficaz (con una disminución de los riesgos y de la responsabilidad consiguiente) y de una aplicación más fácil de la normativa medioambiental relativa a las emisiones, los residuos, la seguridad de los trabajadores, etc.

4.4 En la misma óptica, debe explicarse que los anexos son instrumentos en los que se recogen disposiciones de aplicación, orientaciones generales y normas técnicas y científicas sobre la metodología de investigación y de experimentación que no añaden cargas burocráticas, sino que facilitan la aplicación de la normativa; y que, respecto de su volumen, no se diferencian de los anexos incluidos en la legislación vigente. Por lo tanto, podría ser útil, si es jurídicamente viable, distinguir de forma adecuada entre los anexos que deben tener un valor jurídico y los que, en cambio, pueden utilizarse a modo de «manuales operativos» o de orientaciones para los expertos y que, por su condición, serían más fáciles de actualizar en función del desarrollo técnico y científico.

4.5 El CESE valora positivamente la metodología con una amplia consulta que adoptó la Comisión al elaborar las propuestas y es partidario de mantener el proceso de consulta e intervención de las partes interesadas para aportar mejoras adicionales al texto, especialmente por lo que se refiere a:

- todo posible cambio que, sin alterar los objetivos perseguidos, pueda contribuir a simplificar los procedimientos con la consiguiente reducción de los costes;
- ampliar y reforzar los cometidos de la futura Agencia Europea de Sustancias y Preparados Químicos (sobre todo, la función del proceso de evaluación de los expedientes y las sustancias — Título VI) de forma que se convierta en la clave del nuevo sistema, manteniendo un vínculo estrecho y constructivo con las agencias nacionales competentes;

- modificar los cometidos y la composición de los organismos internos para que exista una representación equilibrada de responsables y una concentración del más alto nivel científico existente en Europa;
- elaborar instrumentos y metodologías que supriman la duplicación inútil de los expedientes y los ensayos, además de contribuir a reducir los ensayos con animales, así como mecanismos adecuados para repartir los costes de forma equitativa;
- clarificar la distribución de obligaciones entre productores o importadores y usuarios intermedios, dado que una parte de las sustancias químicas producidas o importadas es adquirida posteriormente por industrias que comercializan mezclas destinadas a múltiples usos;
- establecer un plan de asistencia y ayuda, destinado especialmente a las PYME y a los usuarios intermedios, para facilitar la aplicación de las normas previstas en el sistema REACH y la constitución de consorcios o sociedades similares;
- determinar instrumentos más concretos y automáticos que favorezcan la innovación, así como la selección y comercialización de nuevas sustancias.

4.6 El CESE reitera la necesidad de una evaluación más estructurada del impacto, especialmente por lo que se refiere a los costes indirectos, los costes para determinados sectores esenciales de usuarios intermedios y las repercusiones poten-

ciales en los países en vías de adhesión, con el fin de verificar la validez de las críticas vertidas al estudio realizado hasta la fecha.

4.7 Por último, el CESE considera necesaria una decidida intervención política para la aceptación a nivel mundial de las normas determinadas y previstas por el sistema REACH de forma que se comparta el contenido, que es fundamental para lograr una mejor protección de la salud de los trabajadores y de la población, una protección más eficaz del medio ambiente y, no menos importante, defender la competitividad de la industria química europea.

4.8 El CESE acoge con satisfacción tanto las iniciativas de experimentación práctica y los proyectos piloto de aplicación puestos en marcha en determinados Estados miembros con la participación de los entes regionales y de todas las partes interesadas, con vistas a la simplificación y a una evaluación concreta del impacto, como la intervención iniciada por la Comisión y la Oficina Europea de Sustancias Químicas, junto con las partes interesadas, para elaborar orientaciones técnicas sectoriales sobre la aplicación práctica del sistema REACH. Asimismo, el CESE considera que todas las instituciones europeas, cuando preparen los instrumentos legislativos definitivos, deberán tener en cuenta la experiencia acumulada en esta fase intermedia, y se reserva el derecho a elaborar un dictamen adicional para evaluar los resultados de la intervención actual.

Bruselas, 31 de marzo de 2004.

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social Europeo*  
Roger BRIESCH

---

ANEXO

**DICTAMEN**

**(artículo 39 del Reglamento Interno)**

La propuesta de enmienda siguiente, que obtuvo más de un cuarto de los votos emitidos, fue rechazada en el transcurso de los debates.

**Punto 3.4.4 (nuevo)**

«El CESE considera imprescindible un sistema adecuado de garantía de la calidad, con el fin de asegurarse de la fiabilidad de la información ya disponible sobre las sustancias químicas registradas. Esto se puede hacer por medio de medidas internas de garantía de la calidad de los agentes económicos con certificación externa o mediante expertos independientes. Así se podrán comparar y utilizar cualitativamente a escala europea datos y documentos. Las autoridades podrán ceder de este modo a las empresas una parte de su responsabilidad en materia de control.»

*Resultado de la votación*

Votos a favor: 27; Votos en contra: 64; Abstenciones: 13

---

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo por la que se deroga la Directiva 72/462/CEE»**

[COM(2004) 71 final — 2004/0022 CNS]

(2004/C 112/25)

El 27 de febrero de 2004, de conformidad con el artículo 37 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta mencionada.

El 24 de febrero de 2004, la Mesa del Comité Económico y Social Europeo encargó a la Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente la preparación de los trabajos en este asunto.

Dada la urgencia de los trabajos, en su 407º Pleno de los días 31 de marzo y 1 de abril 2004 (sesión del 31 de marzo), el Comité Económico y Social Europeo ha nombrado ponente general al Sr. Donnelly y ha aprobado por unanimidad el presente Dictamen.

## 1. Introducción

1.1 En 2000 la Comisión anunció un cambio radical en la legislación relativa a la higiene de los alimentos con la publicación del Libro Blanco sobre seguridad alimentaria. Los aspectos clave de esta reforma eran la simplificación de la legislación en materia de inocuidad de los alimentos y los piensos y en materias de salud animal relacionadas con la seguridad alimentaria.

1.2 Para alcanzar los objetivos del Libro Blanco debía ponerse en marcha un programa de acción muy ambicioso. Este incluía la propuesta de crear la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria y una propuesta para establecer una normativa en forma de ley alimentaria general. Este objetivo se ha realizado con el Reglamento (CE) nº 178/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2002, por el que se establecen los principios y los requisitos generales de la legislación alimentaria, se crea la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria y se fijan procedimientos relativos a la seguridad alimentaria.

1.3 Las medidas adoptadas en el ámbito de la simplificación de la legislación sobre alimentos y piensos y las reformas en materia de controles oficiales se hallan en una fase avanzada. Deberían ser oficialmente incorporadas por los Estados miembros antes del 1 de enero de 2006. La integración sin fisuras de las normas de higiene y los controles oficiales desde la granja al consumidor estaban también entre los objetivos principales. Ello se refleja en las propuestas.

1.4 Las exigencias veterinarias para la importación de carne y productos cárnicos fueron refundidas y actualizadas por la Directiva 2002/99/CE del Consejo. Deberán ser oficialmente incorporadas por los Estados miembros antes del 1 de enero de 2005.

1.5 Los recientes brotes de fiebre aftosa, así como de fiebre porcina clásica, han impulsado también una refundición de la legislación sobre salud animal relativa a la importación de animales vivos. Ya ha sido enviada al Consejo una Propuesta de Directiva del Consejo por la que se establecen normas zoonosanitarias para la importación en la Comunidad de determinados ungulados vivos y se modifican las Directivas 90/426/CEE y 92/65/CEE (COM (2003) 570).

Por consiguiente, se propone derogar la Directiva 72/462/CEE por lo que respecta a las condiciones sanitarias de los animales vivos, ya que ha dejado de ser pertinente.

## 2. Síntesis de la propuesta de la Comisión

2.1 Esta propuesta deroga la Directiva 72/462/CEE del 1 de enero de 2005 en lo relativo a las normas zoonosanitarias aplicables a la importación de carne y sus productos derivados.

2.2 A partir del 1 de enero de 2006 la propuesta deroga las normas establecidas en la Directiva 72/462/CEE sobre la salud pública y los controles oficiales de la carne y sus productos derivados.

2.3 Todavía queda por decidir la fecha, que se fijará en función de la fecha oficial de entrada en vigor de la Propuesta de Directiva del Consejo por la que se establecen normas zoonosanitarias para la importación en la Comunidad de determinados ungulados vivos y se modifican las Directivas 90/426/CEE y 92/65/CEE. A partir de la fecha que se decida quedará derogada la Directiva 72/462/CEE en lo relativo a las normas zoonosanitarias para la importación de animales vivos.

2.4 Las normas de aplicación de la Directiva 72/462/CEE, establecidas en las decisiones adoptadas para la importación de animales vivos, carne y productos derivados de la carne y relacionadas en el anexo de la propuesta, seguirán en vigor mientras no hayan sido sustituidas por las medidas adoptadas en el nuevo marco legislativo.

### 3. Observaciones generales

3.1 El CESE valora satisfactoriamente la propuesta como un elemento más de la revisión que se está llevando a cabo de las medidas comunitarias relacionadas con la salud animal. El CESE respalda la idea de consolidar la normativa que regula las importaciones de animales vivos.

3.2 El CESE se declara también partidario del actual proceso de simplificación de la legislación comunitaria.

3.3 El CESE acoge con satisfacción los rápidos avances logrados en la aplicación de los planes de acción sobre la inocuidad de los alimentos mediante la realización de los objetivos establecidos en el Libro Blanco sobre seguridad alimentaria.

3.4 Para terminar, el CESE valora positivamente que se establezca una clara separación entre las normas que regulan las exigencias veterinarias para la importación de carne y productos cárnicos, las exigencias sobre salud pública en higiene de alimentos y piensos, los controles oficiales de alimentos y piensos, y las normas zoonitarias para la importación de animales vivos.

### 4. Observaciones específicas

4.1 El CESE reconoce la posibilidad de nuevos riesgos en el ámbito de la salud animal como consecuencia de las nuevas fronteras que conllevará la ampliación de la UE. Por lo tanto, el CESE recomienda que la Comisión facilite los recursos suficientes para la inspección y auditoría de la aplicación y la transposición de las directivas pertinentes.

### 5. Conclusiones

5.1 El CESE apoya la propuesta de la Comisión con el fin de que se complete el proceso de revisión y de simplificación legislativa.

Bruselas, 31 de marzo de 2004.

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social Europeo*  
Roger BRIESCH

---

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la**

- «Propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva 2003/96/CE en lo que respecta a la posibilidad de que ciertos Estados miembros apliquen a los productos energéticos y la electricidad exenciones o reducciones temporales del nivel impositivo»

(COM(2004) 42 final — 2004/0116 (CNS))

y la

- «Propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva 2003/96/CE en lo que respecta a la posibilidad de que Chipre aplique a los productos energéticos y la electricidad exenciones o reducciones temporales del nivel impositivo»

(COM(2004) 185 final — 2004/0067 (CNS))

(2004/C 112/26)

El 18 de febrero de 2004, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva 2003/96/CE en lo que respecta a la posibilidad de que ciertos Estados miembros apliquen a los productos energéticos y la electricidad exenciones o reducciones temporales del nivel impositivo»

(COM(2004) 42 final — 2004/0016 (CNS)),

y el 31 de marzo de 2004, el Consejo decidió consultar al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva 2003/96/CE en lo que respecta a la posibilidad de que Chipre aplique a los productos energéticos y la electricidad exenciones o reducciones temporales del nivel impositivo»

(COM(2004) 185 final — 2004/0067(CNS)).

