

Diario Oficial

de la Unión Europea

C 24

49º año

Edición
en lengua española

Comunicaciones e informaciones

31 de enero de 2006

<u>Número de información</u>	Sumario	Página
	I <i>Comunicaciones</i>	
	
	II <i>Actos jurídicos preparatorios</i>	
	Comité Económico y Social Europeo	
	420º Pleno de los días 28 y 29 de septiembre de 2005	
2006/C 24/01	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «La contribución del turismo a la recuperación socioeconómica de las zonas en declive»	1
2006/C 24/02	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo que corrige la Directiva 2004/18/CE sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios» COM(2005) 214 final — 2005/0100 (COD)	11
2006/C 24/03	Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre los derechos de las personas de movilidad reducida en el transporte aéreo» COM(2005) 47 final — 2005/0007 (COD)	12
2006/C 24/04	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la información que deben recibir los pasajeros aéreos sobre la identidad de la compañía operadora y a la comunicación de información en materia de seguridad entre los Estados miembros» COM(2005) 48 final — 2005/08 (COD)	15
2006/C 24/05	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo relativa a medidas comunitarias de lucha contra la influenza aviar y Propuesta de Decisión del Consejo por la que se modifica la Decisión 90/424/CEE del Consejo, relativa a determinados gastos en el sector veterinario» COM(2005) 171 final — 2005/0062 y 0063 (CNS)	16

ES

Precio:
22 EUR

(continúa al dorso)

<u>Número de información</u>	Sumario (<i>continuación</i>)	<i>Página</i>
2006/C 24/06	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Consejo que modifica el Reglamento (CEE) n° 2075/92 por el que se establece la organización común de mercados en el sector del tabaco crudo» COM(2005) 235 <i>final</i> — 2005/0105 (CNS)	18
2006/C 24/07	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Consejo que modifica el Reglamento (CE) n° 3317/94 en lo relativo a la transmisión de las solicitudes de licencias de pesca a los terceros países» COM(2005) 238 <i>final</i> — 2005/0110 (CNS)	19
2006/C 24/08	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el «Libro Verde sobre la legislación aplicable y la competencia en asuntos de divorcio» COM(2005) 82 <i>final</i>	20
2006/C 24/09	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CEE) n° 1408/71 del Consejo, relativo a la aplicación de los regímenes de seguridad social a los trabajadores por cuenta ajena, a los trabajadores por cuenta propia y a los miembros de sus familias que se desplazan dentro de la Comunidad y el Reglamento (CEE) n° 574/72 del Consejo, por el que se establecen las modalidades de aplicación del Reglamento (CEE) n° 1408/71» COM(2004) 830 <i>final</i> — 2004/0284 (COD)	25
2006/C 24/10	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se crea un Instituto Europeo de la Igualdad de Género» COM(2005) 81 <i>final</i> — 2005/0017 (COD)	29
2006/C 24/11	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «La dimensión septentrional y su plan de acción»	34
2006/C 24/12	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Legislar mejor»	39
2006/C 24/13	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Mejorar la aplicación de la legislación comunitaria»	52
2006/C 24/14	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «La obesidad en Europa: papel y responsabilidad de los interlocutores de la sociedad civil»	63
2006/C 24/15	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «La política social en el marco de un régimen paneuropeo de navegación interior»	73
2006/C 24/16	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Declaración conjunta del Consejo, del Parlamento Europeo y de la Comisión — La política de desarrollo de la Unión Europea — “El consenso europeo”» COM(2005) 311 <i>final</i>	79
2006/C 24/17	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «El diálogo social y la participación de los trabajadores, claves para adelantarse a las transformaciones industriales y gestionarlas»	90
2006/C 24/18	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Las mujeres y la pobreza en la Unión Europea»	95

II

(Actos jurídicos preparatorios)

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

420º PLENO DE LOS DÍAS 28 Y 29 DE SEPTIEMBRE DE 2005

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «La contribución del turismo a la recuperación socioeconómica de las zonas en declive»

(2006/C 24/01)

El 10 de febrero de 2005, 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: «*La contribución del turismo a la recuperación socioeconómica de las zonas en declive*»

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 27 de julio de 2005 (ponente: Sr. MENDOZA).

En su 420º Pleno de los días 28 y 29 de septiembre de 2005 (sesión del 28 de septiembre de 2005) el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 135 votos a favor, 2 en contra y 2 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1 El Comité Económico y Social Europeo, en el marco de los dictámenes que viene elaborando como aportación al diseño de una política turística en el ámbito europeo, se propone ahora elaborar un dictamen que sirva de referencia para que determinadas iniciativas turísticas puedan ser útiles de cara a la actuación de las instituciones europeas, nacionales, regionales y locales, así como de los interlocutores sociales y de otras organizaciones de la sociedad civil y organizaciones implicadas en el sector del turismo, y para que puedan sumar esfuerzos y ofrecer alternativas a las zonas de que se trata –y especialmente a las personas y a las empresas que en ellas encuentran su forma de vida y de rentabilidad– al objeto de mantener una actividad productiva y, por tanto, aspirar a las consecuencias positivas que de ello puedan derivarse.

1.2 El presente documento pretende ser una aportación a la necesaria reconversión de diversas zonas en toda la Unión Europea que, por muy diversos motivos, están en situación de declive socioeconómico, una aportación centrada en la alternativa que la industria turística puede ofrecer a esas zonas.

1.3 El procedimiento seguido para la elaboración del dictamen ha sido el siguiente:

— primera reunión del grupo de estudio: determinación del catálogo de temas sobre los que se ha desarrollado el dictamen;

— audición pública realizada en la ciudad de Córdoba (España) y segunda reunión del grupo de estudio, que han permitido el conocimiento y la constatación de buenas prácticas sobre iniciativas de recuperación de zonas en declive económico vía actividades turísticas. Ello, con el objetivo prioritario que se persigue con este Dictamen: ofrecer experiencias que puedan revelarse eficaces y que sirvan para impulsar dichas iniciativas o desarrollar otras en zonas que salen de un periodo de declive socioeconómico, que lo sufren en estos momentos o que se encuentran bajo la amenaza futura de un proceso de ese tipo;

— la tercera y última reunión dedicada a configurar el documento definitivo para el debate en la Sección y en el pleno del CESE.

1.4 Debe tenerse en cuenta una doble realidad, dos facetas que mutuamente se complementan en forma positiva:

— el turismo es, tal y como se podrá ir viendo a lo largo del dictamen, una gran oportunidad y alternativa para las zonas en declive, que pueden encontrar en él una fuente de actividad económica con gran potencial de desarrollo social, empresarial y de empleo. La reconversión de zonas en declive puede y debe llevar aparejado un nuevo sistema productivo, con más futuro y con capacidad de generar calidad de vida;

— algunas zonas en declive pueden representar destinos turísticos que absorban el creciente número de visitantes que se prevé a nivel mundial, y además de forma diversificada y, evidentemente, sostenible.

2. Alcance y esquema del dictamen

2.1 El dictamen no pretende ser una revisión de los procesos que han llevado a estas zonas a una situación determinada, ni tampoco un análisis de las actuaciones acometidas sobre reconversiones de distinta índole (industrial, minera, agrícola, etc.), aunque, en determinadas cuestiones, habrá que incidir en aspectos derivados de las mismas para la elaboración de propuestas turísticas.

2.2 En nuestro análisis empezaremos determinando si la zona en cuestión proviene de un proceso de reconversión concreto o si es una zona deprimida que aún no ha desarrollado una actividad de importancia productiva y donde el turismo puede constituirse en un punto de partida como actividad inicial y motor de un desarrollo más amplio.

2.3 En base a esta consideración, nuestro dictamen plantea el siguiente esquema de desarrollo:

2.3.1 Análisis de la situación de las zonas en declive y constataciones más evidentes desde los aspectos más significativos a tener en cuenta para futuras propuestas turísticas: social y de empleo, de la actividad empresarial, del compromiso institucional, etc. De forma prioritaria conviene definir con toda exactitud qué se entiende por zonas en declive, ya que la variedad de circunstancias y condiciones puede llevar a distintas alternativas.

2.3.2 Teniendo en cuenta lo anterior, en el dictamen se contemplan los siguientes aspectos.

2.3.2.1 *La situación de las zonas en declive:* definir los déficit de estas zonas desde distintos aspectos, incidiendo en el análisis de cada uno de ellos: problemas derivados, en ocasiones, de un pasado de monocultivo industrial y empresarial; inadecuación o deterioro de factores medioambientales; carencias en infraestructuras o insuficiencia de las mismas para el paso a una nueva actividad turística; mano de obra proveniente de otras especializaciones no asimilables al empleo en el turismo; desconocimiento o inadaptación del entorno social para integrar nuevas actividades, entre ellas el turismo. Debe tenerse especialmente en cuenta que las zonas en declive industrial no son en principio, de forma natural, zonas turísticas, lo cual añade una especial dificultad para encontrar el producto turístico adecuado: turismo cultural y arqueológico, turismo deportivo, turismo de formación intelectual y otras múltiples formas de turismo diferentes de las tradicionales. De forma especial se entiende que la «experiencia positiva» es la base de todo producto turístico y es esa «experiencia» la que debe encontrarse y promocionarse.

2.3.2.2 *El compromiso de las instituciones:* El presente dictamen representa un llamamiento y una articulación de la imprescindible cooperación entre las distintas administraciones e instituciones, señalando qué tipos, escenarios y modelos de cooperación entre instituciones y recursos públicos pueden

contribuir a iniciar una actividad turística. Se hace especial referencia al papel de los Fondos Estructurales europeos en la recuperación de zonas en declive. Las instituciones tienen un importante papel que desarrollar en la formación necesaria para adaptar el empleo proveniente de zonas industriales en declive a empleos en el sector de servicios.

2.3.2.3 *El arraigo social como objetivo:* los sectores en declive están vinculados a las zonas donde, durante muchos años, se desarrollaron y agotaron. Ello ha propiciado que, con el tiempo, los ciudadanos de las localidades en cuestión (de tamaño variable) hayan establecido con su entorno, por razones de vida y de trabajo, una relación que viene de generaciones. En buena medida, las iniciativas turísticas que planteemos deben contribuir a sostener este arraigo mediante el establecimiento de condiciones que lo hagan posible: vivienda, servicios, comunicaciones, etc. Otra forma de propiciar ese arraigo social es mediante la creación de empleos estables, ya que si bien el turismo es una buena fuente de cantidad de empleo, el grave problema de la estacionalidad puede dificultar ese arraigo social y obligar a movimientos no deseados de personas durante ciertos períodos del año.

2.3.2.4 *El diálogo social, clave en el análisis y desarrollo de alternativas:* Proponemos que la interlocución y el diálogo social sea piedra angular para establecer un compromiso entre trabajadores y empresarios, a través de sus sindicatos y asociaciones, para acometer proyectos e iniciativas. Este diálogo bipartito debe implicar, de manera tripartita, a las administraciones en la búsqueda de alternativas factibles. También otras organizaciones de la sociedad civil y del sector turístico deben contribuir al impulso de materialización de los proyectos.

2.3.2.5 *Impulsar iniciativas comprometidas con la dimensión sostenible del turismo:* A pesar del drama social que ha supuesto para importantes zonas el declive socioeconómico, planteamos que la configuración de nuevas alternativas de desarrollo puede no sólo corregir errores del pasado en el diseño de anteriores actividades, sino, además, situar las nuevas en los parámetros que defendemos para un turismo sostenible, desde los aspectos sociales, económicos y medioambientales que viene defendiendo el CESE para la actividad turística.

2.3.2.6 El medio ambiente como eje de recuperación y proyección de actividades turísticas:

— aunque no es pretensión del presente dictamen estudiar la génesis del declive socioeconómico de una zona, podemos constatar que muchas de las zonas en declive provienen de sectores donde, por cuestiones naturales, geográficas o geológicas, se desarrolló una actividad prácticamente de monocultivo industrial. Tal desarrollo, en muchas ocasiones, no sólo no respetó el medio ambiente, sino que supuso un deterioro real del entorno. Las nuevas exigencias y compromisos en materia de medio ambiente pueden permitir la recuperación de dichas zonas y contribuir a potenciar las posibilidades turísticas de los proyectos;

— nuestro dictamen establecerá las prioridades de iniciativas medioambientales que deben acompañar el desarrollo de proyectos turísticos.

2.3.2.7 *Mantener e incrementar la actividad empresarial y el fomento de la inversión productiva:* Tratamos de establecer, de la manera más concreta posible, un catálogo de iniciativas para el apoyo a la iniciativa empresarial. El empresariado de estas zonas en declive proviene de una especialización en la actividad de origen, bien por implicación directa en las anteriores explotaciones o por haber estado ubicado en empresas auxiliares de la actividad principal. En este sentido, el dictamen contempla fórmulas de compromiso para el mantenimiento y la creación de empresas, la formación y capacitación empresarial, desarrollo de criterios de competitividad, investigación y desarrollo, diseño, comercialización, etc. Se debe asimismo fomentar conceptos como la promoción, la asociación y la cooperación entre empresas y de éstas con las administraciones y la creación de redes entre empresas, zonas y sectores. Especial atención merecen las microempresas y las pequeñas y medianas empresas.

2.3.2.8 *El mantenimiento y la creación de empleo como prioridad:* Si los procesos de declive socioeconómico en empresas y sectores tienen su mayor coste social en la pérdida de empleo, las iniciativas para la recuperación tienen que tener como principal objetivo el mantenimiento y, si es posible, el aumento del empleo en dichas zonas. Para ello, proponemos que, además de los mecanismos de protección social transitorios, se fomenten, en el desarrollo de iniciativas turísticas, la inversión generadora de empleo, la formación y el reciclaje profesional, el fomento y la cultura del autoempleo y de la economía social, etc.

2.3.2.9 *Implicar a todos los factores de una política turística:* los proyectos de turismo para la recuperación socioeconómica de las zonas en declive han de contemplar la mejor manera de impulsar todos los elementos que, además de los citados, configuran una política turística. De esta manera, habrá que establecer la contribución de los factores culturales, históricos, patrimoniales, naturales, deportivos, etc.