Dada la urgencia de los trabajos, en su 407º Pleno (sesión del 31 de marzo de 2004), el Comité Económico y Social Europeo ha nombrado ponente general al Sr. Allen y ha aprobado por 33 votos a favor, 1 en contra y 1 abstención el presente Dictamen.

## 1. Introducción

1.1 La Directiva del Consejo 2003/96/CE (aprobada el 27 de octubre de 2003) por la que se reestructura el régimen comunitario de imposición de los productos energéticos, entró en vigor el 1 de enero de 2004. Las Directivas 92/81/CEE y 92/82/CEE quedaron derogadas a partir del 31 de diciembre de 2003.

1.1.1 Las Directivas 92/81/CEE y 92/82/CEE establecían tipos mínimos del impuesto especial que grava los hidrocarburos. La nueva Directiva 2003/96/CE sobre la imposición de la energía fija tipos mínimos del impuesto especial para casi todos los productos energéticos, incluidos el carbón, el gas y la electricidad. Actualiza, asimismo, los tipos mínimos del impuesto especial aplicables a los hidrocarburos, que no se habían revisado desde 1992.

1.1.2 Mediante la Directiva sobre la imposición de la energía se pretende reducir las distorsiones de la competencia que existen actualmente entre los Estados miembros como consecuencia de las divergencias de tipos impositivos; reducir distorsiones de la competencia entre los hidrocarburos y los demás productos energéticos que no estaban sujetos a la normativa

fiscal comunitaria; estimular en mayor medida un uso más eficaz de la energía (para reducir la dependencia de la energía importada y disminuir las emisiones de dióxido carbónico), así como autorizar a los Estados miembros a conceder a las empresas incentivos fiscales como compensación por emprender iniciativas específicas destinadas a reducir las emisiones.

1.2 El nivel de los impuestos especiales aplicados por muchos de los Estados adherentes es, en ciertos casos, considerablemente inferior al de la Unión Europea. Algunos Estados adherentes aplican ya los tipos mínimos fijados en la Directiva 92/82/CEE, y otros se están preparando para cumplir su obligación de aplicar antes del 1 de mayo de 2004 los tipos mínimos que se establecen en la Directiva 92/82/CEE. Polonia y Chipre han negociado algunas excepciones al respecto que se recogen en el Tratado de Adhesión. Con arreglo a la Directiva 92/82/CEE, el impuesto especial aplicable a la gasolina sin plomo asciende como mínimo a 287 EUR por cada 1 000 litros pero, con arreglo a la nueva Directiva sobre la imposición de la energía, pasará a ser de 359 EUR como mínimo por cada 1 000 litros.

1.3 Salvo que se modifique la Directiva sobre la imposición de la energía, los Estados adherentes deberían aplicar sus disposiciones a partir del 1 de mayo de 2004. El efecto que ello ocasionaría a sus economías (por ejemplo, la imposición de los productos energéticos y de la electricidad) podría tener graves consecuencias sociales y económicas, habida cuenta de que los impuestos que gravan actualmente los productos energéticos son mucho más bajos. El enorme incremento de los costes que ello acarrearía podría perjudicar a las PYME y suponer una carga excesiva para su industria y sus consumidores. Los hogares más pobres se verían especialmente afectados. Por consiguiente, los Estados adherentes han solicitado exenciones o reducciones temporales del nivel impositivo de los productos energéticos y de la electricidad que deben soportar.

## 2. Síntesis de las propuestas

2.1 En noviembre de 2003, los Estados adherentes, salvo Chipre, solicitaron a la Comisión la posibilidad de acogerse a determinadas excepciones a las exigencias de la Directiva sobre la imposición de la energía. El Tratado de Adhesión de 16 de abril de 2003 establece que, en relación con la normativa comunitaria adoptada después del 16 de mayo de 2003, los Estados adherentes deben tener la posibilidad de solicitar las excepciones a dicha normativa que consideren necesarias. La Comisión debe examinar dichas solicitudes y, en el caso de que las considere fundadas, hacer una propuesta al Consejo. La Comisión exige que cada solicitud se motive de manera detallada.

2.1.1 Chipre no presentó en aquel momento ninguna solicitud de medidas transitorias. Pero la situación de Chipre ha cambiado y a principios de febrero de 2004 las autoridades de Chipre presentaron solicitudes específicas de períodos de transición. Por lo tanto, la Comisión ha de presentar una propuesta de Directiva<sup>(1)</sup>, al amparo del artículo 93 del Tratado CE, para modificar la Directiva 2003/96/CE.

2.1.2 La Comisión acogió favorablemente la mayoría de las solicitudes de excepción respecto de los tipos comunitarios mínimos formuladas en relación con la Directiva sobre la imposición de la energía. La Comisión fijó un plazo de duración razonable para algunas excepciones que habían sido solicitadas por un período de tiempo ilimitado o excesivamente largo. La Comisión denegó una solicitud de exención fiscal para los aceites usados por considerarla contraria a la política medioambiental de la UE.

2.2 Mediante su propuesta de Directiva, el Consejo desea asegurarse de que los principios con arreglo a los cuales se concedieron períodos transitorios a los Estados miembros se aplican de igual modo a los Estados adherentes. Así, las medidas propuestas deben:

— ser estrictamente temporales y, en principio, no estar vigentes más allá del año 2012;

— guardar proporción con el problema que están destinadas a resolver;

<sup>(1)</sup> Directiva COM(2004) 185 final.

— suponer, si procede, una adaptación progresiva a los tipos mínimos comunitarios aplicables.

2.3 Habida cuenta de que los Estados miembros actuales obtuvieron excepciones temporales a las obligaciones que les incumben en virtud de las Directivas, la Comisión Europea ha reconocido que los países candidatos pueden necesitar un plazo más largo para aplicar las disposiciones de las Directivas. En consecuencia, con esta propuesta se pretende establecer con precisión la duración y el alcance de las exenciones o reducciones temporales del nivel impositivo de los productos energéticos y de la electricidad en cada uno de los diez países candidatos. La situación particular de cada país se evalúa separadamente en función de las necesidades específicas.

2.4 Para concluir, la Comisión afirma que la propuesta de modificación es motivada y proporcionada, así como favorable a los Estados adherentes. Aboga, en consecuencia, por la rápida aplicación de la propuesta para evitar todo vacío legal en el momento de la ampliación.

## 3. Observaciones

3.1 En su Dictamen anterior sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo por la que se reestructura el marco comunitario de imposición de los productos energéticos» (CESE 1194/1997), el CESE repitió insistentemente que las tasas e impuestos ecológicos no deben conllevar un aumento de los niveles de imposición. Para lograr el objetivo de la neutralidad fiscal es preciso disminuir en la misma medida las exacciones sobre el trabajo. Las tasas e impuestos ecológicos no deben comprometer la competitividad de las empresas europeas ni destruir empleo. No ha de agravarse aún más la situación de los grupos de población de bajo nivel de renta particularmente afectados. Los Estados adherentes comparten estos puntos de vista.

3.2 El CESE acoge con satisfacción que la Comisión haya exigido a los Estados adherentes que motiven de manera detallada cada solicitud y efectuado un análisis adecuado y coherente de las solicitudes.

3.3 En la mayoría de los Estados adherentes, la electricidad y los productos energéticos utilizados para la calefacción no están sujetos a impuesto especiales. Evidentemente, la imposición repentina de los tipos mínimos comunitarios de impuestos especiales podría provocar una inflación significativa y un aumento súbito de los gastos de las familias. Ello provocaría una reacción muy negativa por parte de la mayoría de los ciudadanos de los Estados adherentes frente al proyecto de integración europea.

3.4 Será necesario prestar un gran apoyo financiero a las economías de los Estados adherentes para que se encaminen hacia el desarrollo y la integración en la actual Europa de los quince. La imposición repentina de los tipos mínimos comunitarios de impuestos especiales puede entorpecer el desarrollo social y económico, especialmente en las zonas más pobres. Ello aumentaría las distancias entre las zonas desarrolladas y las que lo están menos; en consecuencia, se crearía un riesgo de tensión social.

3.4.1 Con arreglo a los datos publicados recientemente para 2001, el PIB regional per cápita del 90 % de las regiones de los Estados adherentes es inferior al 75 % de la media de la UE de los quince. En diez regiones, el PIB regional per cápita es inferior al 35 % de la media de la UE de los quince. En cinco regiones polacas, el PIB regional per cápita es inferior al 32 % de la media de la UE de los quince.

3.4.2 Se han concedido períodos de transición a cinco Estados adherentes para llegar a aplicar el tipo mínimo que establece la Directiva sobre la imposición de la energía para los carburantes de automoción. Ello puede dar lugar a graves distorsiones del mercado de los carburantes de automoción, especialmente en las zonas fronterizas puesto que éstos resultarán mucho más baratos sólo con cruzar la frontera con el Estado adherente de que se trate. Muchos minoristas de carburantes de automoción instalados cerca de las fronteras que estén sujetos a impuestos más elevados tendrán que retirarse del sector mientras que los que estén del otro lado de la frontera obtendrán beneficios inesperados.

#### 4. Conclusiones

4.1 El CESE recomienda que la Comisión haga un seguimiento de la situación en materia de carburantes de automoción y, en su caso, modifique las ventajas fiscales que se han concedido al respecto en el caso de que las distorsiones de competencia lleguen a ser excesivas.

4.2 En lo que se refiere a las ventajas concedidas a largo plazo, el CESE recomienda a la Comisión que se efectúe una revisión periódica para comprobar si éstas siguen garantizando la utilización eficaz de la energía, si sigue siendo necesario disminuir las emisiones de dióxido carbónico y si es preciso conceder incentivos para lograr dicha reducción.

4.3 Habida cuenta de que los Estados miembros actuales obtuvieron exenciones temporales en esta materia, resulta equitativo y razonable considerar que, por principio y en razón de dichos precedentes, los Estados adherentes han de poder acogerse a exenciones temporales durante un período un poco más largo en los casos en que ello se justifique.

4.4 La aprobación de la Directiva antes del 1 de mayo constituye para los Estados adherentes un signo político claro de que les incumbe enteramente la obligación de aplicarla.

4.5 El CESE recomienda la aprobación de ambas Directivas.

Bruselas, 31 de marzo de 2004.

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social Europeo*  
Roger BRIESCH

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo Sobre «La diversificación económica en los países adherentes — Función de las PYME y de las empresas de la economía social»**

(2004/C 112/27)

El 17 de julio de 2003, de conformidad con el apartado 2 del artículo 29 de su Reglamento Interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un dictamen sobre: «La diversificación económica en los países adherentes — Función de las PYME y de las empresas de la economía social».

La Comisión Consultiva de las Transformaciones Industriales (CCTI), encargada de preparar los trabajos en este asunto, elaboró su dictamen el 15 de marzo de 2004 (ponente: Sra. FUSCO, coponente: Sr. GLORIEUX).

En su 407º Pleno de los días 31 de marzo y 1 de abril de 2004 (sesión del 1 de abril), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por unanimidad el presente Dictamen.

### 1. Introducción: definiciones y objetivos

1.1. La adhesión de diez nuevos países a la Unión Europea es un acontecimiento histórico sin precedentes, tanto en lo que respecta al número de países adherentes como al profundo cambio socioeconómico que supondrá para dichos países y para el conjunto de Europa. En esta perspectiva, y de conformidad con la prioridad de reforzar la presencia del CESE en los debates sobre el futuro de Europa, enunciada por el Presidente Briesch en su discurso del 11 de diciembre de 2002, el presente dictamen de iniciativa se propone aportar una contribución destacando la participación de la sociedad civil y de sus organizaciones en el proceso de formación de la opinión política durante este período de ampliación <sup>(1)</sup>.