2.3.2.10 Una tarea importante, ya acometida con efectos positivos en determinadas zonas, es aprovechar elementos de anteriores actividades para utilizarlos en el diseño de nuevas alternativas de turismo.

2.3.3 Se considera importante analizar detenidamente las diversas experiencias que han tenido éxito en distintos países de la Unión Europea, no sólo para tratar de reproducirlas de forma adaptada a otro entorno, sino para apoyarlas y potenciarlas. No parece que las experiencias positivas sean muy numerosas, por lo que no es fácil encontrar un abanico amplio y diverso de experiencias positivas.

2.3.4 De forma especial se debe tener en cuenta la posibilidad de que los diversos destinos turísticos provenientes de zonas en declive trabajen –y es conveniente que lo hagan– en forma de red, constituyendo bases promocionales fuertes que permitan que las zonas se apoyen unas a otras.

2.3.5 La potenciación y promoción del autoempleo es sin duda una fuerza muy importante que puede mejorar las condiciones de adaptación de los trabajadores a una nueva realidad. El estudio de esa contribución será sin duda una gran aportación a las zonas en declive en su proceso de transformación en zonas turísticas, en especial en zonas de turismo rural. Habrá que estudiar los apoyos que esta forma de empleo precisa para ser instrumento eficaz en ese difícil proceso de adaptación.

2.3.5.1 Algunas iniciativas para desarrollar en este campo:

2.3.5.1.1 En el ámbito de la Unión Europea se entiende por autoempleo la capacidad y decisión de los trabajadores de ejercer una actividad por cuenta propia, tanto de forma individual como colectiva. El autoempleado es ante todo un trabajador que, al emprender una actividad autónoma, se relaciona con sus proveedores y clientes a través de formas mercantiles y civiles.

2.3.5.1.2 Durante años el autoempleo ha representado una eficaz forma de defensa ante las crisis económicas industriales, ya que ha permitido el mantenimiento del empleo y ha dado respuesta a las nuevas necesidades de creación de empleo.

2.3.5.1.3 En la actualidad el autoempleo se genera especialmente entre la población laboral más joven y entre las mujeres.

2.3.5.1.4 Una oferta turística basada en el autoempleo, para ser eficaz, debe incentivar nuevas capacidades profesionales. Las nuevas profesiones rurales que se pueden crear son, entre otras, las siguientes:

- comercio especializado en productos locales,
- artesanía alimentaria y tradicional,
- servicios deportivos y de ocio medioambiental,
- aulas audiovisuales y virtuales,
- promoción cultural,
- guarderías, campamentos y albergues,
- medicina natural,
- estética corporal,
- construcción tradicional y recuperación de oficios,
- ciberlocales,
- promoción inmobiliaria local,
- asesoramiento a las nuevas actividades,
- producción de bienes y servicios de consumo habitual en los alojamientos,
- atención especializada a las personas mayores,

2.3.6 Otro tanto se puede decir del turismo social, llamado sin duda en el futuro a constituir una alternativa en numerosas zonas en declive que buscan en el turismo una nueva actividad económica. De forma especial y por sus características diferenciadas, el turismo social es un buen instrumento de lucha contra la estacionalidad y para el escalonamiento de las vacaciones.

2.3.7 *El nuevo escenario europeo para impulsar alternativas turísticas en zonas en declive:* el dictamen hace referencia a la oportunidad que la Europa ampliada brinda para, dentro de esta problemática, establecer marcos de referencia global para la actuación, cambios de información, asociación de proyectos, impulso de buenas prácticas, desarrollo de la cooperación entre los sectores público y privado, etc.

2.3.8 Por otra parte, *el compromiso del Tratado Constitucional* con los ciudadanos, sus derechos, así como con las regiones y zonas más desfavorecidas, permite que, junto al tratamiento del turismo en el texto constitucional, nuestro dictamen pueda plantear una respuesta de dimensión europea articulada con las realidades nacional, regional y local.

2.4 Implicación de las líneas de actuación que pueden contribuir a una alternativa: los anteriores dictámenes del CESE, las iniciativas de la Comisión y del Parlamento Europeo, así como las experiencias de instituciones como la Organización Mundial del Turismo y la Oficina Internacional del Turismo Social se contemplan en el texto del presente dictamen.

2.5 Las experiencias como eje fundamental: el presente dictamen aspira a ser práctico y de utilidad, especialmente para las zonas a las que queremos hacer una contribución positiva para su recuperación. Por ello, contemplará una relación de buenas prácticas en el desarrollo de este tipo de iniciativas.

3. Las zonas en declive socioeconómico

3.1 No es fácil definir con exactitud lo que se entiende por la expresión «zonas en declive» utilizada en el título del presente dictamen, y ello no sólo por la variedad de características que las definen, por el origen y causas de tal declive, por la amplitud o extensión de sus efectos, por la dispersión geográfica, sino sobre todo por la profundidad de sus consecuencias sobre la vida de las personas que viven en esas zonas y las empresas que realizan su actividad en ellas.

3.2 Tal vez el primer elemento que debemos estudiar para caracterizar y distinguir la tipología de las distintas zonas en declive es la historia económica, expresada en forma de diversos indicadores, de la zona de referencia, historia que debe aportarnos una clara visión acerca de si la situación se generó de forma reciente e inducida por cambios tecnológicos, sociales o económicos externos, o bien si se trata de una situación permanente en que la zona no ha conseguido en ningún momento de su historia un desarrollo económico capaz de generar riqueza y bienestar para sus habitantes. Sin duda que esa diferencia tiene importantes repercusiones sobre la solución más idónea para tratar el problema del declive y para encontrar

alternativas válidas. La experiencia empresarial, la formación de los habitantes y en definitiva la posibilidad de encontrar actividad sustitutiva o nueva son bien diferentes en un caso o en otro.

3.3 En el caso de las zonas que no han conseguido aún un correcto nivel de desarrollo económico, las causas de la situación pueden ser muy variadas: estar en situación geográfica periférica, condiciones ambientales extremas, insuficientes infraestructuras, carácter poco emprendedor de las poblaciones locales y en definitiva un conjunto de causas que han llevado y siguen llevando a las poblaciones locales a emigrar hacia zonas de mayores posibilidades de desarrollo económico, tanto en el interior del país como a otros países. En definitiva, el despoblamiento progresivo y el consiguiente desarraigo social de amplias zonas de Europa y fundamentalmente de índole rural, es un problema que las políticas y los instrumentos de desarrollo regional de la UE están atacando de forma decidida. El turismo y el desarrollo en torno a esa actividad son objetivo de diversas y valiosas acciones en ese sentido.

3.4 Con respecto a las zonas que en algún momento de su historia disfrutaron de una actividad económica pujante basada en diversas actividades –agricultura, minería, industria en muy distintas modalidades: textil, metalúrgica, química– y que por diversos motivos han tenido que abandonar esa actividad, el problema es básicamente de quiebra del modelo de sociedad, con todas las repercusiones que ello comporta para la población y para el tejido empresarial de la zona. En estos casos el monocultivo o la escasa diversificación económica son elementos adicionales que dificultan la tarea de encontrar una alternativa a la pérdida de puestos de trabajo que el declive económico supone.

3.5 Son muy diversos los motivos que pueden influir, y que de hecho influyen, en el declive de una zona que anteriormente era activa, rentable y competitiva, generadora de empleo y de riqueza; pero posiblemente, y a nivel global, la mundialización de la actividad económica y los cambios tecnológicos sean el origen de todos ellos. Los mercados evolucionan de forma rápida, frecuentemente de forma brusca, y la estabilidad que la industria supuso para las naciones que supieron aplicar adecuadamente los principios industriales en los siglos pasados ha desaparecido y en su lugar se ha instalado el cambio tecnológico y social, la ampliación de mercados, la información instantánea a nivel mundial, la competencia globalizada mundialmente y la deslocalización de la producción de bienes y servicios. El coste del factor trabajo se ha presentado como la variable fundamental para la localización de las industrias pero son la capacidad de investigación, el desarrollo e innovación, la proximidad y calidad de los servicios, la cualificación de la gestión y la profesionalidad de los empleados, los factores que, junto con el acceso a las tecnologías, determinan la competitividad de una actividad económica. Atajar el proceso de desindustrialización de Europa y encontrar alternativas generadoras de empleo es posiblemente el reto más importante que tiene Europa, tal y como reconoce el objetivo de Lisboa.

3.6 Los efectos del declive de una zona para la población y para las empresas de una zona son diversos: pérdida de empleos, empobrecimiento general, cambios demográficos y despoblamiento, pérdida de tejido industrial, etc.; pero es importante indicar que esos efectos se prolongan a lo largo de varias generaciones y de muy diversa forma. La generación que soporta el declive económico de forma directa frecuentemente encuentra en los instrumentos de protección social una forma de sustitución no deseada pero necesaria en cuanto que obtiene a través de los subsidios sociales las rentas necesarias. Este es el caso del proceso de desaparición de las grandes empresas industriales y mineras, en el que personas jóvenes y de edad media, potencialmente aptas para el trabajo, se ven abocadas a la inactividad y a la subsistencia mediante los subsidios sociales. Aún siendo esta situación indeseable, el problema de la siguiente generación, que no tiene ni medio de trabajo ni subsidio, es tal vez más angustioso. En situaciones de este tipo, el espíritu emprendedor, la diversificación de actividades y la formación son, más que un recurso, una necesidad imperiosa.

3.7 En definitiva, es en estas zonas en declive, en aquellas que aún no han conseguido un desarrollo económico y en las que, teniéndolo, lo han perdido, donde el turismo puede representar una alternativa viable con vistas a reconducir su desarrollo económico en una industria como la del turismo que se ha revelado como una industria potente, estable, con buenas perspectivas crecientes y de futuro, creadora de empleo y que es capaz de mantener el equilibrio económico, social y medioambiental en términos de sostenibilidad. Evidentemente, el cambio cultural y económico que ello, con toda seguridad, supondrá no será fácil, y tampoco se logrará con éxito en todos los casos; pero las alternativas con que cuentan las zonas en declive no son muchas, y las que puedan encontrarse posiblemente representen condiciones aún más difíciles de alcanzar.

3.8 No se puede olvidar tampoco que, a veces, en el entorno y cercanía de las grandes ciudades, incluso ciudades con economía boyante, se producen zonas marginales y degradadas de escasa o nula actividad económica. En esos casos, diversos acontecimientos de ámbito internacional pueden colaborar en la valorización y reactivación económica. Ejemplos como las exposiciones mundiales de Sevilla y Lisboa, o juegos olímpicos como los de Barcelona o, más recientemente, Atenas, se han mostrado como elemento esencial para una rehabilitación física y para crear un nuevo impulso, frecuentemente bajo características y condiciones de nueva zona turística.

4. Objetivos y modos de actuación

4.1 Analizada la situación, génesis y características esenciales de las zonas en declive, corresponde ver cuáles pueden ser los objetivos y métodos que van a permitir conocer, tal y como indica el título del presente dictamen, cuál es la contribución del turismo a la recuperación económica de esas zonas en declive socioeconómico.

4.1.1 En primer lugar, y como principio de partida, cabe indicar que el objetivo básico de toda actuación de desarrollo económico no puede ser sino que la población, las personas que viven en ese entorno encuentren las condiciones adecuadas para su desarrollo personal y social, para que no se vean obli-

gadas a emigrar o trasladarse, en definitiva, para seguir manteniendo el arraigo social que durante generaciones mantuvieron con su entorno más próximo. Por ello las iniciativas turísticas que se plantean como alternativa tienen que asegurar de forma eficaz no sólo las condiciones de infraestructuras necesarias sino también el empleo estable de las personas que se dedican al turismo en su sentido más amplio. Establecer productos turísticos sostenibles y viables a largo plazo es un objetivo esencial para ofrecer una alternativa al desempleo generado por el declive socioeconómico si se quiere mantener el arraigo social como objetivo básico.

4.2 La diversificación de la actividad económica se revela asimismo como objetivo de toda actuación de desarrollo económico en las zonas en declive. Si posiblemente uno de los motivos del declive viene dado por cambios tecnológicos o de mercado en zonas en las que la actividad económica se ha caracterizado por el monocultivo en una industria, parece evidente que, para que no se vuelva a repetir esa situación, se debe articular un conjunto de actividades complementarias y diversificadas que sean capaces de sustentar en el futuro la economía de la región. El turismo, por su carácter transversal en el que intervienen múltiples actores, empresas de varias dimensiones, empresas familiares y multinacionales, empresas con muy diverso objetivo social y diverso enfoque de negocio, es un buen elemento diversificador del sistema productivo de una zona.

4.3 El equilibrio sostenible de la actividad en sus vertientes económica, social y medioambiental –de forma especial éste último– es otro de los objetivos de toda actuación de desarrollo para zonas en declive. Es muy frecuente que la actividad industrial o minera en declive haya representado grave deterioro de las condiciones físicas de la zona: las edificaciones obsoletas y abandonadas, los residuos industriales contaminantes, la degradación física y los suelos contaminados son frecuentemente el resultado de una actividad industrial obsoleta y, evidentemente, no son en principio las condiciones más idóneas para el desarrollo de una actividad turística que generalmente busca condiciones en las que la naturaleza se presenta en sus mejores condiciones estéticas o de atractivo.

4.3.1 Corresponde en principio a las empresas que han desarrollado su actividad industrial en una zona la restauración de las condiciones naturales primitivas o al menos su rehabilitación en la medida de lo posible. Evidentemente no es fácil en la práctica aplicar este principio, ya que la propia situación de declive empresarial no lo permite, y corresponde a los poderes públicos actuar de forma subsidiaria para asegurar que el entorno mantenga unas condiciones adecuadas. Ello es especialmente importante cuando las empresas que se deslocalizan han obtenido subvenciones públicas en el momento de su instalación. La responsabilidad social de las empresas debe llevar a atender esos costes adicionales de su actividad.

4.4 Para alcanzar esos –difíciles– objetivos deben emplearse métodos que favorezcan el éxito, y para ello, como primera condición de trabajo, se entiende que el diálogo social es elemento clave en el desarrollo de alternativas. Ese diálogo social entre los agentes económicos y sociales, entre empresarios y trabajadores a través de los sindicatos y asociaciones

empresariales, es piedra angular del proceso de acometer proyectos e iniciativas. La sociedad civil, en sus diversas manifestaciones asociativas, de consumidores, cívicas, también puede y debe participar en el proceso.

4.4.1 Pero es de forma especial la administración pública y su compromiso lo que debe contemplarse, buscando su participación activa en la promoción de alternativas en las zonas en declive, ya sean dichas alternativas de carácter turístico o relacionadas con otra industria o servicios alternativos. La cooperación de los diversos niveles de la administración y de las instituciones públicas debe asegurar las condiciones generales para el éxito de las iniciativas y, si es preciso, apoyar la viabilidad económica de los proyectos. Los Fondos Estructurales de la UE son instrumentos privilegiados para esta acción coordinada de los niveles europeo, nacional, regional y local en la investigación y puesta en práctica de proyectos e iniciativas de desarrollo regional capaces de revitalizar las zonas en declive.

4.5 La formación de las personas de las zonas en declive es una de las piezas claves en ese proceso de reconversión de zonas. Por una parte se debe asegurar la reconversión profesional de las personas que se han quedado sin empleo, con el fin de poder emplearse en las actividades alternativas, que, en sus requerimientos capacidades, suelen ser muy diferentes de las actividades anteriores. La práctica indica que esa reconversión es un reto importante y que sólo mediante fuertes y continuas acciones formativas es posible reconvertir trabajadores industriales en trabajadores en el sector servicios. Lo mismo puede decirse acerca de la siguiente generación, aquella que no ha sufrido directamente la pérdida de empleo pero que no ve en su entorno expectativas de empleo en la industria tradicional de la zona. Sólo la formación permite superar esa ausencia de expectativas laborales.

4.6 El actual proceso de ampliación europea puede aportar elementos que, por una parte, son de mayor dificultad, al ser las zonas a desarrollar más numerosas y con un pasado industrial, minero o agrícola difícil de superar; pero por otra parte es evidente que la demanda de movilidad por el ocio y el turismo puede verse aumentada significativamente, lo cual significará el reforzamiento de la industria turística. La actuación de promoción de un turismo sostenible en el conjunto del ámbito europeo bajo los criterios de un modelo turístico europeo puede ser un buen instrumento de desarrollo económico para algunas zonas en declive.

5. Buenas prácticas de reconversión socioeconómica de zonas en declive en torno al turismo

5.1 Uno de los objetivos básicos del presente dictamen es recoger, integrar y aprender de diversas buenas prácticas en las que el turismo ha sido una alternativa exitosa para las zonas en declive.

5.1.1 Para ello, además de las experiencias recogidas en la audición de Córdoba organizada por el CESE en coordinación con la Diputación Provincial, se han recogido otras iniciativas que por su valor pedagógico merecen ser estudiadas y analizadas para que potencialmente puedan servir de ejemplo.

5.2 La experiencia de Asturias (España): Se trata de un caso exitoso en que toda una región, anteriormente de carácter eminentemente minero e industrial, reacciona ante el declive y la pérdida de empleo de dichos sectores y opta por desarrollar de forma intensiva el turismo. Para ello desarrolla diversas marcas y productos turísticos muy ligados al concepto de Asturias y Naturaleza:

- Turismo y Naturaleza: Asturias Paraíso Natural
- Turismo y Cultura: Asturias Tesoro Cultural
- Turismo y Gastronomía: Saboreando Asturias
- Turismo y Ciudad: Ciudades de Asturias
- Turismo y Calidad: Casonas Asturianas
 - Mesas de Asturias
 - «Aldeas» Asturias Calidad Rural
 - Asturias por la Excelencia Turística

5.2.1 Esa nueva estrategia de desarrollo local ha tenido un éxito significativo, ya que el empleo en la región ha aumentado a una tasa del 8 % en los últimos años. Es evidente que en este caso la opción por la sostenibilidad medioambiental ha sido el eje de un turismo de calidad e integrador de la naturaleza y que tanto los agentes económicos como los sociales y las instituciones públicas han optado activamente por respaldar ese cambio estratégico y de modelo de región.

5.3 La experiencia de Zabrze (Polonia). En toda la región de Silesia, la transformación de la economía y otras situaciones de mercado han provocado la desaparición de numerosas empresas, causando la pérdida de decenas de miles de empleos y la desolación de un paisaje en el que abundan las instalaciones industriales abandonadas. Se han realizado numerosos esfuerzos de promoción turística, pero la región sigue sufriendo su imagen tradicional de región industrial, con paisajes sombríos y entornos deteriorados. Ahora bien, esta imagen poco atractiva para los turistas podría convertirse en un elemento positivo para la vida social y económica de la región si el patrimonio industrial de la zona se explotara con fines turísticos, tal y como las autoridades desean y planifican. Se trata de transformar los sitios postindustriales asignándoles nuevas funciones, fundamentalmente de carácter turístico y que tienen la virtud de no ser actividades estacionales. De esta forma se mantiene el patrimonio industrial y se preserva el carácter original de las ciudades y regiones.

5.3.1 Sin embargo, este proyecto se enfrenta con muchas dificultades. Al mal estado técnico y al abandono del patrimonio se suman problemas relacionados con la propiedad de los sitios, la falta de recursos financieros, de personal cualificado, la ausencia de infraestructuras de acogida y otros factores que hacen que sólo un número limitado de sitios de arqueología industrial puedan cumplir las condiciones necesarias para convertirse en productos turísticos rentables. El papel de los Fondos Estructurales europeos como FEDER y FSE puede ser de vital importancia para sortear los obstáculos de financiación de capital y de formación de la población.

5.3.2 A nivel regional se ha elaborado un proyecto de explotación de los sitios postindustriales con fines turísticos: «Circuito de sitios de arqueología industrial», que agrupa 30 sitios seleccionados en función de diferentes criterios como la accesibilidad, la capacidad de atracción, la capacidad de acogida de los flujos turísticos y la seguridad de los viajeros.

5.3.3 En el caso específico de la municipalidad de Zabrze, ciudad de tamaño medio situada en el sur de Polonia, las autoridades municipales han sabido apreciar la importancia del turismo industrial, y desde 2003 Zabrze se presenta como modelo de turismo industrial, modelo reconocido y que ha merecido diversos certificados de relevancia en el ámbito turístico. Zabrze ha sabido plantear no sólo su alternativa al declive industrial de su minería sino que también se ha planteado convertirse en un centro de reflexión e inspiración para los futuros proyectos de desarrollo de turismo industrial en Polonia y en toda Europa, organizando conferencias internacionales para estudiar los «Tesoros del patrimonio industrial para el turismo y el ocio» como las realizadas en septiembre de 2004 y en mayo de 2005. Fruto de esas conferencias son las resoluciones de Zabrze, que aportan una muy valiosa visión a la utilización del patrimonio industrial como elementos para el turismo y el ocio. Merece citarse la voluntad de la OMT de implicarse en el proceso de creación de una red de turismo industrial que colabore en la promoción del producto.

5.3.4 En conjunto, la experiencia de Zabrze aporta un muy valioso bagaje de conocimientos y experiencias que sin duda pueden ser útiles en otros lugares de características similares y que tengan la voluntad de ponerlos en valor turístico. El CESE reconoce expresamente ese valor, lo apoya y lo difundirá en cuantas ocasiones considere oportunas.

5.4 La experiencia del Museo Minero de Río Tinto en Huelva (España). La mina de Río Tinto fue en la Antigüedad fuente de abundantes metales preciosos que aportaron riqueza ya desde la época romana. En 1982 la mina se cerró, convirtiéndose en un área económicamente deprimida. El Museo Minero de Río Tinto custodia hoy el legado de todos aquellos avatares. Es un centro de interpretación del Parque Minero de Río Tinto, parque temático que engloba los pueblos y el paisaje de la cuenca minera. En el Parque Minero, que tiene una extensión de 900 hectáreas, los visitantes pueden hacer un recorrido en tren siguiendo la antigua vía ferroviaria por la que se transportaba el mineral a Huelva, y pueden visitar antiguas minas, un cementerio romano y el barrio minero construido por la compañía inglesa propietaria a finales del siglo XIX. En definitiva, se ha convertido un lugar anteriormente residual en lugar de ocio y de recuperación patrimonial y cultural. La «experiencia» base de todo atractivo turístico permite en este caso, como en otros, que las empresas explotadoras puedan obtener rentabilidad de unas zonas cuya única alternativa sería el abandono.

5.5 La zona minera e industrial de Peñarroya-Pueblonuevo (España), que posee un valioso patrimonio industrial, residuo de un emporio fabril del siglo XX, y que se está recuperando para ponerlo al servicio de diversas actividades de ocio para la

población local y para los visitantes. Merece citarse que varios pueblos del Valle del Alto Guadiato, en la provincia de Córdoba, han unido sus esfuerzos en un proyecto común de revalorización de diversos elementos, entre ellos el Museo Geológico Minero de Peñarroya-Pueblonuevo, que buscan encontrar el camino para atraer el turismo que sea capaz de aportar nueva vitalidad económica a unos pueblos en que el abandono de las minas ha producido desempleo. Esta experiencia está influyendo en una oferta global y coordinada que integra antiguos núcleos industriales y geológicos, oferta gastronómica, deportiva y cultural, integrando diversas poblaciones como Fuenteovejuna, Bélmez y otras localidades de la zona.

5.6 El «Sistema del Museo de la Ciencia y de la Técnica de Cataluña» (España) integra hasta 20 puntos de interés para la arqueología industrial de la región catalana y de diversas características: textil, industrial, papeleras, curticiones, transporte etc. Sin duda alguna la industria catalana tuvo durante los siglos pasados una presencia y un valor extraordinario desde el punto de vista económico, pero también desde el cultural, el arquitectónico y el social, y forma parte de la identidad colectiva de Cataluña. La concepción del «Sistema» supone una promoción turística integral de los 20 puntos y en definitiva funciona como una red de lugares de interés turístico y cultural. Este modelo de actuación se revela como idóneo para otros proyectos de características similares.

5.7 Otra experiencia interesante es la patrocinada por la Oficina Internacional del Turismo Social (BITS) que ha contribuido al desarrollo local y alternativo de una zona carbonífera en declive en La Roche-en-Ardenne (Bélgica) mediante la creación de un centro de vacaciones de turismo social que está contribuyendo de forma importante al empleo en la región.

5.8 En toda Europa se están produciendo diversas experiencias turísticas innovadoras que tratan de encontrar, siquiera de forma parcial, una alternativa a situaciones de declive económico. A título de ejemplo cabe citar la de aquellos pescadores tradicionales que ofrecen a los turistas participar de forma activa en una jornada de su actividad laboral a bordo de su barco. Se produce así en los turistas una experiencia de contacto con una realidad profesional y cultural de fuerte capacidad de atractivo turístico, a la vez que permite mejorar los ingresos de una actividad en declive.

5.9 El CESE apoya la Declaración conjunta del Sindicato Europeo de Alimentación, Hostelería-Turismo y Agricultura (EFFAT) y de la Asociación Europea de Hoteles, Restaurantes y Cafeterías (HOTREC) sobre líneas de actuación para mantener y desarrollar el empleo en el sector turístico en zonas rurales.

6. Conclusiones

6.1 Durante las diversas reuniones del Grupo de estudio encargado de elaborar el presente dictamen, así como en la fructífera audición realizada en Córdoba, se han podido obtener no sólo opiniones que se han recogido en el anterior texto sino también conclusiones y recomendaciones muy valiosas.

6.2 El turismo, tal y como se señala en diversos documentos de la Comisión, del propio CESE y en múltiples fuentes de estudio, es una actividad económica de gran importancia no sólo desde el estricto punto de vista económico sino también desde el social y el medioambiental. De forma especial cabe indicar que el turismo es una industria potente, estable, con expectativas de futuro y generadora de empleo de calidad si se desarrolla con arreglo a criterios de sostenibilidad a corto, medio y largo plazo.

6.3 Las zonas en declive socioeconómico que existen en diversos países de Europa tienen diversas causas y manifestaciones, pero en todas ellas la caída del empleo y la ausencia de alternativas económicas es, a la vez, la manifestación más evidente y la consecuencia más penosa para la población local, que se ve obligada frecuentemente a emigrar en la búsqueda de otras alternativas diferentes a las tradicionales para la zona. El despoblamiento de amplias zonas agrarias, industriales o mineras es el resultado no deseado de los cambios en la estructura económica.

6.4 El arraigo social de la población local es el objetivo fundamental de toda política encaminada a alcanzar el equilibrio regional y por lo tanto a dar alternativas viables a esas zonas en declive, y en ese sentido los Fondos Estructurales europeos juegan un papel esencial como instrumentos de esa política de arraigo social. El mantenimiento o creación del empleo como instrumento de inserción social debe figurar como máxima prioridad.

6.5 El turismo es posiblemente, y para muy diversas situaciones de declive, una buena alternativa para conseguir una fuente de actividad económica con gran potencial de desarrollo social, empresarial y de empleo. Diversas experiencias a todos los niveles así lo avalan y confirman.

6.6 Pero ese camino de las zonas en declive en busca de la alternativa turística no está exento de fuertes dificultades y obstáculos de todo tipo. De forma especial hay que hacer notar que las zonas en declive no son en principio zonas «naturalmente» turísticas, sino más bien todo lo contrario, ya que en ocasiones presentan un déficit de atractivo turístico, con entornos degradados para los que es bien difícil recuperar o crear espacios en los que el turismo pueda desarrollarse de forma viable. Por ello es importante crear productos y ofertas que sean capaces de generar demanda.