1.2. Además, este dictamen pretende contribuir al debate sobre las consecuencias de la ampliación descritas en el informe de Wim Kok titulado «Ampliación de la Unión Europea – Logros y desafíos», de 26 de marzo de 2003, haciendo hincapié en la función que desempeñan las pequeñas y medianas empresas (PYME) y las empresas de la economía social (EES) en la diversificación económica (incluidas sus implicaciones sociales) de los países adherentes, y el desafío de su plena integración en el mercado único. El CESE desea contribuir a las diferentes iniciativas comunitarias dirigidas a garantizar el éxito de su adhesión a la Unión Europea, así como de su cohesión económica y social en el actual contexto de las transformaciones industriales.

1.3. Las PYME, término que engloba también a las microempresas, que tienen sus características propias, son empresas que responden a unos criterios numéricos precisos, definidos por la Comisión Europea (véase el cuadro 1 del anexo) <sup>(2)</sup>.

1.4. Las EES pertenecen a un conjunto de cuatro familias: cooperativas, mutualidades, asociaciones y fundaciones. Estas empresas se caracterizan por la primacía de su objeto social con respecto a la maximización de los beneficios, lo que, a menudo, crea un vínculo con el territorio y el desarrollo local, así como por la satisfacción de necesidades que otros sectores de la economía no pueden satisfacer por sí solos. Sus valores básicos son: solidaridad, cohesión social, responsabilidad social, gestión democrática, participación y autonomía <sup>(3)</sup>.

1.5. En marzo de 2000, el Consejo Europeo de Lisboa fijó para la Unión el objetivo de convertirse en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, a la vez que subrayó la necesidad de crear un «entorno propicio para el inicio y el desarrollo de empresas innovadoras, PYME en particular», y añadió que «la competitividad y el dinamismo de las empresas dependen directamente de un clima regulador que motive la inversión, la innovación y el espíritu empresarial» <sup>(4)</sup>. Sobre esta base, el Consejo Europeo de Feira de los días 19 y 20 de junio de 2000 aprobó la Carta Europea de la Pequeña Empresa, en la que se afirma que «las pequeñas empresas son la columna vertebral de la economía europea. Son una fuente clave de puestos de trabajo y un criadero de ideas empresariales» <sup>(5)</sup>. Además, la estrategia de Lisboa afirma,

<sup>(1)</sup> Ya en el año 2000, con motivo de la Conferencia celebrada en el CESE del 14 al 17 de noviembre sobre la ampliación, titulada «Hacia una cooperación para el desarrollo económico y por los derechos sociales», los miembros de los Comités Consultivos Mixtos (CCM) con los países candidatos habían planteado los problemas más importantes con que se enfrentaban los países candidatos a la ampliación y la necesidad de entablar un diálogo sobre algunos temas esenciales, como la contribución de las PYME a las distintas economías y la falta de diálogo social. Véase el Dictamen del CESE 1635/2003.

<sup>(2)</sup> Recomendación 2003/361/CE que sustituye a la Recomendación 96/280/CE (DO L 124 de 20 de mayo de 2003, p. 36), que entrará en vigor el 1 de enero de 2005. Tanto en la Recomendación vigente como en la nueva Recomendación, estas definiciones siguen siendo idénticas; sólo cambia el volumen de negocios o el balance general.

<sup>(3)</sup> B. Roelants (coord.): Dossier preparatorio de la primera Conferencia Europea sobre Economía Social en Europa Central y Oriental, 2002, p. 34. Denominadores comunes definidos sobre la base de definiciones elaboradas por la Comisión Europea, el Comité de las Regiones, la CEP-CMAF (Conferencia Europea Permanente de Cooperativas, Mutualidades, Asociaciones y Fundaciones) y la FONDA (ligada a organizaciones que están en el origen del concepto de economía social).

<sup>(4)</sup> Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Lisboa, 23 y 24 de marzo de 2000, punto 14.

<sup>(5)</sup> Carta Europea de la Pequeña Empresa, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 2002. La Comisión afirma que la Carta fue reconocida en Maribor el 23 de abril de 2002 (véase [http://europa.eu.int/comm/enterprise/enterprise\\_policy/sme-package/index.htm](http://europa.eu.int/comm/enterprise/enterprise_policy/sme-package/index.htm)).

Tanto el Comité como el Parlamento siguen pidiendo encarecidamente que la Carta tenga valor jurídico y que se incluya explícitamente en el capítulo relativo a la industria de la Convención Europea.

asimismo, que el crecimiento económico es un factor clave para garantizar la cohesión social en Europa. La Comisión también ha señalado que los desafíos que se plantean para adoptar la agenda de Lisboa son la necesidad de incrementar la oferta de trabajo y la tasa de empleo, de mejorar los conocimientos técnicos y de garantizar un flujo ordenado de la agricultura y la industria hacia los servicios sin agravar las disparidades regionales en los propios países<sup>(1)</sup>.

1.6. En su Dictamen 242/2000<sup>(2)</sup>, el CESE destacó la importancia de las EES, afirmando que desempeñan un papel esencial para la pluralidad empresarial y la diversificación de la economía<sup>(3)</sup>. La mayoría de las EES quedan incluidas en la definición estándar de las PYME que emplea la UE<sup>(4)</sup>. Las que no se integran en dicha definición debido a su tamaño también tienen características comunes con las PYME, como un nivel reducido de inversión exterior, la ausencia de cotización en bolsa, la proximidad de los propietarios-accionistas y un estrecho vínculo con el tejido social.

1.7. La Comisión ha reconocido que las PYME son la columna vertebral de la industria europea, ya que representan el 66 % del empleo total y generan el 60 % del valor añadido total en la UE, con exclusión del sector agrario. En 1999, la proporción de PYME en la tasa de empleo de los países candidatos era aún más elevada y alcanzaba un 72 %, excluido el sector agrario. La proporción más significativa era la tasa de empleo en las microempresas (menos de diez asalariados), con un 40 % del empleo total<sup>(5)</sup>, lo que aboga por una atención específica a este tipo de empresas (véase el cuadro 2 del anexo).

1.8. En la UE, cada vez es mayor la importancia social y económica de las empresas y organizaciones de la economía social: con alrededor de nueve millones de trabajadores en equivalente a tiempo completo, representan un 7,9 % del empleo asalariado civil<sup>(6)</sup>. Además, engloban una proporción considerable de la sociedad civil, puesto que se considera que forma parte de ellas más del 25 % de los ciudadanos de la UE, en calidad de productores, consumidores, ahorradores, habitantes de una vivienda, asegurados, estudiantes, voluntarios, etc. En los países adherentes y candidatos de Europa Central y Oriental, sólo el número de cooperativas se estima en 15 000 empresas, que proporcionan más de 700 000 puestos de trabajo e integran a casi quince millones de miembros. Tras un período de declive, éstas registran ahora una nueva fase de crecimiento<sup>(7)</sup>. Las EES se desarrollan esencialmente en determinados sectores como la sanidad, el medio ambiente, los servicios sociales y la educación<sup>(8)</sup>. Desempeñan un papel fundamental en la creación de capital social, la capacidad de emplear a personas desfavorecidas, el bienestar social, la revitalización de las economías

locales y la modernización de los modelos locales de gestión. Asimismo, han establecido sistemas de balance societal para evaluar su impacto social y medioambiental.

1.9. En varios Estados miembros actuales de la UE existe una fuerte interacción entre las PYME tradicionales y las EES. Con frecuencia, los bancos cooperativos promueven proyectos de creación de empresas y de desarrollo de PYME tradicionales. Las estructuras de la economía social han mostrado su utilidad a la hora de reforzar las PYME tradicionales cuando éstas las emplean para formar sistemas de empresas (redes, grupos, estructuras comunes de apoyo) o realizar economías de escala, así como para establecer mecanismos de garantía recíproca de préstamos bancarios.

1.10. En su Dictamen sobre el tema «Transformaciones industriales en Europa: balance y perspectivas - Enfoque global», del 25 de septiembre de 2003, preparado por la CCTI, el CESE afirma que el concepto de transformación difiere del de reestructuración, ya que «en realidad, se trata de un concepto mucho más dinámico. Por una parte, engloba un proceso evolutivo permanente de la empresa (creación, desarrollo, diversificación, transformación) pero, por otra parte, el mundo empresarial está estrechamente vinculado al entorno político y social europeo en el que evoluciona, el cual, a su vez, influye también en los procesos de transformaciones industriales.»<sup>(9)</sup> Además, «hoy en día, es importante centrarse en el concepto proactivo de los cambios desde el punto de vista de una mejor anticipación y gestión de las repercusiones económicas, sociales, organizativas y medioambientales de las transformaciones industriales.»<sup>(10)</sup> Este concepto de las transformaciones es especialmente importante frente al creciente ritmo de las reestructuraciones, en un contexto caracterizado por la mundialización, la ampliación de la UE y la profundización del mercado único, así como los cambios tecnológicos, industriales y sociales.

1.11. El presente dictamen tiene en cuenta, en particular, el informe de la Comisión «Gestión del cambio», de 2 de noviembre de 1998, redactado por un Grupo de alto nivel presidido por el Sr. Gyllenhammer<sup>(11)</sup>, sobre el que el CESE emitió un dictamen crítico pero positivo, celebrando que reconociera las nuevas posibilidades que brindan los cambios industriales e hiciera hincapié en la creación de nuevos puestos de trabajo, al tiempo que considera «válida la estrategia global consistente en buscar estímulo en un planteamiento basado en la evaluación comparativa, la innovación y la cohesión social». Por lo que se refiere a las PYME, el CESE destacaba que éstas no pueden superar por sí solas los problemas de las industrias en declive ni los problemas derivados de crisis graves repentinas. El CESE considera que los cambios importantes han de ser gestionados mediante un esfuerzo colectivo y asociaciones territoriales de carácter flexible y voluntario<sup>(12)</sup>.

<sup>(1)</sup> «Una estrategia para el pleno empleo y mejores puestos de trabajo para todos», COM(2003) 6 final.

<sup>(2)</sup> Dictamen del Comité Económico y Social sobre «Economía social y mercado único», CES 242/2000, de 3 de marzo de 2000.

<sup>(3)</sup> En un estudio reciente, la OCDE afirma que la economía social es un concepto más amplio que el del sector sin ánimo de lucro, porque no guarda una relación tan estrecha con las obligaciones de no distribución, conforme a las cuales determinadas organizaciones no están autorizadas legalmente a redistribuir sus beneficios entre sus propietarios (OCDE 2003 «The non profit sector in a changing economy», París, p. 299).

<sup>(4)</sup> McIntyre et al: «Small and medium enterprises in transitional economies», Houndmills: Macmillan, p. 10.

<sup>(5)</sup> «La política industrial en la Europa ampliada», Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, COM(2002) 714 final.

<sup>(6)</sup> CIRIEC 2000: «The enterprises and organisations of the third system: strategic challenge for employment», Universidad de Lieja.

<sup>(7)</sup> Cálculo basado en un estudio realizado por la Alianza Cooperativa Internacional en 1997, financiado por la Comisión Europea.

<sup>(8)</sup> Véase la Carta de la CEP-CMAF (Conferencia Europea Permanente de Cooperativas, Mutualidades, Asociaciones y Fundaciones).

<sup>(9)</sup> Punto 2.1.1.

<sup>(10)</sup> *Ibidem*.

<sup>(11)</sup> Dictamen del Comité Económico y Social sobre el tema «Gestión del cambio — Informe final del Grupo de alto nivel sobre las consecuencias económicas y sociales del cambio», CES 698/99.

<sup>(12)</sup> Dictamen del CESE de 7 de julio de 1999, DO C 258 de 10.9.1999, puntos 3.7.2. y 3.7.3.