6.7 Los obstáculos –añadidos a esa negativa situación de partida– que se presentan para la alternativa turística de las zonas en declive son diversos:

- de carácter financiero, en la medida en que se precisa capital para la creación de productos e infraestructuras turísticas;
- de orden cultural, por cuanto la formación necesaria para dar el paso hacia los servicios turísticos no está normalmente presente entre la población local;

- de accesibilidad y movilidad de los potenciales turistas para que puedan llegar con seguridad a los lugares turísticos creados o promocionados;
- de seguridad de las personas y las cosas;
- de ausencia de promoción o de falta de coordinación en la promoción del sitio turístico;
- de falta de asesoramiento técnico especializado que colabore en la determinación de las variables que pueden hacer viables las nuevas empresas.

6.8 Pero son precisamente esa posibilidad de alternativa en lo turístico, junto con las dificultades inherentes al proceso, las dos variables que deben movilizar tanto a las instituciones públicas como a los agentes sociales y a los ciudadanos en general y plantear el reto de hacer realidad ese potencial. La política regional europea y el resto de las políticas europeas –turísticas, culturales, de empleo, de transporte e infraestructuras etc.– son los ámbitos de acción política que deben propiciar y colaborar en hacer realidad esos retos. Olvidar la situación de las zonas en declive o no afrontar los riesgos y obstáculos de la alternativa turística no parece estrategia válida. No son muchas ni fáciles otras alternativas diferentes de la actividad turística para zonas en declive.

6.9 Para que la alternativa turística en las zonas en declive sea viable, debe cumplir diversas condiciones:

- ser potenciadora de los valores culturales, patrimoniales y naturales propios de la zona. Frecuentemente las poblaciones locales, incluso en zonas en declive, son custodios de una riqueza cultural local irrepetible;
- responder a planteamientos globales en los que, a través de planes integrales de desarrollo, se cree la diversidad de productos y servicios que el turismo precisa;
- promover productos turísticos en los que haya capacidad de alojamiento en torno a los productos turísticos variados. Es el alojamiento de los turistas el componente del gasto que aporta estabilidad al negocio turístico y crea tejido empresarial complementario a su alrededor. La preferencia por la fórmula de turismo hotelero o alojamiento temporal sobre el turismo residencial debe quedar clara como garantía de viabilidad a largo plazo;
- desarrollarse en condiciones de sostenibilidad económica, social y medioambiental de tal forma que esa misma actividad sea el fundamento de múltiples empresas y por lo tanto generadoras de empleo o autoempleo;
- crear tejido empresarial competitivo y diversificado para que las condiciones cambiantes de los mercados, la mundialización de la actividad económica y la deslocalización no afecten a la zona en el futuro;
- fomentar, mediante la formación profesional, la calidad en todas sus formas: en el servicio a los clientes, en las condiciones de trabajo, en el respeto a la naturaleza;

- realizar alianzas con otros destinos de similares características, para la creación de redes que potencien la promoción conjunta del producto, marca o destino;
- ser innovadoras en cuanto a los productos y servicios ofertados. la incorporación de las tecnologías de la información y comunicación (TIC) de forma generalizada y profunda será sin duda un importante factor de competitividad. La utilización de las WEB por parte de las empresas turísticas grandes, medianas y pequeñas, pero especialmente de estas últimas, es instrumento esencial para la promoción y la situación en el mercado de oferta;
- asegurar los derechos de los consumidores en una actividad como la turística que se caracteriza por la transversalidad de sus actuaciones y la pequeña dimensión de las empresas que le prestan sus servicios.

6.10 Los productos turísticos elegidos en cada zona evidentemente variarán dependiendo de múltiples variables, y es difícil precisar cuál es el idóneo para cada caso; pero, a título de ejemplo, cabe citar que el agroturismo y el turismo rural, complementados por la artesanía, la producción y el comercio de productos alimentarios locales, el turismo industrial que hemos visto reflejado en diversas buenas prácticas, el turismo de salud y el turismo cultural son algunas actividades directa o indirectamente relacionadas con el turismo y que pueden crear un espacio turístico alternativo. El apoyo institucional al turismo rural es imprescindible para su viabilidad a largo plazo.

6.11 La tipología de empresas sobre las cuales pueden desarrollarse productos y actividades turísticas en zonas en declive no es diferente de la de otras condiciones, pero cabe citar de forma expresa:

- el autoempleo, que ha sido una forma eficaz de defensa ante las crisis industriales y que en una nueva situación de generación de actividad puede aportar fórmulas empresariales que den respuestas a los jóvenes más emprendedores. En el caso del turismo rural, las diversas fórmulas de autoempleo y empleo familiar tienen una presencia mayor que en otros sectores;
- las cooperativas, tanto de trabajo asociado como de producción, de apoyo y consumo que administran estructuras de acogida: pequeños albergues, campamentos, refugios, o administran diversos servicios turísticos, o administran la gestión de los viajes. La posibilidad de crear y trabajar en forma de red es un valor añadido importante que diversos países, entre ellos Italia, a través de Legacoop, han sabido aprovechar para potenciar la presencia de las cooperativas en el ámbito turístico;
- en el caso de las microempresas sería necesario un tratamiento individualizado de su situación en los convenios colectivos, para asegurar, por una parte, la calidad del empleo, pero por otra la adecuación a una realidad variada, variable y compleja;
- las organizaciones que gestionan el turismo social en diversos países pueden colaborar de forma muy eficaz a

que el turismo sea una alternativa a las zonas en declive económico. El número de pasajeros que anualmente gestionan puede ser un aliciente para establecer itinerarios y productos turísticos en dichas zonas. La experiencia en ese sentido del BITS (Oficina Internacional del Turismo Social) —por ejemplo, con el centro de vacaciones de Liguerra de Cinca en España, que aporta a la región un muy importante impulso económico— es de gran valor. También en el caso de Portugal, varias ciudades de vacaciones gestionadas por INATEL aportan una actividad económica significativa a toda la región.

6.12 Para asegurar la viabilidad de las empresas turísticas creadas como alternativa en las zonas en declive, es de vital importancia que, en el entorno, se creen diversas actividades complementarias que sean capaces de colaborar con un objetivo común, desarrollando una auténtica «alianza turística» en la que cada empresa debe entenderse como parte de toda una oferta turística. Así, la alianza de la cultura, la gastronomía, la oferta de naturaleza, los alojamientos y, en definitiva, todas aquellas actividades económicas que integran el «atractivo turístico» deben estar coordinadas, tanto en su vertiente pública como en la privada. Esa alianza que, a veces, no siempre, se produce en el turismo tradicional es imprescindible en el caso de los nuevos desarrollos en zonas en declive por su extrema dificultad y fragilidad empresarial. La figura de «circuito turístico», en que intervienen diversidad de agentes económicos, es una forma de concretar esa alianza. En todo caso, la cooperación entre empresas debe ser potenciada por todos los agentes económicos y sociales.

7. Consideraciones finales

7.1 La recuperación socioeconómica de las zonas europeas en declive es un importante y difícil reto para las instituciones públicas a todos los niveles, para los agentes socioeconómicos y para los ciudadanos, pero es un reto que no se puede eludir si no queremos relegar a algunas regiones al despoblamiento y a sus poblaciones locales a la pobreza o a la emigración. La alternativa turística es una entre otras posibles, pero su valor añadido, su capacidad de crear empleo y sus perspectivas de futuro la hacen privilegiada y prioritaria.

7.2 De hecho, tanto las políticas europeas como los documentos de las instituciones abogan por ese camino: la Comisión Europea, el Parlamento y el Comité Económico y Social Europeo propician y promocionan esa alternativa, pero los apoyos financieros para actuaciones de los Fondos Estructurales en esa dirección son aún insuficientes y de creciente dificultad en su utilización como instrumentos generadores de nuevo impulso económico. Se propone a la Comisión la realización de un proyecto piloto, basado en experiencias exitosas, que estudie en la práctica la mejor metodología para la aplicación de los Fondos Estructurales a la promoción del turismo en zonas en declive socioeconómico.

7.3 Otras instituciones como la Organización Mundial del Turismo (OMT) y la Oficina Internacional del Turismo Social (BITS) están realizando actuaciones de gran valor estratégico en la medida en que refuerzan y propician las redes de promoción e intercomunicación, imprescindibles para la viabilidad de los proyectos de turismo en zonas en declive.

7.4 En el ámbito interno de los Estados miembros debería impulsarse la coordinación de actuaciones de los distintos niveles de administración: estatal, regional y local. La creación de observatorios de turismo que analicen las potencialidades del sector y que planteen las diferentes estrategias y políticas integradas de desarrollo turístico constituye un buen instrumento de diagnóstico y actuación.

7.5 El CESE, en el marco de diversos dictámenes relacionados con el turismo, está promoviendo el establecimiento de políticas europeas en torno al eje de la configuración de un Modelo Turístico Europeo, basado no necesariamente en normativas sino en valores y principios de sostenibilidad,

protección medioambiental, calidad de servicios, productos y empleo, seguridad para los consumidores, cooperación público-privada, accesibilidad para todas las personas, potenciación de los valores patrimoniales y culturales locales y otros valores que deben asegurar que el turismo en Europa y en todos los países respete y se apoye en principios de solidez a corto, medio y largo plazo. El presente Dictamen se suma a ese cuerpo documental estratégico y político y plantea la aportación positiva del turismo a la recuperación socioeconómica de las zonas en declive como elemento constitutivo de ese Modelo Turístico Europeo.

8. El Comité Económico y Social Europeo editará y publicará el presente dictamen y lo aportará como contribución del CESE al Foro Europeo del Turismo 2005, a celebrar en Malta en octubre 2005, con la denominación de «*Declaración de Córdoba sobre la contribución del turismo a la recuperación socioeconómica de las zonas en declive*».

Bruselas, 28 de septiembre de 2005.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Anne-Marie SIGMUND

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo que corrige la Directiva 2004/18/CE sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios»

COM(2005) 214 final — 2005/0100 (COD)

(2006/C 24/02)

El 8 de junio de 2005, 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 27 de julio de 2005 (ponente: **Sr. PETRINGA**).

En su 420º Pleno de los días 28 y 29 de septiembre de 2005 (sesión del 28 de septiembre de 2005), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 161 votos a favor y 3 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1 La Directiva 2004/18/CE de 31 marzo de 2004 regula y garantiza la coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios. Esta Directiva reúne las anteriores directivas en la materia, modifica sus contenidos y establece un marco jurídico simplificado.

1.2 Al delimitar su ámbito de aplicación, la Directiva ha previsto una serie de umbrales por debajo de los cuales la normativa no es aplicable. Por otra parte, ha previsto también un procedimiento específico para ajustar periódicamente dichos umbrales.

1.3 Los umbrales de la Directiva se fijan en euros, mientras que los que establecen las obligaciones internacionales de la Unión en virtud de la OMC sobre contratos públicos se fijan en derechos especiales de giro (DEG). En su artículo 78, la Directiva permite a la Comisión comprobar y revisar los umbrales si la evolución de los tipos de cambio entre los DEG y el euro lo hace necesario. También en caso de revisión, el nivel de los umbrales debería permanecer sustancialmente idéntico.

1.4 La Comisión había decidido mantener invariable, en particular, el umbral de 249 000 euros aplicables a los contratos públicos de servicios subvencionados en más de un 50 % por los poderes adjudicadores (artículo 8, letra b) y a los

contratos públicos de suministro adjudicados por los poderes adjudicadores no contemplados en el anexo IV (es decir, por los poderes adjudicadores que no sean autoridades gubernamentales centrales).

1.5 Debido a un error material, el artículo 78 estipula que los contratos subvencionados en más de un 50 % por los poderes adjudicadores, contemplados en el artículo 8, letra b), se ajustarán a otro valor distinto, lo que ocasiona una disminución de su nivel.

2. Conclusiones

2.1 La propuesta de Directiva solicita simplemente la corrección de este error material. Al rectificar el artículo 78, se restablece la coherencia entre el umbral indicado en el artículo 8, que establece el ámbito de aplicación de la Directiva, y el mecanismo de revisión de los umbrales previsto en el mismo artículo.

2.2 El CESE sólo puede pronunciarse a favor de una modificación que aporta coherencia al texto normativo.

2.3 Cuanto se afirma anteriormente es pertinente sobre todo en vista del próximo plazo para la revisión de los umbrales con arreglo al apartado 4 del artículo 78, que debería tener lugar en noviembre de 2005.

Bruselas, 28 de septiembre de 2005.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Anne-Marie SIGMUND

Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre los derechos de las personas de movilidad reducida en el transporte aéreo»

COM(2005) 47 final — 2005/0007 (COD)

(2006/C 24/03)

El 8 de abril de 2005, 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 1 de septiembre de 2005 (ponente: Sr. CABRA DE LUNA).

En su 420º Pleno de los días 28 y 29 de septiembre de 2005 (sesión del 28 de septiembre de 2005), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 160 votos a favor, 2 en contra y 1 abstención el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1 La Comisión ha presentado una propuesta de Reglamento sobre los derechos de las personas de movilidad reducida en el transporte aéreo con el fin de garantizar que las personas con discapacidad y de movilidad reducida tengan las mismas oportunidades de viajar en avión que el resto de la población.

1.2 La Comisión considera que el transporte aéreo es uno de los medios para lograr la integración y participación activa de las personas con discapacidad en la vida económica y social.

1.3 La Comisión sitúa esta iniciativa en el marco de su política de lucha contra la discriminación, que figura de forma expresa como principio general en el artículo 21 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Asimismo, el artículo 13 del Tratado CE permite a la Comunidad Europea luchar contra la discriminación por motivos de discapacidad, entre otros aspectos.

1.4 El Reglamento aspira a garantizar que las oportunidades brindadas por la creación de un mercado único del transporte aéreo beneficien a todos los pasajeros por igual.