1.12. Frente a las transformaciones industriales que se están produciendo desde los años noventa, la creciente mundialización de la competencia y concentración de las empresas, y en vísperas de su próxima integración en el mercado único, las PYME y las EES de la mayoría de los países adherentes afrontan unos desafíos enormes. Al mismo tiempo, teniendo en cuenta el papel decisivo que desempeñan a nivel social y económico, es urgente que el conjunto de la UE reflexione sobre la mejor manera de valorizar su papel y apoyar su adaptación frente a estos retos, así como de promover su capacidad de innovación y financiación, su espíritu de empresa y su competitividad.

## 2. Observaciones sobre las características específicas de los países adherentes en relación con las PYME, las EES y las transformaciones económicas

### 2.1. Transformaciones y diversificación económica en los países adherentes

2.1.1. En el curso de su transición de una economía centralizada a una economía de mercado, los países adherentes de Europa Central y Oriental han vivido unas transformaciones industriales fundamentales. Han sufrido una brusca liberalización, que ha provocado una pérdida relativa de sus mercados de exportación tradicionales y una reducción importante del empleo en el sector industrial <sup>(1)</sup>.

2.1.2. Tras una década de reestructuración, las industrias manufactureras de los países adherentes de Europa Central y Oriental se han aproximado al modelo de las estructuras de producción y empleo de la UE. Han aprovechado las inversiones directas extranjeras para modernizarse, generando una diferencia de productividad y rentabilidad entre las empresas de propiedad extranjera y las empresas nacionales. Aunque varios países han desarrollado sectores de mayor valor añadido, los demás parecen mantener su especialización en actividades con alta concentración y baja especialización de mano de obra, con más cuotas de mercado en determinadas industrias <sup>(2)</sup>. Además, la recuperación industrial se ha concentrado esencialmente en las grandes ciudades, con el riesgo de que, en el futuro, aumenten las divergencias entre las regiones <sup>(3)</sup>. También existe un riesgo de deslocalización de este tipo de empresas hacia los países limítrofes de la futura UE, a medida que aumente el coste de la mano de obra en los países adherentes.

2.1.3. Las transformaciones industriales en el marco de la ampliación también implican un aumento del comercio intraindustrial y de otros tipos de asociaciones (empresas conjuntas, fusiones, asociaciones temporales, etc.) entre los países adherentes y los Estados miembros de la UE <sup>(4)</sup>, así como de la

<sup>(1)</sup> Con la excepción de Polonia y Hungría. Véase Comisión Europea: «Impact of enlargement on industry», SEC(2003) 234 de 24.2.2003, p. 7.

<sup>(2)</sup> En particular, la industria agroalimentaria y de la bebida, la madera, la industria textil y la industria metalúrgica básica.

<sup>(3)</sup> *Ibidem*, nota 18, p. 8.

<sup>(4)</sup> Sobre todo en el caso de la República Checa, Eslovenia, Hungría, y, en menor medida, Polonia. Este tipo de comercio se registra, en particular, en los sectores textil, eléctrico, óptico y en el de los equipos de transportes.

subcontratación de las grandes empresas hacia las PYME. Esta evolución es decisiva para garantizar una distribución más equitativa de los beneficios de la ampliación y una integración más fluida en el mercado único. Aunque se realizan importantes beneficios gracias a las economías de escala, se puede aumentar la complementariedad entre las grandes empresas y las PYME, que podrán desempeñar un papel fundamental como subcontratistas y proveedores de servicios.

2.1.4. Los servicios de mercado representan una creciente proporción del PIB de los países adherentes, y han alcanzado un 54 % en 2001, aunque en un contexto de subcontratación e interconexiones entre la industria y los servicios. No obstante, en 2001, la industria representaba un 33 % del PIB de esos países, y seguirá representando una proporción importante <sup>(5)</sup>.

2.1.5. Junto a los servicios de mercado anteriormente mencionados, y teniendo en cuenta que, en términos absolutos, entre 1994 y 2000, la mayoría de los nuevos puestos de trabajo se han creado en el sector de los servicios, el empleo en los servicios a las colectividades ha registrado un aumento muy escaso o incluso ha disminuido <sup>(6)</sup>. Este sector, de gran importancia socioeconómica, muestra aún diferencias considerables entre los países adherentes y los Estados miembros de la UE, tanto a nivel de la importancia económica como del empleo <sup>(7)</sup>.

2.1.6. El CESE observa que en los países en transición las PYME suelen tener una mayor flexibilidad y capacidad de innovación que las grandes empresas, con una productividad generalmente superior en el sector de los servicios y en determinados segmentos de sectores manufactureros. Generalmente, las PYME tienen un espíritu empresarial más desarrollado. Sin embargo, la tasa de cierre de empresas, PYME incluidas, sigue siendo muy elevada en los países adherentes, aunque en determinados países <sup>(8)</sup> la relación entre la tasa de creación bruta y neta de PYME es más favorable que en varios países miembros de la UE (véase el cuadro 4 del anexo).

### 2.2. Repercusiones sociales de las transformaciones

2.2.1. El análisis del crecimiento del empleo desglosado por tamaño de las empresas en los países candidatos entre 1995 y 1999 pone de manifiesto que el empleo en las PYME aumentó sensiblemente mientras que el de las grandes empresas disminuyó (véase el cuadro 3 del anexo). Según el informe del Observatorio de las PYME europeas, este crecimiento podría deberse tanto a las pérdidas de empleo en las grandes empresas como a la sustitución de grandes empresas por PYME, pero no compensó las pérdidas de empleo <sup>(9)</sup>.

<sup>(5)</sup> *Ibidem*, nota 18, pp. 1, 4 y 5.

<sup>(6)</sup> Sobre todo en Bulgaria, Hungría y Polonia.

<sup>(7)</sup> Vidovic, H. «The service sectors in Central and Eastern Europe», Research Report, septiembre de 2002, n° 289, p. 16.

<sup>(8)</sup> Como Polonia y la República Checa.

<sup>(9)</sup> Se registraron pérdidas netas, en particular en Lituania y Eslovaquia.

2.2.2. Durante el período de transición aumentaron la pobreza y la desigualdad<sup>(1)</sup>. Entre otros problemas, varios análisis, basados en datos incompletos, ponen de manifiesto que las mujeres están claramente desfavorecidas en el mercado laboral<sup>(2)</sup>.

2.2.3. En los últimos años, los sistemas de protección social y sanitaria de los países adherentes han sido objeto de numerosas reformas. Estos países se enfrentan en gran medida con los mismos problemas que los que se registran en los actuales países de la UE: aumento de los gastos y estancamiento o disminución de los ingresos. Sin embargo, en cuestiones sanitarias, están generalmente muy por debajo de la media europea. La esperanza de vida se sitúa seis años por debajo de la de los Estados miembros<sup>(3)</sup>.

### 2.3. Papel y desafíos de las PYME y las EES en los países adherentes

2.3.1. El déficit actual de las cuentas corrientes en los países adherentes y las limitaciones del pacto de estabilidad impondrán tensiones suplementarias sobre el gasto público<sup>(4)</sup>. Por tanto, es necesario encontrar formas innovadoras de satisfacer las necesidades de interés general<sup>(5)</sup>, un ámbito en el que las EES, en particular, pueden desempeñar un papel importante, como ya lo hacen en varios países de la UE<sup>(6)</sup>. Esto es tanto más importante en las regiones desindustrializadas, en las que generalmente se carece de inversiones tradicionales, y en las regiones rurales, en las que están desapareciendo numerosas PYME del sector agrario. En una parte importante de los países adherentes y candidatos de Europa Central y Oriental, las EES son ya, con diferencia, las que más personas discapacitadas emplean.

2.3.2. La Carta Europea de la Pequeña Empresa reconoce que aunque las pequeñas empresas son «la columna vertebral de la economía europea», también son «las más sensibles a los cambios en el entorno empresarial». Esto es aún más cierto en los países adherentes, que conjuntamente han aprobado oficialmente la Carta<sup>(7)</sup>. El desafío para las PYME y las EES en cuanto a su capacidad para afrontar la competencia en el mercado único es mucho mayor que en las anteriores tandas de ampliación. Entre los principales retos que deberán afrontar, cabe mencionar la falta de mano de obra cualificada, el acceso a la financiación y la reglamentación administrativa (véase el cuadro 5 del anexo).

<sup>(1)</sup> Tang et al, 2002: *Winners and losers of EU integration*, Washington, Banco Mundial, p. 8. Uno de los principales factores de discriminación es la edad. Otros grupos vulnerables son las personas discapacitadas y las minorías, como la población gitana.

<sup>(2)</sup> Las mujeres tienden más a salir definitivamente del mercado laboral que los hombres. Cuando acceden al mercado laboral, tienen más probabilidades que los hombres de estar desempleadas en determinados países adherentes. Según la UNICE, *Economic Survey of Europe, 1999-1*, cuadro 41, diferencias entre mujeres y hombres en el ámbito del empleo en 1997.

<sup>(3)</sup> Según datos de la AIM (Asociación Internacional de la Mutualidad). Entre los principales problemas, cabe citar el rápido aumento de los gastos, las largas listas de espera, la falta de datos para la evaluación y organización de los servicios, los pagos no declarados a los proveedores de asistencia sanitaria, etc.

<sup>(4)</sup> Kumar et al, 2002: «*Transitional impacts and the EU enlargement complexity*», Liubliana, Universidad de Liubliana, pp. 25-36.

<sup>(5)</sup> Tang et al, 2002, p. 44.

<sup>(6)</sup> Por ejemplo, el sistema de las cooperativas sociales italianas. Véase, asimismo, el Informe 2001 sobre el procedimiento BEST (SEC 2001/1704 de 29.10.2001). Las medidas descritas en dicho Informe constituyen una fuente importante de conocimientos para mejorar el entorno empresarial en los países adherentes.

<sup>(7)</sup> Maribor 2003.

2.3.3. El Libro Verde de la Comisión Europea sobre el espíritu empresarial afirma que como las EES tienen que aplicar «la eficacia y los principios empresariales para alcanzar objetivos sociales y societales (...) se enfrentan a retos particulares a la hora de conseguir financiación, formación para la gestión y asesoramiento»<sup>(8)</sup>. Estos retos son más grandes aún para los países adherentes, en los que las EES también tienen que afrontar otros desafíos: por ejemplo, las cooperativas se consideran a menudo como un vestigio del régimen anterior, aunque su existencia se remonta a hace siglo y medio, y, por lo general, se han adaptado bien a la introducción de la economía de mercado. La reglamentación que se les impone y los prejuicios de que son objeto limitan con frecuencia su acceso al mercado. Sin embargo, en las economías en transición, la combinación de pequeñas cooperativas de productores, ahorro local cooperativo, instituciones cooperativas de préstamo y entes locales (que alimentan, garantizan y, a veces, poseen participaciones financieras parciales tanto en las instituciones de producción como en las de financiación) es totalmente natural<sup>(9)</sup>.

2.3.4. Las PYME y las EES en los países adherentes son un instrumento importante de empleo y reempleo en el contexto de las importantes transformaciones industriales que se están produciendo desde los sectores en declive y en los que se reduce el empleo hacia sectores tradicionales (artesanía, oficios) y otros en expansión, como los servicios a las empresas, las NTIC, los sectores de alta tecnología, la construcción y las obras públicas, los servicios de proximidad, incluida la salud, y el turismo.

2.3.5. Las PYME y las EES de estos países pueden ejercer una gran influencia en estas transformaciones de diferentes maneras, que ya se han experimentado en los países de la UE, con numerosos casos de buenas prácticas: el empleo de nuevas personas en el mercado laboral; el apoyo a la capacidad innovadora de las microempresas y pequeñas empresas, el reempleo de personas desempleadas procedentes de industrias que se han visto obligadas a recortar su plantilla o a cerrar; la creación de mutualidades en el ámbito de la previsión social, la creación de empresas en los sectores en desarrollo, el desarrollo de los servicios y la subcontratación, la transferencia de empresas en crisis a sus trabajadores y la transformación cualitativa dentro del mismo sector. Además, las EES también pueden contribuir de manera específica a estas transformaciones, tanto gracias a su capacidad para formar al empresariado, que ya se ha demostrado en los actuales países de la UE, como por los valores que promueven, como el empresariado socialmente responsable, la democracia y la participación ciudadana, la participación —incluso financiera— de los trabajadores en la empresa, la integración social y el interés por el desarrollo local y el desarrollo sostenible.

<sup>(8)</sup> Comisión Europea: «Libro Verde — El espíritu empresarial en Europa», COM(2003) 27 final, letra C ii.

<sup>(9)</sup> McIntyre, R: *The complex ecology of small enterprises*, Capítulo 3, en McIntyre and Dallago (eds), 2003, *Small and Medium Enterprises in Transitional Economies*, Palgrave, Macmillan, en asociación con la Universidad de las Naciones Unidas y el Instituto Mundial para el Desarrollo de Estudios Económicos, pp. 49-50.

Las conclusiones de la Primera Conferencia de la Economía Social en los países de Europa Central y Oriental van en el mismo sentido. Véase <http://www.cecop.org/praha>.

2.3.6. La regularización de la economía informal es un desafío que deben afrontar los países adherentes. Según un estudio de 2003 publicado por la Universidad de las Naciones Unidas <sup>(1)</sup>, esta economía es inestable y no puede ser un motor de crecimiento o acumulación de capital, pues su función primaria es la supervivencia mediante el apoyo al consumo. Perjudica las normas laborales y tiene repercusiones macroeconómicas negativas a largo plazo, como la erosión del sistema fiscal, de la base del mercado de cambios y de la protección social, lo que pone en peligro una gestión macroeconómica eficaz. Esta economía mantiene una estructura sectorial irracional con un predominio absoluto de las microempresas y de una capitalización de bajo nivel, con un escaso espíritu empresarial y una tecnología rápidamente obsoleta. Con la intensificación de la competencia a raíz de la adhesión a la UE, es urgente que la política industrial para los países adherentes tenga en cuenta esta realidad preocupante, que las autoridades de estos países deberían gestionar con firmeza.

### 3. Recomendación relativa a un programa integrado para fomentar la participación de las PYME y las EES en la diversificación económica de los países adherentes

#### 3.1. Consideraciones generales

Las características comunes entre las PYME (microempresas incluidas) y las EES (véase el punto 1.6.) y la interacción positiva que existe entre ellas (véanse los puntos 1.9. y 2.3.5.) constituyen argumentos de peso para emprender un nuevo esfuerzo combinado a nivel de la UE en favor de su promoción y apoyo. Los desafíos especialmente importantes que deben afrontar las PYME y las EES en la coyuntura de la adhesión (véase el punto 2) ponen de manifiesto la importancia de adoptar unas medidas de apoyo, para que este tipo de empresas pueda contribuir eficazmente al desarrollo de los nuevos Estados miembros.

El CESE ha tomado nota de los programas existentes, especialmente en relación con el apoyo a las PYME, pero considera insuficientes las estructuras de apoyo a las EES y de fomento de iniciativas conjuntas entre PYME y EES.

En consecuencia, el CESE propone que se elabore un programa integrado destinado a apoyar a las PYME y EES de los países adherentes. Este programa debería ser promovido conjuntamente por la Comisión Europea, el Banco Europeo de Inversiones, el Fondo Europeo de Inversiones, los gobiernos de los países interesados y las organizaciones representativas y de apoyo de las PYME y EES a nivel europeo y nacional. En cuanto a los Fondos Estructurales, de los que podrán beneficiarse los países adherentes a partir de mayo de 2004, deberían desempeñar un papel de primer orden en la financiación de las actividades de dicho programa integrado. Se debería prever una articulación con el plan de acción relativo a la Comunicación de la Comisión sobre el espíritu empresarial.

<sup>(1)</sup> Glinkina, S. «Small businesses, survival strategies and the shadow economy», capítulo 4, in McIntyre and Dallago (eds), 2003, Small and Medium Enterprises in Transitional Economies, Palgrave, Macmillan, en asociación con la Universidad de las Naciones Unidas y el Instituto Mundial para el Desarrollo de Estudios Económicos.

### 3.2. Programa en diez puntos

#### 3.2.1. Integrar los datos

En la mayoría de los países adherentes, las estadísticas que existen sobre las PYME y las EES, así como sobre sus organizaciones de representación y apoyo, son aún muy insuficientes y carecen de uniformidad <sup>(2)</sup>. En cuanto a las EES, la falta de información precisa es aún mayor que para las PYME tradicionales: no se dispone actualmente de datos precisos sobre estas empresas en los países adherentes; sólo se conocen los datos facilitados por sus federaciones, cuando éstas existen. El CESE considera, pues, muy necesaria la iniciativa propuesta por la Comisión Europea de crear un sistema de cuentas satélites con las instituciones estadísticas nacionales, que ya se ha experimentado en varios Estados miembros <sup>(3)</sup> y, paralelamente, poner en marcha un sistema de recogida de datos suficientemente sencillo y claro para que las PYME y las EES puedan proporcionarlos con facilidad <sup>(4)</sup>.

#### 3.2.2. Mejorar la conformidad con el acervo comunitario y su aplicación efectiva, así como el marco jurídico y administrativo

3.2.2.1. Aunque los países adherentes estén realizando considerables esfuerzos para incorporar el acervo comunitario en sus legislaciones y normativas nacionales, y, posteriormente, ponerlo en práctica en el marco de políticas públicas, esta labor es aún muy incompleta en lo que respecta al acervo comunitario relativo a las PYME y las EES, especialmente en los ámbitos de la política empresarial, la promoción de las PYME, el empleo, la política social, la integración social, la responsabilidad social de las empresas, en particular en lo que concierne al respeto del medio ambiente, etc. Conviene reforzar sustancialmente este proceso, en particular, mediante la supervisión del personal administrativo y la ayuda a las PYME y EES, para que progresivamente puedan ponerse en conformidad con las normas comunitarias con el apoyo de la Comisión Europea. Se debería continuar el trabajo que se está realizando en el ámbito del acervo y de su aplicación en el marco del PHARE-Business Support Programme. Por otra parte, aunque los países adherentes han mejorado sensiblemente sus legislaciones relativas a las PYME (en particular, en el ámbito de las quiebras), los progresos son aún muy escasos en la legislación destinada a promover las EES. Los últimos cambios en la legislación sobre cooperativas de algunos países adherentes representan incluso un paso atrás. Por lo tanto, la legislación relativa a las cooperativas y demás tipos de EES debería reformarse en varios países adherentes y aproximarse aún más a los estatutos de la sociedad cooperativa europea (y a los futuros estatutos de la asociación europea y la mutualidad europea). Deberían emprenderse intercambios y estudios comparativos sobre las legislaciones específicas relativas a las PYME y a las EES. Por otra parte, según la legislación de varios países adherentes, los costes de creación de una EES deberían reducirse, teniendo en cuenta que este tipo de empresas no puede recurrir a las inversiones exteriores y que, generalmente, permanecen ancladas en el tejido local.

<sup>(2)</sup> Entre otras cosas, es urgente clasificar las PYME de acuerdo con el sistema NACE.

<sup>(3)</sup> Comisión Europea, documento de consulta «Las cooperativas en la Europa de las empresas», 7.12.2001, p. 34.

<sup>(4)</sup> Comisión Europea, documento de consulta «Las cooperativas en la Europa de las empresas», 7.12.2001, p. 34.

3.2.2.2. Para que las condiciones de acceso al mercado único sean realmente equitativas, conviene modificar cuanto antes las reglamentaciones que limitan el acceso de las EES a los contratos públicos en varios países adherentes. Por otra parte, también conviene tener en cuenta, en los contratos públicos y en la fiscalidad, los costes de productividad que implica para determinadas PYME, y, en particular, EES<sup>(1)</sup>, la decisión de emplear a personas desfavorecidas o de aplicar unas normas sociales y medioambientales más exigentes que las normas mínimas legales<sup>(2)</sup>.

### 3.2.3. Promover activamente el empresariado mediante la información y la educación

3.2.3.1. Aunque parecen haberse realizado muchos progresos en los países adherentes para agilizar los procedimientos de creación de PYME, por ejemplo, mediante la creación de centros de información en el ámbito local, aún queda mucho por hacer para que las autoridades públicas de estos países realicen los mismos esfuerzos de información respecto a las EES. Por otra parte, estos centros de información deberían promover en mayor medida los oficios tradicionales y los sectores prometedores, como los servicios a las empresas, los servicios de proximidad, los servicios sanitarios y las actividades vinculadas a las NTIC y el turismo.

3.2.3.2. El CESE celebra que en la Carta Europea de la Pequeña Empresa se afirme que «deben crearse módulos específicos sobre temas empresariales, que constituyan un elemento fundamental de los programas educativos de la enseñanza secundaria y superior», así como «programas de formación adecuados para directivos de pequeñas empresas». Sin embargo, la mayoría de los países adherentes están aún muy lejos de alcanzar este objetivo. Además, conviene que estos programas educativos incluyan, asimismo, una parte relativa a las EES, lo que generalmente no es el caso. La capacidad para formar al empresariado de las EES, que ya se ha comprobado en los Estados miembros de la UE, debería valorizarse, promoviendo, por ejemplo, la formación de empresa a empresa, y brindando a los dirigentes de EES la oportunidad de compartir su experiencia en centros de formación en gestión de empresas para dirigentes de PYME.

### 3.2.4. Promover los centros de apoyo y asesoramiento para la creación, el desarrollo y la transmisión de empresas

3.2.4.1. De la misma manera que se debería seguir impulsando decididamente la creación de empresas, sobre todo en los sectores más prometedores, tampoco debería descuidarse la importancia crucial de la transmisión de las empresas sin here

<sup>(1)</sup> Conviene tener en cuenta, asimismo, la Recomendación 193/2002 de la Organización Internacional del Trabajo, que ha sido aprobada prácticamente por unanimidad (salvo dos abstenciones) y, en particular, por los gobiernos de los quince Estados miembros de la UE y de los diez países adherentes, y, especialmente, el artículo 7 sobre las políticas fiscales y los contratos públicos, y los artículos 4 y 6 sobre la pertenencia de las cooperativas a un sector más amplio que incluya las mutualidades y asociaciones.

<sup>(2)</sup> Estos planteamientos se integran en el concepto de responsabilidad social de las empresas. El desarrollo de los procesos de evaluación (reporting) permitiría tener en cuenta estos elementos de progreso favorables al desarrollo sostenible.

deros o en crisis, en el actual contexto de transformaciones industriales. El éxito de la transmisión puede salvaguardar no sólo la actividad de la empresa, sino también los puestos de trabajo inducidos y, por tanto, una parte sustancial del tejido socioeconómico local.<sup>(3)</sup> En los países de la UE, las transmisiones de empresas a sus trabajadores, en particular a través de las EES, han mostrado una tasa de éxito especialmente elevada cuando el acompañamiento ha sido suficiente. Esta experiencia podría aprovecharse para todos los tipos de transferencia de PYME.