1.5 La propuesta de la Comisión es el primer acto legislativo destinado de manera específica a las personas discapacitadas dentro del Derecho comunitario, aunque tendrá efectos positivos para muchas personas de la tercera edad y pasajeros que sufren temporalmente una movilidad reducida.

1.6 La propuesta tiene por objeto impedir la desigualdad de trato y se basa en algunos principios fundamentales:

- no se podrá denegar el embarque a los pasajeros de movilidad reducida, excepto en casos en que esté justificado por motivos de seguridad;
- deberá prestarse asistencia adecuada sin cargar su coste directamente a los pasajeros de movilidad reducida;
- los pasajeros de movilidad reducida recibirán un servicio continuo de alta calidad desde los puntos designados de llegada hasta los puntos designados de salida;

— un sistema centralizado de asistencia;

— sanciones eficaces en caso de incumplimiento de las disposiciones del Reglamento.

1.7 Los acuerdos voluntarios asumidos por las compañías aéreas y los aeropuertos en los últimos años deben considerarse como un primer paso para eliminar la desigualdad de trato y garantizar una asistencia de calidad a las personas de movilidad reducida. No obstante, estos acuerdos no han sido suficientes y es necesario determinar normas y responsabilidades claras en este ámbito esencial.

2. Observaciones generales

2.1 El CESE acoge con satisfacción la iniciativa de la Comisión y apoya plenamente los principios fundamentales de la propuesta.

2.2 Este Reglamento contribuye de manera evidente a eliminar los obstáculos para que las personas de movilidad reducida utilicen el transporte aéreo. Asimismo, está relacionado con el Reglamento que ha adoptado recientemente la UE sobre compensación y asistencia a los pasajeros aéreos en caso de denegación de embarque y de cancelación o gran retraso de los vuelos ⁽¹⁾, que contribuye a reforzar los derechos de los pasajeros.

2.3 Además, el CESE ya ha defendido en dictámenes recientes ⁽²⁾ la necesidad de que la legislación no estrictamente laboral aborde los obstáculos que afrontan las personas con discapacidad en otros ámbitos de la vida. La movilidad es un aspecto esencial para la inclusión social de las personas con discapacidad.

⁽¹⁾ Reglamento (CE) nº 261/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de febrero de 2004, por el que se establecen normas comunes sobre compensación y asistencia a los pasajeros aéreos en caso de denegación de embarque y de cancelación o gran retraso de los vuelos, y se deroga el Reglamento (CEE) nº 295/91 (DO L 40 de 17.2.2004, p. 1) — Dictamen del CESE DO C 241 de 7.10.2002, p. 29.

⁽²⁾ Véanse los Dictámenes del Comité Económico y Social Europeo sobre la *Integración de las personas con discapacidad en la sociedad* (DO C 241 de 7.10.2002, p. 89) y sobre la *Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones - Igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad: un plan de acción europeo* (DO C 110 de 30.4.2004, p. 26).

2.4 El CESE lamenta que la legislación no incluya disposiciones para facilitar la accesibilidad de las personas con discapacidad a las infraestructuras aeroportuarias, los vehículos de transporte de viajeros y los aviones. El CESE señala que sólo con medidas de este tipo se garantiza la igualdad de oportunidades en el transporte aéreo. El CESE pide a la Comisión Europea que presente más propuestas legislativas para garantizar la accesibilidad de todas las nuevas infraestructuras y equipos de transporte y la supresión gradual de las barreras existentes.

2.5 El CESE apoya el marco general del Reglamento y respalda en concreto el establecimiento de una única entidad de gestión centralizada de los servicios en los aeropuertos, dado que es el sistema más fiable para garantizar la responsabilidad y una asistencia continua y de alta calidad para los pasajeros de movilidad reducida.

2.6 No obstante, el CESE considera que deben reforzarse algunas disposiciones con el fin de cumplir mejor el objetivo general.

2.7 Asimismo, el CESE insiste en la necesidad de realizar una amplia consulta a las organizaciones representativas de la sociedad civil, con el fin de garantizar la protección de los derechos de todos los ciudadanos, incluidos los de movilidad reducida, en el sector del transporte aéreo. Además, para lograr que el Reglamento se aplique de la mejor manera posible, es importante entablar un diálogo –que incluya las normas de seguridad– entre aeropuertos, responsables de la prestación de servicios, compañías aéreas y organizaciones representativas de pasajeros con discapacidad, incluidos los pasajeros de movilidad reducida, dentro del comité de usuarios de los aeropuertos.

El CESE valora positivamente que el canon de asistencia no se impute a las personas con discapacidad, pero rechaza la propuesta de que la asistencia deberá financiarse de forma que los costes se distribuyan equitativamente entre todos los pasajeros, tal como se expone en el considerando 7 de la propuesta de Reglamento. El Comité reitera que su coste debe distribuirse entre las compañías aéreas que usan un aeropuerto de forma proporcional al número de pasajeros que cada una transporta hacia y desde ese aeropuerto y que, en ningún caso, debe generar un incremento del precio de los billetes que pagan los pasajeros.

2.8 El CESE señala que la excepción al principio general del artículo 3 (que establece la prohibición de denegar el embarque) recogida en el artículo 4, por el que se autoriza dicha denegación cuando se trate de cumplir los requisitos de seguridad, debe precisarse más para evitar denegaciones arbitrarias. Debería definirse un marco comunitario en el que se especifiquen y determinen los requisitos de seguridad mediante un anexo al Reglamento analizado o un reglamento de aplicación. En la actualidad, las normas al respecto dependen de las compañías aéreas o de la legislación y, por lo tanto, son muy variadas y, a veces, contradictorias. La propuesta de la Comisión de que los requisitos de seguridad se establezcan en la legislación nacional no resolverá este problema. Asimismo, la información sobre los requisitos de seguridad debería estar de forma visible a disposición de todos los pasajeros y no sólo cuando se solicite.

2.9 El CESE también señala la falta de una disposición que obligue explícitamente a la compañía aérea a reembolsar u ofrecer un transporte alternativo y atención adecuada a la persona a la que se ha denegado el embarque con arreglo a este Reglamento, por analogía con lo dispuesto en el Reglamento sobre compensación y asistencia a los pasajeros aéreos en caso de denegación de embarque, cancelación o gran retraso de los vuelos.

2.10 Asimismo, el CESE destaca la necesidad de reforzar las disposiciones sobre la obligación de prestar la asistencia mencionada en el artículo 5. La responsabilidad de la entidad gestora del aeropuerto también debería cubrir a los pasajeros transferidos o en tránsito por un aeropuerto siempre que lo hayan notificado con 24 horas de antelación. La redacción actual de la propuesta (a saber, «hará todos los esfuerzos razonables») no es satisfactoria. No obstante, podrán tenerse en cuenta circunstancias excepcionales, independientemente de la entidad gestora.

2.11 El CESE considera que todos los aeropuertos europeos deberían establecer normas coherentes y de alta calidad para los pasajeros de movilidad reducida, más allá de las establecidas en el anexo I al Reglamento. El umbral de dos millones de pasajeros recogido en la propuesta actual hará que un número significativo de aeropuertos europeos quede exento de esta obligación esencial. Además, el CESE opina que para los pequeños aeropuertos por debajo de un millón de pasajeros anuales es necesario también establecer normas de calidad (adaptadas al tamaño del aeropuerto) a nivel local, en estrecha cooperación con las organizaciones de personas con discapacidad, incluidas las personas de movilidad reducida.

2.12 El CESE también destaca que es imprescindible dar al personal apropiado una formación de sensibilización sobre la discapacidad, con el fin de garantizar una asistencia de calidad adaptada a las necesidades de cada persona. El uso de las nuevas tecnologías, como los servicios de mensajes cortos (SMS) o los buscapersonas, también podría facilitar el traslado de los pasajeros de movilidad reducida (como las personas con discapacidad visual o auditiva).

2.13 Debería considerarse la necesidad de que el procedimiento para notificar la necesidad de asistencia sea simple y gratuito. En general, esta notificación es enviada al efectuar la reserva de billetes a las compañías aéreas. Por lo tanto, es esencial que exista una transferencia de información fiable de las compañías a los aeropuertos, con el fin de garantizar los mejores servicios posibles. Debería atribuirse a cada pasajero un código de confirmación al notificar la necesidad de asistencia. Además, en caso de conflicto, la carga de la prueba referente a la ausencia de notificación debería recaer en la compañía aérea o el operador turístico responsable de la reserva.

2.14 Asimismo, deberían tenerse en cuenta los requisitos de accesibilidad en los procedimientos de notificación. Deberían ofrecerse formas de comunicación alternativas como teléfono e Internet. Los sitios Internet deberían adaptarse a la norma WAI⁽³⁾ y la notificación por teléfono debería ser gratuita.

⁽³⁾ La Iniciativa de Accesibilidad a la Web (Web Accessibility Initiative, WAI) consiste en una serie de pautas aprobadas internacionalmente para garantizar la accesibilidad a las páginas web, buscadores y sistemas de autorización cuyo fin es permitir que a las personas con discapacidad (física, visual, auditiva, cognitiva, neurológica, etc.) les sea más fácil utilizar la Red. Para más información véase la página <http://www.w3.org/WAI> y la Comunicación de la Comisión Europea «eEurope 2002: Accesibilidad de los sitios Web públicos y de su contenido», de 25 de septiembre de 2001.

2.15 El CESE considera también que en el texto del Reglamento debería incluirse una referencia a la Directiva 95/46/CE relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de éstos, con el fin de garantizar que se respeta la intimidad y que la información requerida se limita a cumplir las obligaciones de asistencia establecidas en el Reglamento y no se utiliza en contra de los pasajeros que solicitan el servicio.

2.16 El CESE se muestra preocupado por que la designación de los distintos entes nacionales responsables de tramitar las reclamaciones pueda impedir una aplicación eficaz de los procedimientos de infracción, así como su utilización por parte de los pasajeros. El CESE destaca la necesidad de que pueda accederse fácilmente al organismo encargado de recibir las reclamaciones, controlar la aplicación del Reglamento y velar por su cumplimiento. El CESE considera que sólo debería existir un organismo en cada Estado miembro con estas competencias para lograr un sistema más sencillo que el de la propuesta actual. Dada la internacionalización del transporte aéreo y el incremento del número de pasajeros que viajan entre países distintos del de residencia, el CESE considera conveniente crear un organismo europeo.

2.17 El CESE defiende que las personas de movilidad reducida deben recibir una compensación completa en caso de deterioro o pérdida del equipo de movilidad. Deben tenerse debidamente en cuenta las importantes consecuencias en cuanto a movilidad, autonomía y seguridad del pasajero afectado. El CESE también estima que la responsabilidad por el manejo en tierra del equipo de movilidad debe asignarse a la compañía aérea, con el fin de garantizar la coherencia con las normas internacionales sobre la responsabilidad de éstas, según establece el Convenio de Montreal.

Bruselas, 28 de septiembre de 2005.

2.18 Asimismo, el CESE destaca la necesidad de que en el Reglamento se establezcan responsabilidades claras en caso de accidente o maltrato de pasajeros, que requieran asistencia en el aeropuerto o durante el embarque, de conformidad con el Convenio de Varsovia modificado por los Convenios de La Haya y Montreal ⁽⁴⁾.

2.19 Asimismo, el CESE desea que se traten algunos aspectos relacionados con la asistencia a bordo de los aviones. El CESE propone suprimir el límite propuesto de vuelos de cinco horas como máximo para el transporte de perros guía, ya que esta limitación no existe en la práctica. Además, el Reglamento debería incluir la exigencia de que las compañías aéreas informen de las restricciones para el transporte a bordo del equipo de movilidad. Las disposiciones referidas a la accesibilidad de la información sobre los vuelos deberían hacerse extensivas a las medidas de seguridad.

2.20 El CESE también se muestra preocupado por que el Reglamento no aborde todos los obstáculos para utilizar el transporte aéreo. En concreto, es esencial que todos los aeropuertos nuevos sean accesibles para las personas de movilidad reducida y que los ya existentes supriman de manera gradual las barreras que impiden la igualdad de acceso.

2.21 Por lo demás, el CESE recomienda que las compañías aéreas que quieran comprar o alquilar nuevos aviones elijan aparatos que cumplan las normas de accesibilidad.

3. Conclusión

3.1 El CESE apoya de forma decidida la propuesta, pero recomienda una serie de modificaciones que se detallan en el segundo capítulo para incrementar su coherencia y eficacia respecto de la necesidad de que los pasajeros con discapacidad y de movilidad reducida disfruten de las mismas oportunidades en el transporte aéreo.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Anne-Marie SIGMUND

⁽⁴⁾ Véase el artículo 7, que establece responsabilidades para los transportistas aéreos en caso de accidente, a bordo de la aeronave o durante las operaciones de embarque o desembarque de pasajeros.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la información que deben recibir los pasajeros aéreos sobre la identidad de la compañía operadora y a la comunicación de información en materia de seguridad entre los Estados miembros»

COM(2005) 48 final — 2005/08 (COD)

(2006/C 24/04)

El 30 de marzo de 2005, de conformidad con el apartado segundo del artículo 80 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta mencionada.

La Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 1 de septiembre de 2005 (ponente: Sr. McDONOGH).

En su 420º Pleno de los días 28 y 29 de septiembre de 2005 (sesión del 28 de septiembre), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 161 votos a favor y 5 abstenciones el presente Dictamen.

1. Contexto

1.1 La supervisión de la seguridad está regulada mundialmente por el Convenio de Chicago de 1944 sobre Aviación Civil Internacional, y se basa en las normas elaboradas por la Organización de Aviación Civil Internacional, creada en virtud de dicho Convenio. En lo esencial, el cumplimiento de las prescripciones de seguridad por parte de las compañías aéreas es objeto de la supervisión del país de origen.