3.2.4.2. En todas las fases de la vida de una empresa, incluidas su creación y su transmisión, las PYME y las EES necesitan una verdadera política de apoyo, así como unos servicios de apoyo, acompañamiento y asesoramiento de calidad sobre la estrategia de empresa, el diseño, la innovación y los conocimientos tecnológicos, la investigación y el desarrollo, la certificación de calidad, etc., como lo demuestran varias experiencias positivas de distritos industriales en la UE. Deberá hacerse hincapié, en particular, en la colaboración entre estos centros de apoyo y las universidades y en la promoción empresarial de las mujeres y los jóvenes. Conviene, asimismo, fomentar el apoyo a la comercialización y exportación de los productos de las PYME y EES, especialmente mediante el reconocimiento de los productos típicos, y alentar a las cámaras de comercio y oficios, así como a las organizaciones profesionales, a que participen en la promoción de estos productos.

### 3.2.5. Mejorar las condiciones de financiación y de acceso a la financiación

3.2.5.1. A la hora de crear o de traspasar una PYME o una EES, la cuestión del capital reviste una importancia fundamental. Mejorar el marco financiero de apoyo a la creación y el desarrollo de estos tipos de empresas, mejorar el acceso a los Fondos Estructurales y fomentar las iniciativas del Banco Europeo de Inversiones, como propone la Carta Europea de la Pequeña Empresa, parecen ser condiciones tan fundamentales como los servicios de apoyo. El CESE propone que se cree en los países adherentes un mecanismo financiero que integre diferentes instrumentos de intervención en todo el ciclo de crecimiento de las PYME y EES, que cuente con la participación del BEI, del Fondo Europeo de Inversiones y de bancos del sector de la economía social, y reciba financiación a través de los Fondos Estructurales<sup>(4)</sup>. Asimismo, deberían fomentarse mecanismos financieros de apoyo público a la creación y transmisión de PYME y EES, y sistemas con efecto de palanca a través de los fondos de solidaridad, como los que ya se han experimentado con éxito en determinados países europeos<sup>(5)</sup>.

<sup>(3)</sup> Además, se ha observado que, por término medio, las posibilidades de supervivencia de una empresa transferida son superiores a las de una empresa de nueva creación. Véase el documento de la Comisión Europea: «Cómo hacer más fácil la transmisión de empresas», DG Empresa, 2003.

<sup>(4)</sup> Varios organismos financieros europeos (*Crédit coopératif*, *Crédit Mutuel* y *ESFIN* en Francia, *Coopfond* (Legacoop) en Italia y *SOFICATRA* en Bélgica) ya están trabajando, en relación con la Comisión Europea, para crear un proyecto «Coop-Est» que integre diferentes instrumentos financieros que respondan a las necesidades de las EES en materia de estructuras de financiación.

<sup>(5)</sup> Para los mecanismos públicos, en particular en Italia y en España, con el pago único del subsidio de desempleo. Para los mecanismos con efecto de palanca, en varios casos de excelencia en la UE, unos sistemas de EES han creado fondos de solidaridad y de capital riesgo para financiar su desarrollo. Generalmente, estos fondos tienen un efecto de palanca sobre otras financiaciones, como los préstamos de bancos comerciales, y han demostrado su capacidad para crear empresas y empleo. Estos fondos ya existen en varias federaciones de cooperativas en los países adherentes, pero convendría apoyar energicamente este tipo de esfuerzos en el marco de los Fondos Estructurales.

3.2.5.2. Conviene, asimismo, destacar el papel que pueden desempeñar las redes de financiación ética y solidaria en la puesta a disposición de instrumentos financieros adaptados a las PYME y EES de los países adherentes. Recientemente el Parlamento italiano se hizo eco de esta tendencia en una resolución aprobada por unanimidad en octubre de 2003. Señaló, en particular, que varias organizaciones financieras alternativas han empezado ya a trabajar en un proyecto común que podría orientar las nuevas realidades en fase de construcción <sup>(1)</sup>.

3.2.5.3. También convendría impulsar la creación de sociedades de garantía recíproca entre PYME y EES, para que puedan garantizarse mutuamente préstamos bancarios. Este sistema ha demostrado su eficacia en varios países de la UE, con frecuencia a través de cooperativas, mutualidades o asociaciones <sup>(2)</sup>.

3.2.5.4. El CESE destaca la importancia de fomentar, asimismo, la defensa de una financiación solidaria de los costes de enfermedad, invalidez y pensiones mediante EES especializadas, como las mutualidades, tal y como existen en los Estados miembros de la UE.

### 3.2.6. Promover las PYME y EES en el marco del desarrollo local

Las PYME y las EES forman parte del tejido local. Desempeñan, pues, un papel fundamental en el desarrollo local, por lo que las autoridades locales deberían crear con ellas asociaciones activas en favor de este desarrollo <sup>(3)</sup>. Se deberían promover activamente en los países adherentes las asociaciones entre autoridades locales y agentes de la economía social existentes en países de la UE <sup>(4)</sup>.

<sup>(1)</sup> Mediante la constitución de una Federación Europea de Bancos Éticos y Alternativos (FEBEA) y una Sociedad Europea de Finanzas Éticas y Alternativas (SEFEA).

<sup>(2)</sup> Véase «*La garantie des prêts aux petites et moyennes entreprises – Les systèmes de garantie des membres de l'Association européenne du Cautionnement Mutuel*», Asociación Europea de Sociedades de Garantía Recíproca, André Douette, 2003.

<sup>(3)</sup> Como las que ya existen en la Red europea de ciudades y regiones para la economía social (REVES), y se pueden clasificar con arreglo a tres modalidades diferentes:

— La creación de estructuras mixtas entre los sectores público y privado: por ejemplo, el Centro de empleo del municipio de Génova, la agencia Gagner en Roubaix, y el centro de atención SAKA BYÄGÅRD/SOKOYAN KYATALO de Kokkola en Finlandia.

— El apoyo público a la creación de organismos de interés colectivo: por ejemplo, el Centro de servicios a los inmigrantes de la ciudad de Génova, la red integrada de desarrollo local ARKESIS en Reggio Calabria.

— La asociación de servicios, en la que el sector público proporciona un marco de referencia para la gestión y prestación de servicios de interés colectivo a través de las EES: por ejemplo, Pfefferwerk gGmbH en el centro de Berlín, cooperativas que gestionan directamente las agencias de empleo de las provincias de Forlì, Cesena y Ravena en Italia.

Otros ejemplos importantes de asociaciones múltiples a nivel local en las que participan EES en la UE son el sistema de cooperativas sociales italianas integradas en el Consorcio Gino Matarrelli para la Cooperación Social (CGM); el sector de la asistencia a domicilio y el nuevo estatuto de la Sociedad Cooperativa de Interés General (SCIG) en Francia, la red de Solidaridades de Alternativas Valonas, las cooperativas de mujeres en Suecia, etc.

<sup>(4)</sup> *Ibidem*. Véase, asimismo, el Dictamen del Comité de las Regiones sobre el tema «*Asociaciones entre las autoridades locales y regionales y las organizaciones socioeconómicas: contribución al empleo, al desarrollo local y a la cohesión social*» (CDR 384 /2001).

### 3.2.7. Apoyar el desarrollo de los sistemas de empresas

La Carta Europea de la Pequeña Empresa también destaca la importancia de desarrollar grupos, agrupaciones, redes y concentraciones («clusters») de empresas. La experiencia adquirida en los países de la UE y, en particular, la experiencia de grupos y consorcios de cooperativas y mutualidades, generalmente sobre una base territorial o sectorial, muestra que el desarrollo de sistemas de empresas puede desempeñar un papel fundamental para las PYME y las EES, con el fin de definir juntos estrategias empresariales a largo plazo, aumentar sus escalas empresariales en el mismo sector o la misma región, desarrollar su capacidad tecnológica y mejorar su competitividad, manteniendo al mismo tiempo la autonomía de su capacidad de decisión. Por otra parte, la ampliación y profundización del mercado único también requiere que las PYME y EES de los actuales y nuevos Estados miembros de la UE empleen el instrumento transeuropeo de la sociedad cooperativa europea. El CESE considera que debería fomentarse activamente la elaboración de estos diferentes sistemas de empresas en los países adherentes.

### 3.2.8. Reforzar la representación institucional de las PYME y EES

El CESE considera que es necesario desarrollar, potenciar y hacer más eficaz la representación de los intereses de las PYME y las EES en los países adherentes a través de organizaciones representativas, así como la capacidad de éstas para negociar ante los poderes públicos, su acción estratégica de promoción de servicios de apoyo a las empresas y la articulación de estas organizaciones entre ellas en todos los niveles. Efectivamente, las PYME y las EES de estos países deben hacer oír su voz, en su calidad de protagonistas fundamentales del tejido económico y social. De ahí la importancia de proseguir el importante esfuerzo emprendido con el PHARE-Business Support Programme para respaldar las organizaciones representativas de PYME y de EES en los países adherentes y candidatos de Europa Central y Oriental <sup>(5)</sup>.

### 3.2.9. Desarrollar el diálogo social

Las PYME y las EES de los países adherentes también deben considerarse en su calidad de empleadores, aunque se caracterizan por la coexistencia del trabajo asalariado tradicional con el trabajo por cuenta propia y el trabajo asociado. Como empleadores, tienen que comprometerse a cumplir las normas laborales europeas y mundiales. Además, sus organizaciones representativas tienen que integrarse como agentes independientes en el diálogo social, que no sólo trate de las relaciones laborales, sino del conjunto de las políticas sociales, con las organizaciones sindicales y los demás agentes económicos y sociales en todos los niveles. Se deberían promover actividades en este sentido en el marco del programa propuesto.

<sup>(5)</sup> Este punto se desarrolla especialmente en el punto 10 de la Carta Europea de la Pequeña Empresa.

3.2.10. Impulsar y reforzar las actividades de intercambio de buenas prácticas entre las PYME y EES de los países de la actual UE y los países adherentes

Varias iniciativas de la Comisión Europea <sup>(1)</sup> muestran la importancia de que las PYME y las EES de los países adherentes se beneficien sistemáticamente de la experiencia de sus homólogas en los países de la UE en cada uno de los ámbitos mencionados en los puntos 3.2.1. a 3.2.9. En particular, conviene respaldar los esfuerzos que realiza la Comisión Europea para crear una red de intercambios de buenas prácticas sobre la calidad de los servicios de apoyo a las PYME. Estos intercambios permiten a los agentes empresariales de los países adherentes mejorar su estrategia de desarrollo, al suscitar una reflexión estratégica frente a los modelos de excelencia propuestos, y afirmarse cada vez más como unos agentes que las autoridades públicas deben tener en cuenta en sus políticas.

#### 4. Conclusiones

4.1. El CESE reconoce que el éxito y la eficacia de las PYME y las EES no son automáticos y no dependen solamente de ellas. Las oportunidades de desarrollo de estas empresas y de desempeño de su papel en unas economías en transición, así como la diversificación económica de los países adherentes, deben ser apoyadas mediante un marco favorable que tenga en cuenta sus características propias. Este marco favorable debería promoverse mediante un programa específico dirigido a esos países, que integre los diez elementos anteriormente citados. El

CESE pide a la Comisión que fomente este tipo de programa para las PYME y las EES de los países adherentes.

4.2. En la línea de sus dictámenes y declaraciones de los últimos años, el CESE pretende contribuir tanto a la adopción de nuevas medidas de apoyo como a su seguimiento. Concretamente, en el contexto de sus trabajos sobre el mercado interior, el CESE seguirá de cerca el desarrollo de las PYME y las EES en la UE, especialmente en los nuevos Estados miembros.

4.3. El CESE considera que la política industrial en una Europa ampliada debe tener en cuenta de manera mucho más efectiva las necesidades y los desafíos de las PYME y las EES en los países adherentes. Asimismo, llama la atención sobre las necesidades de estas empresas como, por ejemplo, la educación y formación en asuntos de gestión, la innovación, la calidad, el diseño, los instrumentos de financiación y cooperación como los «clusters», las estructuras de segundo y tercer grado, y las redes, que serán cada vez más necesarios para afrontar los retos de la ampliación de la UE y la internacionalización.