1.2 En el exterior de la UE, los niveles de seguridad dependen de la eficacia con que se aplican los procedimientos de supervisión en terceros países. Para garantizar un elevado nivel de seguridad aérea de todas las aeronaves que vuelen con destino u origen en la Comunidad, o en el interior de ésta, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptaron recientemente la Directiva 2004/36/CE ⁽¹⁾ relativa a la seguridad de las aeronaves de terceros países que utilizan los aeropuertos de la Comunidad, que crea un sistema armonizado de inspecciones de aeronaves extranjeras cuando éstas utilizan los aeropuertos comunitarios. Además, dicha Directiva regula el intercambio de información entre los Estados miembros y la posibilidad de ampliar a toda la Comunidad las medidas adoptadas por un Estado miembro contra una aeronave u operador aéreo de un tercer país que no cumpla las normas de seguridad internacionales.

1.3 En resumen, la Directiva «SAFA» obliga a los Estados miembros a implantar un mecanismo de recogida de datos que les permita detectar a los operadores potencialmente poco seguros.

1.4 El accidente de Sharm-el-Sheikh y los accidentes ocurridos en 2005 han puesto de manifiesto que son necesarias normas estrictas.

1.5 Es preciso hacer obligatorias las inspecciones en pista y obligar a los Estados miembros a realizar un intercambio de información más amplio y aplicar medidas comunes adoptadas en función de los resultados de las inspecciones. Por su parte la Comisión debería poner a disposición una lista de compañías aéreas con problemas de seguridad.

1.6 Se deberían efectuar inspecciones aleatorias en el simulador de las tripulaciones de vuelo que entren en el espacio europeo y comprobar así su aptitud para volar en espacios aéreos congestionados.

1.7 Los pasajeros deberían tener acceso al nombre del operador cuando realicen sus reservas desde el sitio web de una compañía aérea o a través de una agencia de viajes y ser informados antes de emprender el viaje sobre posibles cambios (por ejemplo, si se trata de un arrendamiento de una aeronave con tripulación). Si no estuvieran satisfechos, deberían tener derecho a la devolución íntegra del importe.

1.8 Asimismo, si lo desean, los pasajeros deberían tener acceso a la información sobre el tipo, el modelo, la antigüedad y el país de matriculación de la aeronave.

1.9 Debería hacerse hincapié en la necesidad de que la tripulación disponga de unos periodos de descanso adecuados entre los vuelos.

1.10 La tripulación de cabina debería obligatoriamente tener un conocimiento adecuado del inglés u otro idioma europeo en función del destino para poder ocuparse de los pasajeros o hacer frente a las situaciones de emergencia.

1.11 Las aeronaves que hayan sido prohibidas en un Estado miembro de la UE por motivos de seguridad deberían prohibirse también en todos los demás.

⁽¹⁾ DO L 143 de 30.4.2004, p. 76; Dictamen del CESE: DO C 241 de 7.10.2002, p. 33.

2. Conclusiones

El Comité aprueba la mayor parte del documento de la Comisión, pero lo considera insuficiente en muchos aspectos. Debido al aumento de los movimientos del tráfico aéreo y de la congestión del cielo, la seguridad aérea planteará mayores problemas en los próximos años. Por tanto, se podría establecer un

período inferior a cinco años para la revisión de la normativa. Asimismo, se debe reforzar la seguridad en las compañías aéreas de la UE, por ejemplo por lo que respecta a la cantidad de equipaje de mano permitida a bordo, y considerar otros aspectos como el conocimiento de inglés de los controladores de tránsito aéreo, una definición adecuada de los períodos de descanso de la tripulación, etc.

Bruselas, 28 de septiembre de 2005.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Anne-Marie SIGMUND

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo relativa a medidas comunitarias de lucha contra la influenza aviar y Propuesta de Decisión del Consejo por la que se modifica la Decisión 90/424/CEE del Consejo, relativa a determinados gastos en el sector veterinario»

COM(2005) 171 final — 2005/0062 y 0063 (CNS)

(2006/C 24/05)

El 14 de junio de 2005, 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 7 de septiembre de 2005 (ponente: **Sr. DONNELLY**).

En su 420º Pleno de los días 28 y 29 de septiembre de 2005 (sesión del 28 de septiembre), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 160 votos a favor, 1 voto en contra y 5 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1 La gripe (o influenza) aviar (IA) es una enfermedad vírica muy contagiosa que afecta a las aves de corral y que puede transmitirse a otros animales y ocasionalmente al ser humano. En los últimos meses China ha puesto en marcha un gran programa de vacunación después de encontrar en la provincia de Qinghai gansos silvestres migratorios muertos a causa del virus.

1.2 En los brotes recientes de la enfermedad, que se ha manifestado en una forma muy patógena, en distintas partes del mundo, incluidos algunos Estados miembros de la UE, han muerto o han sido sacrificadas y destruidas más de 200 millones de aves de corral para intentar controlar la enfermedad. El sacrificio y la destrucción masivos de animales han despertado grandes preocupaciones éticas, de bienestar animal, económicas, sociales y medioambientales, en particular entre los ciudadanos de la UE.

1.3 La capacidad del virus de la gripe o influenza para mutar y adaptarse rápidamente supone una amenaza especial para la salud humana y animal. Los conocimientos actuales señalan que los riesgos sanitarios de los virus de la influenza aviar denominados de baja patogenicidad (IABP) son inferiores a los

de los virus de la influenza aviar altamente patógena (IAAP), que proceden de una mutación de determinados virus de baja patogenicidad (los de los tipos H5 y H7) y pueden causar la enfermedad en aves de corral con un índice de mortalidad muy elevado. Los datos de que se dispone indican que los virus de la influenza aviar altamente patógena de los tipos H5 y H7 fueron los causantes de la gran mayoría de los casos humanos de influenza aviar notificados y de todas las muertes de personas por el virus de la gripe aviar. Si bien existen pruebas de que el virus de la IABP de tipo H9 se transmite de cerdos y aves de corral al ser humano, aún no se conoce a ciencia cierta el verdadero riesgo para la salud humana.

1.4 Los brotes incontrolados de influenza aviar pueden dar lugar a la aparición de un virus perfectamente adaptado al hombre y, en último término, provocar una pandemia de influenza que tendría devastadoras consecuencias sanitarias y socioeconómicas para todo el mundo.

2. Síntesis de la propuesta de la Comisión

2.1 La primera propuesta tiene por objeto derogar la Directiva 92/40/CEE sobre influenza aviar y sustituirla por otra que actualice las disposiciones vigentes.

2.2 Esta propuesta incluye modificar la definición de influenza aviar a fin de incluir los virus de la IABP y la IAAP. No obstante, habrá medidas de control distintas a fin de reflejar los diferentes riesgos que presentan estos dos virus.

2.3 La propuesta introduce medidas de vigilancia y control obligatorias para la IABP y plantea exigir a los Estados miembros que sometan a la aprobación de la Comisión sus planes de supervisión y detección precoz de la IABP, a fin de poder aplicar rápidamente las medidas de control de la enfermedad y evitar la mutación del virus de IABP a IAAP.

2.4 Se propone asimismo que la identificación positiva de la IABP ponga en marcha las medidas de control, que incluirían la opción del sacrificio controlado cuando el riesgo de propagación se considere desdeñable. No obstante, no se excluiría el sacrificio como medida de control cuando se considerase apropiado.

2.5 Se contemplan disposiciones flexibles respecto de la vacunación de aves de corral y otras aves y en ello se incluye la posibilidad de usar tanto la vacunación de urgencia como la preventiva.

2.6 También se menciona incluir en el control de la IABP y la IAAP las aves domésticas que no sean de corral, como las de los zoológicos. No obstante, se propone que corresponda a los Estados miembros decidir si, según los resultados del análisis de riesgo, se opta por la vacunación o por el sacrificio.

2.7 Como medida de protección de la salud pública se presentan disposiciones relativas a la cooperación entre las autoridades veterinarias y de salud pública en caso de que se detecte influenza aviar.

2.8 Igualmente se propone adoptar una disposición por la que se introduciría un proceso decisorio rápido a través de procedimientos de comitología.

2.9 En la segunda propuesta se plantea conceder ayudas financieras comunitarias destinadas a medidas para la erradicación de la IABP aplicadas por varios Estados miembros.

2.10 Asimismo se propone que la Comisión estudie si es posible establecer un banco de vacunas contra la influenza aviar.

3. Observaciones generales

3.1 El CESE acoge con satisfacción esta propuesta por considerarla una respuesta clara al aumento del número de brotes de influenza aviar, a la presencia del virus en las aves silvestres, a

la experiencia conseguida en la gestión de los brotes y a los nuevos conocimientos sobre la capacidad del virus de la influenza aviar para mutar, incluido el virus de la IABP.

3.2 El CESE es asimismo plenamente consciente del posible riesgo para la salud pública y animal si no se adoptan nuevas medidas para el control de la enfermedad.

3.3 El CESE considera que la nueva definición de influenza aviar y la exigencia de la supervisión y el control de la IABP constituyen un paso importante en la lucha contra el virus y sus posibles consecuencias negativas.

3.4 El CESE acepta la reacción negativa de la opinión pública a una política de sacrificio masivo de aves como único medio para controlar la influenza aviar.

3.5 El CESE valora los conocimientos adquiridos en relación con la vacunación y acoge con agrado la introducción de una política de vacunación de urgencia y preventiva como instrumento adicional para el control de la influenza aviar.

3.6 El CESE recibe con agrado la propuesta de la notificación obligatoria de la influenza aviar a las autoridades sanitarias.

4. Observaciones específicas

4.1 El CESE reconoce los posibles riesgos que se presentan en el ámbito de la salud animal, especialmente como consecuencia de las nuevas fronteras de la UE tras la ampliación. Por lo tanto, recomienda que la Comisión facilite los recursos suficientes para la inspección y auditoría de la aplicación y la transposición de las directivas pertinentes.

4.2 El CESE comprende las dimensiones internacionales de la influenza aviar y pide a la Comisión que garantice un control mundial equivalente en el caso de la influenza aviar.

4.3 Aunque acoge con satisfacción las medidas financieras y la contribución de la UE cuando se recurra al sacrificio como forma de control de la IABP, el CESE propone que la compensación pase del 30 % al 50 %.

5. Conclusiones

5.1 El CESE respalda la propuesta de la Comisión como medida para la protección de la salud humana y animal, amenazada por el virus de la gripe o influenza aviar, capaz de mutarse y adaptarse rápidamente.

Bruselas, 28 de septiembre de 2005.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Anne-Marie SIGMUND

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Consejo que modifica el Reglamento (CEE) n° 2075/92 por el que se establece la organización común de mercados en el sector del tabaco crudo»

COM(2005) 235 final — 2005/0105 (CNS)

(2006/C 24/06)

El 14 de junio de 2005, 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 del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 7 de septiembre de 2005 (ponente único: **Sr. FAKAS**)

En su 420º Pleno de los días 28 y 29 de septiembre de 2005 (sesión del 28 de septiembre de 2005), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 151 votos a favor, 3 votos en contra y 14 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

El Reglamento (CEE) n° 2075/92 por el que se establece la organización común de mercados (OCM) en el sector del tabaco crudo contempla un régimen de primas y otro de control de la producción en sus títulos I y II, respectivamente. Este sistema de apoyo se aplicará por última vez a la producción de 2005.

El segundo paquete de reformas de la PAC, acordado en abril de 2004, relativo a los productos mediterráneos, dispone que hay que suspender los regímenes de primas y de control de la producción a partir de la cosecha de 2006.

Además, no es necesario mantener la disposición sobre el programa de readquisición de cuotas para la cosecha de 2005. Por consiguiente, varios artículos y el anexo del Reglamento (CEE) n° 2075/92 perderán su razón de ser y deberán ser suprimidos por razones de claridad y transparencia jurídicas.

Así pues, el 3 de junio de 2005 la Comisión presentó al Consejo una Propuesta de Reglamento que modifica el Reglamento (CEE) n° 2075/92 como consecuencia de la reforma aprobada en 2004 ⁽¹⁾ del sector del tabaco.

Bruselas, 28 de septiembre de 2005.

2. Observaciones

2.1 El CESE estima que la propuesta de la Comisión es una consecuencia lógica de la reforma del sector del tabaco, aprobada en abril de 2004, por la que se prevé el abandono del sistema de primas y de control de producción, así como la aplicación de un nuevo régimen de ayudas desvinculadas.

2.2 Por motivos de simplificación después de la reforma de 2004 y considerando los debates entablados en el seno del Comité de gestión de pagos directos, el CESE opina que sería más útil y práctico que la Comisión presentase una propuesta de versión consolidada del Reglamento (CEE) n° 2075/92 en vez de proponer su modificación o la supresión de ciertos artículos.

2.3 El CESE considera que la propuesta, que tiene un carácter formal y se hace necesaria por motivos de claridad jurídica y de transparencia, está bien orientada. El CESE aprueba la propuesta.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Anne-Marie SIGMUND

⁽¹⁾ Reglamento (CE) n° 864/2004 del Consejo de 29 de abril de 2004 (DO L 161 de 30 de abril de 2004, p. 48).

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Consejo que modifica el Reglamento (CE) nº 3317/94 en lo relativo a la transmisión de las solicitudes de licencias de pesca a los terceros países»

COM(2005) 238 final — 2005/0110 (CNS)

(2006/C 24/07)

El 16 de junio de 2005, 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 7 de septiembre de 2005 (ponente: Sr. SARRÓ IPARRA-GUIRRE).

En su 420º Pleno de los días 28 y 29 de septiembre de 2005 (sesión del 28 de septiembre), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 162 votos a favor, 2 en contra y 6 abstenciones el presente Dictamen.

1. Los acuerdos de pesca comunitarios se renuevan con los terceros países mediante la negociación de un nuevo protocolo, con tiempo suficiente para que no haya interrupción en la actividad de las flotas pesqueras.

2. A la finalización de la negociación la CE y el tercer país rubrican el texto y anexo del nuevo protocolo y un Canje de Notas que establece la aplicación provisional del nuevo protocolo a partir de una fecha que normalmente es el día siguiente a la fecha de expiración del protocolo anterior.