4.4. Por último, el CESE se compromete e insta al conjunto de las instituciones de la UE, incluida la Comisión, a entablar un diálogo profundo con todas las instituciones representativas y los dirigentes de las PYME y EES de los países adherentes, para afrontar juntos los enormes desafíos que supone para estas empresas el proceso de adhesión de su país a la UE, sin perder de vista que está en juego la evolución histórica del conjunto de la Europa del siglo XXI.

Bruselas, 1 de abril de 2004.

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social Europeo*  
Roger BRIESCH

---

<sup>(1)</sup> En particular, el PHARE-Business Support Programme con el BSP1 y BSP2 de la UEAPME para las PYME, y el SCOPE 1 y 2 de CECOP para las EES, mencionado en el documento de consulta de la Comisión Europea «Las cooperativas en la Europa de las empresas», de 7.12.2001, p. 29, nota 27.

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva 2003/49/CE relativa a un régimen fiscal común aplicable a los pagos de intereses y cánones efectuados entre sociedades asociadas de diferentes Estados miembros»**

(COM(2003) 841 final — 2003/0331 (CNS))

(2004/C 112/28)

El 2 de febrero de 2004, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Comisión decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva 2003/49/CE relativa a un régimen fiscal común aplicable a los pagos de intereses y cánones efectuados entre sociedades asociadas de diferentes Estados miembros» (COM(2003) 841 final — 2003/0331 (CNS)).

El 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 407º Pleno celebrado el 1 de abril de 2004, ha decidido nombrar al Sr. BURANI ponente general y ha aprobado por unanimidad el presente dictamen.

## 1. Antecedentes

1.1 El 3 de junio de 2003 el Consejo de Asuntos Económicos y Financieros adoptó la Directiva 2003/49/CE del Consejo relativa a un régimen fiscal común aplicable a los pagos de intereses y cánones efectuados entre sociedades asociadas de diferentes Estados miembros, dentro del denominado «paquete fiscal». El Consejo, ya en el momento de su aprobación, precisó mediante una declaración para su registro en las actas que «las empresas que se hallen exentas del impuesto sobre la renta incluido en la citada Directiva no deberán poder acogerse además a los beneficios de la Directiva» y pidió a la Comisión que elaborara las medidas cautelares adecuadas.

1.2 Por lo demás, la Comisión ya había previsto que «es necesario garantizar que los pagos de intereses y cánones sean gravados una vez en un Estado miembro». En definitiva, la Directiva, una vez incluidas las modificaciones de la propuesta que se analiza, tiene por objeto suprimir toda laguna de la legislación que permita eludir la imposición de los pagos de intereses y cánones efectuados entre sociedades asociadas de diferentes Estados miembros.

1.3 Para situar la propuesta analizada en el marco adecuado, cabe recordar que la Comisión ha presentado dos propuestas con el fin de determinar posibles soluciones a las restricciones que impone la fiscalidad directa a las actividades económicas transfronterizas en el mercado interior:

— la primera, que modifica la Directiva 90/435/CEE del Consejo, de 23 de julio de 1990, se refiere al régimen fiscal común aplicable a las sociedades matrices y filiales de Estados miembros diferentes<sup>(1)</sup>;

— la segunda, que modifica la Directiva 90/434/CEE del Consejo, de 23 de julio de 1990, trata del régimen fiscal

común aplicable a las fusiones, escisiones, aportaciones de activos y canjes de acciones realizados entre sociedades de diferentes Estados miembros<sup>(2)</sup>.

1.4 En la introducción de la propuesta de Directiva se especifica, aunque parece evidente, que la Sociedad Anónima Europea, cuyo Estatuto entrará en vigor el 8 de octubre de 2004, se incluye en la lista de empresas a las que se aplicarán las disposiciones de la Directiva.

1.5 Las sociedades cooperativas europeas, que podrán utilizar a partir de 2006 el nuevo Estatuto jurídico de la «sociedad cooperativa europea» (SCE), también están cubiertas por las disposiciones de la Directiva de que se trata: toda SCE recibirá el mismo trato que las cooperativas con domicilio social en uno de los Estados miembros.

## 2. Observaciones

2.1 El apartado 1 del artículo 1 de la propuesta modifica el texto del apartado correspondiente de la Directiva de base e introduce una condición que no existía antes: los pagos de intereses o cánones a una sociedad asociada estarán exentos de cualquier impuesto siempre que estén sujetos a imposición en el Estado miembro de residencia de la sociedad beneficiaria. El CESE se muestra totalmente de acuerdo, pero plantea si la verificación de dicha condición no supondrá unos controles gravosos para las autoridades fiscales del Estado miembro de origen de los pagos, que deberán comprobar que el beneficiario está realmente sujeto al pago de impuestos y que ha cumplido con sus obligaciones fiscales.

<sup>(1)</sup> Dictamen del CESE: DO C 32 de 5.2.2004, p. 118.

<sup>(2)</sup> Dictamen del CESE 312/2004 de 25.2.2004.

2.2 El apartado 2 del artículo 1 sustituye el anexo de la Directiva de base, en el que se recogían de forma sucinta las diversas denominaciones de una 'sociedad' en las diferentes lenguas de los Estados miembros, por una lista mucho más detallada en la que también figuran la Sociedad Anónima Europea (SE) y la sociedad cooperativa europea (SCE). Dicha lista tiene el mérito de ser más clara y quizá de disipar algunas dudas interpretativas respecto de determinados Estados miembros; no obstante, en sustancia no aporta más innovaciones que las ya mencionadas, en todo caso necesarias.

2.3 El artículo 2 establece las disposiciones de ejecución: los Estados miembros deberán ajustarse al contenido de la Directiva a más tardar el 31 de diciembre de 2004 poniendo en vigor las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias. Asimismo, deberán comunicar a la Comisión el texto de las disposiciones nacionales y un cuadro de las correspondencias entre éstas y la Directiva. El CESE señala que,

habida cuenta del tiempo necesario para incorporar las normas comunitarias a la legislación nacional especialmente en determinados Estados miembros, el plazo fijado parece más bien escaso. Dado que la Directiva deberá entrar en vigor de forma simultánea en todos los Estados miembros, el plazo quizá debería ampliarse como mínimo seis meses.

### 3. Conclusiones

3.1 El CESE apoya plenamente el objetivo de la Directiva, que se inscribe en un marco de perfeccionamiento de las disposiciones fiscales para evitar tanto el fraude como la doble imposición, y que debería contribuir de forma indirecta a una futura armonización de los regímenes fiscales y a la supresión del falseamiento de la competencia, demasiado evidente en la actualidad.

Bruselas, 1 de abril de 2004.

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social Europeo*  
Roger BRIESCH

## **Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Consejo relativo a las medidas en el sector de la apicultura»**

(COM(2004) 30 final — 2004/0003 (CNS))

(2004/C 112/29)

El 30 de enero de 2004, de conformidad con el artículo 37 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta mencionada.

El 24 de febrero de 2004, la Mesa del Comité Económico y Social Europeo encargó a la Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente la preparación de los trabajos en este asunto.

Dada la urgencia de los trabajos, en su 407º Pleno de los días 31 de marzo y 1 de abril de 2004 (sesión del 1 de abril de 2004), el Comité Económico y Social Europeo ha nombrado ponente general al Sr. Joan CABALL I SUBIRANA y ha aprobado por unanimidad el presente Dictamen.

### 1. Introducción

1.1 Tras la Comunicación de 1994 sobre la situación de la apicultura europea <sup>(1)</sup> la Comisión propuso un Reglamento por el que se establecen las normas generales de aplicación de las medidas destinadas a mejorar la producción y comercialización de la miel y que fue aprobado por el Consejo en junio de 1997 [Reglamento (CE) nº 1221/97] <sup>(2)</sup>.

1.2 En noviembre de 1997, la Comisión determinó las modalidades de aplicación del mencionado Reglamento mediante el Reglamento (CE) nº 2300/97 <sup>(3)</sup>, y en base al artículo 6 del Reglamento (CE) nº 1221/97 la Comisión

presentó en junio de 2001 el primer informe trianual sobre su aplicación en los Estados miembros, en el que se consideró que se había alcanzado un nivel satisfactorio, por lo que recomendó mantener invariable el Reglamento.

1.3 En enero de 2004, la Comisión ha presentado el segundo informe de evaluación sobre la aplicación de los programas nacionales en los Estados miembros en base al cual propone la adopción de un nuevo reglamento con el fin de adaptar los objetivos del sector de la apicultura a la situación actual comunitaria.

<sup>(1)</sup> COM(94) 256 final.

<sup>(2)</sup> DO L 173 de 1.7.1997, p. 1. Reglamento modificado por el Reglamento (CE) nº 2070/98 (DO L 265 de 30.9.1998, p. 1).

<sup>(3)</sup> DO L 319 de 21.11.1997.

## 2. Síntesis de la propuesta

2.1 La Comisión propone establecer programas nacionales por un periodo de tres años, con las siguientes medidas:

- a. Asistencia técnica a los apicultores y a las agrupaciones de apicultores
- b. Lucha contra la varroosis
- c. Racionalización de la trashumancia
- d. Medidas de apoyo a la repoblación de la cabaña apícola comunitaria
- e. Colaboración con organismos especializados en la realización de programas de investigación aplicada en el sector de la apicultura y de los productos procedentes de la apicultura.

2.2 A través de este nuevo Reglamento quedarán excluidas de los programas apícolas las medidas financiadas en el marco del Reglamento (CE) nº 1257/1999 <sup>(1)</sup>.

2.3 Los Estados miembros deberán efectuar un estudio sobre la estructura del sector de la apicultura en sus territorios, tanto en lo que respecta a la producción como a la comercialización, y lo transmitirán a la Comisión junto con el programa apícola.

2.4 La financiación por parte de la Comunidad será del 50 % y los gastos efectuados por los Estados miembros deberán haber sido efectuados a más tardar el 15 de octubre de cada año. La Comisión presentará un informe de evaluación sobre la aplicación del Reglamento al Parlamento Europeo y al Consejo cada tres años.

## 3. Observaciones generales

3.1 La apicultura es una actividad agropecuaria con unas características singulares que la diferencian de otras producciones ganaderas y cuyas funciones principales son el desarrollo rural, la contribución al equilibrio ecológico y la producción de la miel y otros productos de la colmena como actividad económica. Es importante destacar la gran importancia que tienen las abejas como principales agentes polinizadores y su contribución al mantenimiento de la biodiversidad. En este sentido, la FAO estima que el valor económico de la polinización entomófila llevada a cabo por las abejas es igual a 20 veces el valor comercial de todos los productos de la colmena <sup>(2)</sup>. En algunos Estados miembros, la apicultura se desarrolla en regiones desfavorecidas donde no existen otras alternativas para el mantenimiento del tejido rural y el empleo agrario.

<sup>(1)</sup> DO L 160 de 26.6.1999, p. 80. Reglamento cuya última modificación la constituye el Reglamento (CE) nº 1783/2003 (DO L 270 de 21.10.2003, p. 70).

<sup>(2)</sup> Información tomada de la publicación «Frutales y abejas», Juan. B. Rallo García, 1986, MAPA, Publicaciones de Extensión Agraria, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. NIPO: 253-86-034-2, ISBN: 84-341-0529-2. Página 13.

3.2 El Comité señala que el Reglamento (CE) nº 1221/97 es el único instrumento de apoyo común que los apicultores tienen en la Unión Europea y, por lo tanto, es imprescindible su mantenimiento. Sin embargo, se sustenta en un sistema de cofinanciación que, lejos de ser equiparable con las actuales ayudas contempladas dentro de la política agraria comunitaria, es absolutamente insuficiente para solventar las dificultades estructurales y de sostenimiento de rentas que atraviesan las explotaciones apícolas en la Unión Europea. El sector apícola europeo está sometido a un mercado inestable muy dependiente del precio mundial de la miel, a la creciente adversidad climatológica derivada del cambio climático y a las mortandades que están sufriendo las abejas en algunas regiones como consecuencia de intoxicaciones externas.

3.3 El CESE considera que la compleja gestión administrativa de este Reglamento y la excesiva rigidez para ampliar los criterios de gastos e inversiones, junto al desfase del cierre del ejercicio FEOGA (15 de octubre) y de los Estados miembros (31 de diciembre), así como la finalización del plazo de los programas nacionales cada año, contribuyen a dificultar de forma importante la ejecución del gasto asignado a cada país. Por ello, el CESE pide a la Comisión y al Consejo que se unifiquen los criterios tenidos en cuenta para determinar el gasto y las inversiones elegibles para el pago de las ayudas, consiguiendo así que el sistema de ayudas asignado a cada país pueda garantizar un nivel de apoyo lo más equitativo posible para todos los apicultores europeos.

3.4 La Comisión afirma que el objetivo de la lucha contra la varroosis y las enfermedades asociadas tiene como finalidad reducir los gastos ocasionados por la aplicación de tratamientos a las colmenas. Por ello, recomienda en su informe que el tratamiento de las colmenas con productos autorizados (que no dejen residuos en la miel) es el único medio para evitar las consecuencias de dicha enfermedad. El CESE reitera al respecto la necesidad de apoyo al estudio e investigación por parte de la industria farmacéutica de nuevas moléculas que reduzcan la incidencia de la varroosis, que es una de las principales razones de aparición de enfermedades asociadas y que viene a suponer el 41 % de los gastos programados en la mayoría de los Estados miembros.

3.5 La lucha contra la varroosis y enfermedades asociadas debe seguir siendo una de las tareas prioritarias del sector, debiéndose garantizar la cofinanciación de esta medida a través de este reglamento y velar por la puesta en marcha de una verdadera política veterinaria para luchar contra las enfermedades de las abejas a través de las instituciones comunitarias que correspondan.

3.6 El Comité ya se pronunció en varios dictámenes <sup>(1)</sup> sobre la necesidad de hacer referencia en la propuesta de reglamento a las cuestiones relativas a la circulación de la miel en el mercado interior y otros aspectos relacionados con el mercado a nivel mundial. La Comisión debería definir unos criterios de calidad para la miel producida en la Unión Europea y fomentar el consumo de miel europea de calidad dentro de la política de promoción interna y a través de la utilización de las DOP, IGP y ETG. Además, como reconoce la Comisión en su informe, deberían tenerse en cuenta las consecuencias tan importantes para el mercado de la miel de la entrada de China en la OMC, la revisión de los actuales Acuerdos Preferenciales e incluso la instauración de otros nuevos, que son instrumentos permanentes de la política de liberalización comercial en el mercado mundial, lo que propicia una competencia desleal y una bajada de los precios e ingresos en origen perjudicial para los productores europeos.

3.7 El Comité señala que los controles de calidad de las mieles han demostrado su importancia y por tanto deberían incrementarse, tanto en lo relativo a las mieles de importación como para la miel producida en la UE (análisis sobre el origen floral y residuos). Dichos controles, son ya uno de los únicos factores estabilizadores del mercado, que son tanto más indispensables con la nueva Directiva sobre el etiquetado <sup>(2)</sup> que, por lo demás, es la única forma de diferenciar la miel comunitaria de las mieles importadas. El CESE considera que todas estas razones avalan el que no se suprima la ayuda a favor del «análisis de la miel», que por el contrario propugna la Comisión en su propuesta. Por ello, el CESE propone que el título del Reglamento del Consejo se mantenga con el actual o en todo caso el siguiente: «Relativo a las medidas para la mejora de la producción y de comercialización en el sector de la apicultura».

3.8 El CESE considera que es deseable reforzar el principio de colaboración de las autoridades competentes de los Estados miembros con las organizaciones representativas del sector apícola y las cooperativas, ya que contribuye a mejorar la gestión de los programas y se garantiza con ello la transparencia administrativa de los mismos.

3.9 El Comité, que destaca la contribución de la cabaña apícola al desarrollo rural y al mantenimiento del equilibrio ecológico, considera que la apicultura necesita más apoyo y protección, ya que las actuales ayudas en el marco del Reglamento (CE) n° 1221/97 no bastan para garantizar la rentabilidad de las explotaciones apícolas ni para evitar la desaparición de la apicultura profesional europea.

3.10 El CESE subraya la importancia de las ayudas concedidas a través del Reglamento (CE) n° 1221/97 para contribuir al desarrollo y profesionalización de este sector que coincide con los requisitos de la multifuncionalidad de la agricultura europea, siendo necesario, pese a las limitaciones presupuestarias que reconoce la propia Comisión, un aumento del

montante total asignado y del porcentaje de cofinanciación establecido para este reglamento.

3.11 El Comité señala la necesidad de que los Estados miembros efectúen un estudio detallado sobre la estructura del sector, que será comunicado anualmente por parte de los Estados miembros a la Comisión dentro de los programas nacionales de carácter trianual y que englobará tanto a la producción como a la comercialización y formación de los precios, al ser este instrumento estadístico fundamental para conocer la evolución y el desarrollo de la actividad apícola en la Unión Europea.

3.12 Con el fin de lograr una sensibilización mayor, especialmente de los jóvenes y sus posibilidades de empleo en la apicultura, el Comité opina que la propuesta debe incluir en los objetivos prioritarios programas de formación profesional de jóvenes apicultores.

#### 4. Observaciones particulares

4.1 El Comité valora la propuesta de la Comisión respecto a la ampliación de las medidas aplicadas en el sector a todos los productos procedentes de la apicultura. Sin embargo, también destaca el inmovilismo de la propuesta, a pesar del apoyo del Consejo de la Unión Europea <sup>(3)</sup> a una mejora sustancial de las propuestas planteadas por la Comisión.

4.2 El CESE se pronuncia a favor de un incremento que venga al menos a triplicar el montante total de las ayudas (en la actualidad 16,5 millones de euros para UE-15) para hacer frente a las necesidades del sector, y respecto al porcentaje de financiación con cargo al FEOGA Garantía propone que se eleve al menos hasta un 75 % de los gastos. El Comité considera además fundamental un incremento del presupuesto de cara a la futura ampliación de la Unión Europea. La próxima ampliación de mayo de 2004 es la sexta y más importante en cuanto al número de nuevos socios, que supondrá un incremento del 30 % de la actual cabaña apícola europea, ya que la apicultura tiene sin lugar a dudas una gran importancia en la agricultura de los países candidatos, por lo que el presupuesto quedaría muy reducido para atender las demandas de la UE-25.

4.3 El Comité considera importante la creación de un Observatorio a nivel europeo con el 2 % del presupuesto asignado al Reglamento para la realización de acciones conjuntas que se establecerían por acuerdo entre la Comisión y los representantes del sector, dentro del principio de colaboración establecido en el propio Reglamento.

4.4 El CESE señala que la legislación comunitaria <sup>(4)</sup> establece que a partir de 1 de enero de 2005 deberá conocerse la trazabilidad de los alimentos tanto en la producción como en la transformación. Por este motivo, deberían adecuarse líneas de ayuda para los gastos en esta materia y garantía en la calidad de los productos.

<sup>(1)</sup> Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Reglamento (CE) del Consejo por el que se establecen las normas generales de aplicación de las medidas destinadas a mejorar la producción y comercialización de miel»; DO C 206 de 7.7.1997, p. 60.

<sup>(2)</sup> Directiva 2001/110/CE del Consejo, de 20 de diciembre de 2001, relativa a la miel – DO L 10 de 12.1.2002, p. 47–52.

<sup>(3)</sup> 2410ª reunión del Consejo Agricultura, Bruselas, 18 de febrero de 2004

<sup>(4)</sup> Reglamento (CE) n° 178/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2002; DO L 31 de 1.2.2002, p. 1-24.

4.5 El CESE tiene serias dudas sobre la conveniencia señalada por la Comisión de que los programas nacionales se establezcan cada tres años, ya que pese a que pudiera suponer una mayor simplicidad administrativa para los Estados miembros, vendría a dificultar la necesaria presentación y revisión anual de los programas nacionales, provocando una previsible desmotivación en la aplicación de estas ayudas y aumentando con ello las dificultades administrativas que se vienen produciendo en algunos Estados miembros de la Unión Europea, con el consiguiente perjuicio para los apicultores europeos que vienen quejándose de que en determinados Estados miembros la mayoría de los esfuerzos se hayan orientado hacia medidas que no les benefician directamente.

4.6 El Comité recuerda que los fondos disponibles se distribuyen anualmente tomando como base las comunicaciones de los Estados miembros sobre sus previsiones de gastos, y en función de la cabaña apícola. El CESE considera adecuado que los programas nacionales puedan ser trianuales siempre y cuando se establezca una revisión anual que deberá coincidir con el reparto de los fondos como venía ocurriendo hasta ahora, así como establecer mecanismos para la reasignación de aquellos fondos que previsiblemente no puedan ser gastados por algunos Estados miembros hacia otros, en cada ejercicio FEOGA.

4.7 El CESE valora muy positivamente la resolución <sup>(1)</sup> del Parlamento Europeo aprobada el pasado 9 de octubre de 2003, partidaria de que se pongan en marcha medidas para detener la pérdida de la cabaña apícola así como su inmediata recuperación y, en consecuencia, la inclusión de la medida de apoyo a la repoblación de la cabaña apícola comunitaria propuesta por la Comisión, que viene a ser un reconocimiento explícito de este grave problema.

4.8 A juicio del CESE, es necesario la creación de nuevos instrumentos de apoyo, entre ellos, un complemento de finan-

ciación para la lucha contra la varroosis y demás enfermedades de las abejas (debe considerarse la aparición de nuevas enfermedades emergentes) para compensar los elevados costes de los medicamentos veterinarios.

4.9 El CESE considera también necesario establecer una prima de polinización para compensar la contribución medioambiental de las abejas a la conservación de la biodiversidad y al medio natural, y una prima compensatoria anual para las pérdidas de ingresos resultantes de la inexistencia de una preferencia comunitaria en el sector apícola europeo.

4.10 El Comité considera acertado que la propuesta de Reglamento, haciendo buen uso de su propio nombre, atendiera realmente con urgencia a la promoción de la miel de calidad y la mejora de su comercialización junto con la protección del consumidor, mediante la inclusión de medidas que fomenten la comercialización en común, inversiones para equipamiento de centros de envasado y tipificación y medidas de promoción de los productos obtenidos por los apicultores. Por ello, es muy conveniente mantener en el marco de este Reglamento la medida a favor del análisis de la miel, ya que constituye un instrumento básico y estratégico para la valorización de los productos apícolas europeos, la defensa de la calidad y de la seguridad alimentaria de los consumidores.

4.11 Con el objeto de mejorar el instrumento estadístico sobre la estructura del sector apícola, el CESE pide el apoyo de la Comisión y recomienda la creación de observatorios nacionales en los Estados miembros con la participación de las organizaciones de productores, entre cuyas funciones destacaría el seguimiento de los precios en origen, mercado interior y fronteras, actualización de los costes de producción (fijos y variable de las explotaciones apícolas), evolución del censo de las cabañas apícolas nacionales, estructuras de comercialización y costes de envasado.

Bruselas, 1 de abril de 2004.

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social Europeo*  
Roger BRIESCH

---

<sup>(1)</sup> Resolution on the difficulties faced by the European beekeeping sector – Reference: RSP/2003/2569.