3. Para validar la rúbrica de todos estos documentos los servicios de la Comisión inician un procedimiento que en forma de propuesta formal transmiten al Consejo para su adopción.

4. Este procedimiento consta de dos elementos:

- Reglamento del Consejo (Reglamento) que va acompañado del dictamen del Parlamento Europeo.
- Decisión del Consejo (Decisión) que fija:
 - el reparto de las posibilidades de pesca entre los Estados miembros
 - la aprobación del Canje de Notas de aplicación provisional del nuevo protocolo.

5. Este procedimiento puede prolongarse varios meses antes de la adopción por el Consejo de la propuesta formal transmitida por la Comisión, pudiendo ocurrir que este acto del Consejo se produzca varios meses después de la fecha de aplicación provisional prevista en el Canje de Notas, ya que la fecha del final de las negociaciones depende del tercer país.

6. Cuando esto se produce, se abre un intervalo de tiempo, a partir de la fecha de aplicación provisional, en el que no es posible utilizar las posibilidades de pesca previstas en el nuevo protocolo.

7. Los procedimientos y normas de desarrollo que debe seguir la Comisión y el Estado miembro del pabellón del buque de pesca comunitario para gestionar las actividades pesqueras de los buques de pesca comunitarios en el marco de los acuerdos de pesca y para tramitar las licencias de pesca con el país tercero están establecidos en el Reglamento (CE) nº 3317/94 del Consejo de 22 de diciembre de 1994⁽¹⁾.

8. La presente propuesta de Reglamento contempla añadir un párrafo al artículo 5, apartado 2 del Reglamento (CE) nº 3317/94, párrafo que desarrolla la tramitación de las licencias de pesca, que permita a la Comisión tramitar sin demora las solicitudes de posibilidades de pesca procedentes de los Estados miembros y transmitir las a su vez al tercer país, sin necesidad de esperar a que se produzca la adopción por parte del Consejo del acto relativo a la aplicación provisional del nuevo protocolo.

9. El CESE, teniendo en cuenta que es de gran importancia evitar cualquier suspensión de las actividades pesqueras, que la propuesta permite conservar la clave de reparto de las licencias de pesca existentes en el protocolo anterior manteniendo el principio de estabilidad relativa y que esta tramitación se efectúa sin perjuicio de las disposiciones que puedan ser adoptadas posteriormente por el Consejo, da su conformidad a la propuesta de Reglamento presentada por la Comisión.

Bruselas, 28 de septiembre de 2005.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Anne-Marie SIGMUND

⁽¹⁾ DO L 350 de 31.12.1994.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el «Libro Verde sobre la legislación aplicable y la competencia en asuntos de divorcio»

COM(2005) 82 final

(2006/C 24/08)

El 14 de marzo de 2005, 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 Verde sobre la legislación aplicable y la competencia en asuntos de divorcio».

La Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 5 de septiembre de 2005 (ponente: **Sr. RETUREAU**).

En su 420º Pleno de los días 28 y 29 de septiembre de 2005 (sesión del 28 de septiembre de 2005), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 161 votos a favor, 4 en contra y 8 abstenciones el presente Dictamen.

1. Presentación comentada de la propuesta de la Comisión

en principio indisoluble, por motivos admitidos en el Derecho canónico) ⁽¹⁾,

1.1 La Comisión ha publicado un Libro Verde que abre una consulta sobre la competencia, los conflictos de leyes y el reconocimiento recíproco en materia de divorcios internacionales. El campo de aplicación propuesto se limitaría, no obstante, a los países miembros de la Unión (es preciso subrayar que el Libro Verde sobre testamentos y sucesiones propone un enfoque que abarca a las personas y bienes también en terceros países).

— las convenciones bilaterales, en particular la firmada por Finlandia y Suecia, que ambos países seguirán aplicando. Algunos Estados miembros también han establecido acuerdos con terceros países sobre la legislación aplicable en materia familiar, en particular el reconocimiento del matrimonio y del divorcio en el extranjero,

1.2 Existen diversas referencias internacionales que se ocupan directa o indirectamente de esta materia:

— los protocolos de inclusión y exclusión que figuran como anexo en los tratados que excluyen a Dinamarca y ofrecen al Reino Unido e Irlanda la opción de decidir si desean o no estar vinculados por una legislación relativa al Derecho civil.

— el Pacto de las Naciones Unidas de 1966 y las convenciones europeas relativas a los derechos humanos, que consagran la libertad del matrimonio y la necesidad del libre consentimiento, bajo pena de invalidación,

— la Convención de La Haya de 1970 sobre la competencia jurisdiccional, los criterios de competencia y el reconocimiento recíproco de las decisiones en asuntos de divorcio y separación judicial, de la que son firmantes los siguientes Estados miembros: Chipre, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Letonia, Lituania y Luxemburgo,

1.3 Sería inútil negar la complejidad de una cuestión que está relacionada con particularidades propias de distintas religiones y culturas que, a su vez, están profundamente arraigadas en la conciencia colectiva aunque, al mismo tiempo, viven, como todo el Derecho de familia, grandes cambios desde hace varias décadas. No obstante, el legislador europeo no puede olvidar, en el espacio europeo de derecho y libertad y en virtud de la libre circulación de personas, que un porcentaje importante de los matrimonios terminan en divorcio ni que cada vez son más los de naturaleza internacional.

— el Reglamento «Bruselas II» nº 2201(2003) sobre la competencia y el reconocimiento recíproco de las decisiones judiciales en la Unión Europea en materia matrimonial y de responsabilidad parental, que no se aplica en Dinamarca y que sustituye a la citada Convención de La Haya, firmada por todos los países miembros de la Unión Europea excepto Dinamarca,

— las respectivas convenciones entre el Vaticano y Portugal, España, Malta e Italia sobre el matrimonio canónico y su disolución, así como sobre el reconocimiento de las decisiones de los tribunales del Vaticano (competencia de la Santa Rota en materia de nulidad del matrimonio canónico,

⁽¹⁾ Cabe recordar que las Cortes españolas estudiaron en diciembre de 2004 un proyecto de ley por el que se modificaba la legislación nacional aplicable al matrimonio y al divorcio. Aunque con la firme oposición de la Iglesia, recientemente se ha aprobado en España el matrimonio entre personas del mismo sexo (que ya existe en varios países de la Unión). En Francia existe la posibilidad de que dos personas que no puedan casarse legalmente firmen un contrato civil: el PACS o pacto civil de solidaridad, registrado por un juez y que representa una especie de sustituto del matrimonio. Como institución o como contrato, el matrimonio o cuasi matrimonio sigue limitado a dos personas con edad legal y subsiste la prohibición del incesto. Cabe preguntarse si debería incluirse la ruptura de un pacto civil como el PACS francés en el proyecto legislativo sobre el divorcio que sugiere el Libro Verde o si simplemente debería figurar entre las obligaciones contractuales.

1.4 La evolución contemporánea del Derecho nacional de familia se apoya principalmente en las nociones de democracia (capacidad legislativa de las asambleas), de la libertad de los individuos y la igualdad entre las personas, nociones que son de orden público tanto en el ámbito comunitario como en cada uno de los Estados miembros. Se observa, pues, una tendencia al contrato en el Derecho de familia (matrimonio o contrato civil entre personas del mismo sexo, divorcio de mutuo acuerdo, contratos sobre sucesiones, etc.).

1.5 Tal tendencia parece irreversible, si bien se materializa con ritmos distintos. La imposición cultural de concepciones religiosas más o menos arraigadas parece influir en la rapidez y el contenido de los cambios, que pueden entrar en conflicto con las ideas y normas de antigua tradición, así como con los conceptos y nociones jurídicas y sociales que las reflejan.

1.6 El Derecho nacional de los Estados miembros presenta, en cualquier caso, una gran diversidad por lo que se refiere a la legislación en materia de divorcio y separación judicial, así como en cuanto a las condiciones y efectos de la nulidad del matrimonio. Malta es el único Estado miembro que no reconoce el divorcio. Por tanto, el Libro Verde propone, con gran prudencia, no elegir la vía de la armonización del Derecho sustantivo.

1.7 El Libro Verde sugiere legislar, en su caso, en dos direcciones por lo que se refiere a los divorcios de naturaleza internacional (europea):

— la competencia jurisdiccional (determinación del foro competente y reconocimiento de sus decisiones en todos los Estados miembros),

— la determinación del Derecho aplicable por el tribunal competente.

1.8 Las disposiciones del Reglamento «Bruselas II» relativas a la determinación de la jurisdicción nacional competente y el reconocimiento recíproco de las decisiones de la justicia sin procedimiento de exequátur ya son aplicables en materia de divorcio. La cuestión que se plantea es saber si son o no suficientes en la situación actual y en qué medida un país podría o no oponer disposiciones de su orden público interno a la ejecución del fallo del tribunal competente de otro país miembro que aplica un Derecho material distinto en ese caso (y no necesariamente en su Derecho nacional ordinario).

1.9 Un grave problema es el que plantean las profundas divergencias existentes entre las reglas internas de aceptación de una demanda de divorcio con componente internacional. En algunos casos es posible que la demanda de divorcio no pueda ser aceptada por ningún tribunal de un país miembro. Tal situación priva a las partes de su derecho de acceso a un órgano jurisdiccional, lo cual resulta contrario a un derecho fundamental y, por tanto, es inaceptable.

1.10 Sería conveniente prever una regla de atribución de competencias para evitar esta pérdida del derecho de acceder a un juez, pero, ¿de qué manera?

1.11 Por lo que se refiere al derecho aplicable, en ocasiones facilita el procedimiento de divorcio, aunque también puede hacerlo largo, complejo e incluso restrictivo en cuanto a los motivos o condiciones que pueden alegarse. Si el Derecho del foro fuese el único aplicable, el resultado podría ser una «carrera hacia el órgano jurisdiccional» si el primer demandante tuviese la oportunidad de elegir el tribunal y el Derecho nacional más favorables a su demanda. Obviamente, la otra parte podría considerar lesionados sus intereses, pues la situación no responde necesariamente a sus expectativas si, por ejemplo, existe una relación escasa o nula con la legislación matrimonial y la nacionalidad de los cónyuges.

1.12 Así pues, tal vez debiera permitirse la remisión a otro órgano jurisdiccional competente si la parte demandada alega la existencia de factores de vinculación más fuertes o igualmente válidos con otro foro, o bien si el primer órgano jurisdiccional al que se acudió y las normas sustantivas que aplica a la demanda tienen pocos o ningún factor de vinculación.

1.13 Podría admitirse esta posibilidad de remisión (aunque habría que evitar idas y venidas de un órgano jurisdiccional a otro) y el juicio debería producirse en un plazo relativamente breve (procedimiento de urgencia) a fin de evitar maniobras dilatorias para impedir un examen a fondo. En efecto, las partes tienen derecho a un juicio definitivo en un plazo razonable, incluidos los casos de divorcio conflictivo.

1.14 En cuanto al Derecho que debe aplicar el órgano jurisdiccional nacional, según las circunstancias optará por el Derecho común interno o por reglas nacionales de Derecho internacional privado. Sin embargo, es importante la cuestión (que el Libro Verde no aborda) de la aplicación de normas de un tercer país (Derecho personal de los cónyuges, por ejemplo) si uno de los cónyuges o ambos poseen la nacionalidad de un tercer país, algo bastante habitual en Europa.

1.15 El Comité aprueba las orientaciones de trabajo que propone el Libro Verde, aunque sugiere que se evite todo procedimiento de remisión a un tercer país cuando uno de los cónyuges tenga nacionalidad europea, sea cual sea la ley que rige el matrimonio.

1.16 Además del reconocimiento del divorcio, debe considerarse también la cuestión del reconocimiento de la nulidad del matrimonio y de la separación judicial. Los Derechos nacionales difieren en lo relativo a las condiciones y efectos de la nulidad (en particular en el problema del matrimonio putativo). Por otra parte, aun cuando su propio Derecho nacional no prevea el divorcio, todos los Estados miembros han de reconocer en su territorio no sólo la validez de un divorcio obtenido en otro Estado miembro, sino también la totalidad de sus consecuencias jurídicas, patrimoniales y sobre el estado de las personas.

1.17 Los criterios de competencia de la Convención de La Haya son, por orden de importancia, los siguientes: la residencia habitual del demandante (domicilio en el sentido del Derecho común) o, al menos, un año de residencia continuada en el país en el que se presenta al tribunal la demanda ⁽²⁾, el último domicilio común de los esposos antes de la demanda y la nacionalidad de ambos esposos o de uno de ellos.

1.18 El Reglamento 2201(2003) prevé, en el octavo considerando, que «por lo que se refiere a las resoluciones judiciales relativas al divorcio, la separación judicial o la nulidad matrimonial, el presente Reglamento sólo debe aplicarse a la disolución del matrimonio, sin ocuparse de problemas tales como las causas de divorcio, las consecuencias patrimoniales del matrimonio u otras posibles medidas accesorias» (no obstante, es preciso convenir en que las consecuencias del divorcio, económicas y de otro tipo, pueden variar según cuál sea el foro competente o la legislación aplicable, y que los cónyuges podrán tenerlo en cuenta cuando elijan el tribunal).

1.19 Asimismo, las decisiones definitivas de las jurisdicciones nacionales deben tener reconocimiento automático en el conjunto de la Unión, sin ningún otro procedimiento de validación ni invocación de motivos para no ejecutarlas ⁽³⁾. Por tanto, el certificado que se emite con vistas a la ejecución no debería ser susceptible de ningún recurso.

1.20 La competencia general es la del territorio (Estado miembro o subdivisión jurídica del Estado miembro en el caso del Reino Unido, en el que se aplican Derechos distintos para Inglaterra y el País de Gales, Escocia, Irlanda del Norte y Gibraltar). A los criterios de La Haya y prácticamente en el mismo orden, el reglamento añade la residencia habitual de uno de los cónyuges en caso de demanda conjunta. En materia de nacionalidad, ambos cónyuges han de tener la misma si la demanda se presenta en el país de origen, con independencia de cuál sea la residencia o el domicilio efectivos de cada uno. El plazo de residencia del demandante se reduce a seis meses si posee la nacionalidad del país de residencia.

1.21 El apartado 2 del artículo 7 sobre las competencias residuales permite al cónyuge que posea la nacionalidad de un Estado miembro presentar la demanda en el Estado miembro en el que reside y conforme a las normas de competencia de ese Estado si la otra parte posee la nacionalidad de un tercer país o no tiene su residencia (su «domicilio» en el sentido del Derecho común) en un Estado miembro. Sin embargo, podría plantearse un problema de conflicto positivo de competencias si el otro cónyuge recurre a un órgano jurisdiccional de un tercer país. Por otra parte, si el órgano jurisdiccional competente no perteneciese a ningún Estado miembro sino a un tercer país, y si uno de los cónyuges o ambos fuesen nacionales de un Estado miembro o estableciesen en él su residencia habitual y desearan que la sentencia fuese reconocida por los Estados miembros o, al menos, en sus respectivos países de

origen o de residencia, se someterían a la legislación aplicable a las sentencias emitidas en el extranjero o a las disposiciones de reconocimiento recíproco de posibles acuerdos internacionales. ¿Es necesario revisar al respecto el Reglamento Bruselas II para los nacionales de un Estado miembro?

1.22 Los criterios de atribución de competencia son, por tanto, más numerosos y explícitos en el Reglamento comunitario considerado en comparación con las disposiciones de la Convención de La Haya. Los primeros deberían servir de base para los criterios que debe recoger un Reglamento específico para el divorcio (por ejemplo, remitir a estas disposiciones y a las relativas al reconocimiento recíproco de las decisiones).

1.23 Pero ni la Convención de La Haya ni el citado Reglamento «Bruselas II» contienen disposiciones sobre la legislación aplicable al divorcio. Además, el Reglamento limita su campo de aplicación al divorcio, a la separación judicial y a la nulidad propiamente dichas, sin mencionar las causas ni las consecuencias de la disolución del matrimonio. Estas cuestiones se dejan al Derecho nacional aplicable.

1.24 Cabe señalar, a título de ejemplo, que alrededor del 15 % de las demandas de divorcio, separación judicial y nulidad del matrimonio que se presentan en Alemania tienen un componente internacional. Se desconoce la cifra de divorcios en los distintos Estados miembros que presentan, además, un componente europeo.

2. Elementos complementarios y sugerencias del Comité

2.1 Las reglas sobre los conflictos de leyes son actualmente las reglas nacionales del Estado miembro en que se encuentre el tribunal al que se acude. De ello pueden derivarse soluciones muy distintas en cuanto al Derecho aplicable en una misma situación, según el país en el que se haya presentado la demanda.

2.2 El Libro Verde ofrece una serie de ejemplos muy a propósito, tanto sobre la competencia –que puede provocar un conflicto negativo y dar lugar a la pérdida del derecho– como sobre la diversidad de soluciones. Es posible que la solución no se corresponda con las expectativas de uno de los cónyuges y ni siquiera de los dos. Sea como fuere, la consecuencia es una cierta inseguridad y una falta de previsibilidad jurídica en algunos casos, además de un riesgo de búsqueda del órgano jurisdiccional más ventajoso y de «carrera hacia el órgano jurisdiccional» debido a la norma de la litispendencia del Reglamento «Bruselas II» (el primer órgano jurisdiccional al que se recurre es competente si existe un factor de vinculación).

2.3 El problema se plantea especialmente cuando los cónyuges no tienen en común ni la nacionalidad ni la residencia o cuando, teniendo la misma nacionalidad, residen en un país distinto de aquél del que son nacionales.

⁽²⁾ En algunos Estados miembros basta con un período de seis meses de residencia continuada.

⁽³⁾ Salvo la invocación de una posible reserva de orden público, que debería interpretarse en sentido estricto.

2.4 En tales situaciones, el Comité comparte la opinión de que debería dejarse a las partes una cierta flexibilidad para elegir cuál es el Derecho aplicable o para que la parte demandante pueda invocar sus expectativas en materia de Derecho aplicable o bien solicitar la remisión a otro órgano jurisdiccional con el cual el matrimonio tenga más vinculación objetiva. En el caso de que el demandante invoque un órgano jurisdiccional y la legislación nacional ordinaria que éste aplica, y si, por su parte, el demandado invoca otro órgano jurisdiccional competente u otra legislación aplicable, la decisión previa relativa a la jurisdicción o a la legislación competente debería corresponder al tribunal de primera instancia al que recurrió en primer lugar el demandante y ser objeto de un procedimiento de urgencia.

2.5 Si el único factor de vinculación fuese la nacionalidad de una de las partes, el Reglamento obliga a recurrir a la competencia del tribunal de su lugar de residencia habitual, donde el Derecho aplicable podría no responder a sus expectativas conjuntas (por ejemplo, el deseo de aplicar el Derecho del país con el que el matrimonio tiene una mayor vinculación).

2.6 Así pues, debería dejarse un margen a la autonomía de la voluntad de las partes, en vez de tener que someterse a la aplicación mecánica de los criterios de vinculación. Por ejemplo, podría permitirse la elección entre la ley del país del que se tiene la nacionalidad y la ley del foro, aunque sin posibilidad de remisión.

2.7 En materia de nulidad canónica por un tribunal eclesástico algunos Estados miembros (Italia, Portugal, España, Malta⁽⁴⁾) han declarado que someten tales decisiones a sus tribunales civiles en virtud de un concordato o un convenio con la Santa Sede en este sentido. La nulidad canónica podría plantear problemas de conflicto con los derechos internos de otros Estados miembros debido a que no reconocen el motivo canónico de la nulidad o por un motivo de procedimiento⁽⁵⁾.

2.8 En caso de conflicto de fondo o de procedimiento con su orden público interno o con el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, el Estado debería rechazar el exequátur o el reconocimiento de la decisión eclesástica. La parte demandante debería poder iniciar un procedimiento civil normal de nulidad, separación o divorcio. En caso contrario, los demandantes no tendrían más opción que recurrir al Tribunal Europeo de Derechos Humanos de Estrasburgo, lo que podría prolongar indebidamente la duración del procedimiento.

⁽⁴⁾ Polonia no ha especificado su concordato con el Vaticano.

⁽⁵⁾ Véase Tribunal Europeo de Derechos Humanos de Estrasburgo, asunto 30882/96, sentencia de 20 de julio de 2001, «Pellegrini contra Italia». Anulación del fallo italiano, que aceptaba la decisión de nulidad del matrimonio pronunciada tras la presentación de un recurso de apelación ante el Tribunal de la Rota, por violación de los derechos de defensa.

2.9 Incluso considerando que el número de casos de conflicto negativo de competencias puede ser relativamente bajo, el Comité cree justificada una iniciativa comunitaria, en la medida en que tal situación da lugar a la vulneración de un derecho fundamental, como es el de tener acceso a un juez competente para el fallo y la resolución en casos de divorcio, separación judicial o nulidad.

2.10 Así pues, ello debería conducir a que se admita la armonización de las normas relativas a los conflictos de leyes y competencias, a fin de evitar tal pérdida de derechos.

2.11 No obstante, estas normas armonizadas deberían incluir una reserva de orden público en materia de reconocimiento o de exequátur de la decisión que presente un componente europeo y que se haya tomado en un tercer país si pone en duda un derecho fundamental reconocido en Europa a una de las partes u otras disposiciones imperativas de orden público interno que el juez está obligado a tener en cuenta de forma sistemática.

2.12 Por otra parte, el Derecho comunitario no debería aceptar en ningún caso que todos los Estados miembros deban reconocer obligatoriamente una sentencia de divorcio, nulidad o separación judicial pronunciada en un tercer país para residentes de la Unión que no tengan la nacionalidad de un Estado miembro sin procedimiento de exequátur previo, cuando otro Estado miembro hubiera reconocido con anterioridad tal sentencia en virtud de un acuerdo bilateral celebrado con ese tercer país⁽⁶⁾.

2.13 El Comité cree que la prórroga de competencias debería admitirse en caso de recurso conjunto, siempre que exista un criterio de vinculación respecto del foro elegido. Para la demanda conjunta de prórroga podría exigirse un documento público (notarial, etc.).

2.14 El Comité considera que las consecuencias efectivas del divorcio, por lo que se refiere a los derechos de los progenitores, la custodia de los hijos menores y las cuestiones patrimoniales, deberían ser objeto de un estudio comparativo país por país. Son aspectos nada desdeñables, puesto que podría producirse una «carrera hacia un tribunal determinado». En cualquier caso, parece difícil tratar la cuestión del divorcio abstrayéndola totalmente de sus consecuencias familiares y patrimoniales, que en ocasiones difieren de un país a otro según el Derecho aplicable o la jurisprudencia de las jurisdicciones nacionales (por ejemplo, en materia de custodia y de patria potestad), como se hace en el Libro Verde.

⁽⁶⁾ Aunque resulte obvio, al tratarse de un reglamento aplicable a las decisiones judiciales tomadas en un Estado miembro, es preferible precisarlo a fin de evitar cualquier posible problema de interpretación.

2.15 Los Estados miembros deberían ser invitados a considerar, en caso de que no lo hubiesen hecho ya, todas sus posibilidades de introducir modalidades alternativas de solución de conflictos, como la mediación ⁽⁷⁾, en materia de divorcio, separación o anulación con componente europeo. Esto facilitaría el acceso a la justicia y la reducción de los procedimientos para los justiciables.

2.16 El Comité sigue pendiente de un asunto importante para los ciudadanos y su movilidad. Seguirá el resultado de las consultas realizadas por la Comisión y las propuestas más

precisas de reglamentación que pudieran presentarse en consecuencia: es posible que se plantee la modificación del nuevo Reglamento «Bruselas II» o bien un Reglamento específico para el divorcio. Por otra parte, el Comité desea saber de forma más precisa y por países el número de casos de demanda de divorcio con componente comunitario, el número de casos de conflicto negativo de competencias y otros datos pertinentes. De este modo podrá examinar los problemas de un modo más preciso en caso de que en el futuro se presente una propuesta legislativa en materia de competencia y de legislación aplicable al divorcio.

Bruselas, 28 de septiembre de 2005.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Anne-Marie SIGMUND

⁽⁷⁾ Libro Verde sobre las modalidades alternativas de solución de conflictos en el ámbito del derecho civil y mercantil (COM(2002) 196 final).

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CEE) nº 1408/71 del Consejo, relativo a la aplicación de los regímenes de seguridad social a los trabajadores por cuenta ajena, a los trabajadores por cuenta propia y a los miembros de sus familias que se desplazan dentro de la Comunidad y el Reglamento (CEE) nº 574/72 del Consejo, por el que se establecen las modalidades de aplicación del Reglamento (CEE) nº 1408/71»

COM(2004) 830 final — 2004/0284 (COD)

(2006/C 24/09)

El 14 de enero de 2005, de conformidad con el artículo 251 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta mencionada.

La Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 5 de septiembre de 2005 (ponente: Sr. RODRÍGUEZ GARCÍA-CARO).

En su 420º Pleno de los días 28 y 29 de septiembre de 2005 (sesión del 28 de septiembre de 2005), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 171 votos a favor, ningún voto en contra y 4 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1 Desde su aprobación, los Reglamentos nº 1408/71 y nº 574/72 relativos a la aplicación de los regímenes de seguridad social a los trabajadores y miembros de sus familias que se desplazan dentro de la Unión Europea han tenido sucesivas modificaciones para acomodarse a la evolución que dichos regímenes y las prestaciones que comprenden han experimentado a lo largo del tiempo.

1.2 Fundamentalmente se trata de adecuar los Reglamentos a las modificaciones legislativas que se van produciendo en los Estados miembros, así como adaptarlos a las sucesivas sentencias del Tribunal de Justicia. En ese sentido, la propuesta de Reglamento que se somete a la consideración del Comité pretende reflejar los cambios habidos en la legislación nacional de los nuevos Estados miembros, fundamentalmente, y completar la simplificación de los procedimientos para recibir asistencia sanitaria en el extranjero, extendiendo esta modificación a los procedimientos sobre prestaciones por contingencias derivadas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

1.3 La última modificación introducida en ambos Reglamentos se produjo mediante el Reglamento nº 631/2004⁽¹⁾, que viene a introducir las modificaciones anteriormente comentadas en lo referente a los procedimientos para recibir asistencia sanitaria en otro Estado miembro. Sobre la propuesta de Reglamento, el Comité emitió su correspondiente dictamen⁽²⁾.

1.4 No obstante, la mayor modificación introducida en el ámbito de la coordinación de los sistemas de seguridad social de los Estados miembros de la Unión Europea la ha producido el Reglamento nº 883/2004⁽³⁾ del Parlamento Europeo y del Consejo, que después de seis años de tramitación en las instituciones de la Unión ha sido aprobado y publicado en el *Diario Oficial de la Unión Europea*. Dicho Reglamento, que sustituye al

Reglamento nº 1408/71, no ha entrado aún en vigor, a la espera de la aprobación de su Reglamento de aplicación, que sustituirá, a su vez, al actual Reglamento nº 574/72.

Sobre el Reglamento de coordinación de los sistemas de seguridad social, el CESE emitió su Dictamen⁽⁴⁾ sobre la propuesta presentada, en su día, por la Comisión.

2. Contenido de la propuesta

2.1 La propuesta presenta modificaciones a dos reglamentos. Por un lado, al Reglamento nº 1408/71, y por otro, al Reglamento nº 574/72, que establece los procedimientos de aplicación del anterior. Ambas modificaciones no tienen relación entre sí, ya que tienen como origen aspectos jurídicos diferentes, como ya hemos mencionado en el apartado 1.2 del presente dictamen.

2.1.1 En lo que respecta al Reglamento nº 1408/71 se producen modificaciones en varios de los anexos que lo acompañan. Estos anexos recogen situaciones especiales en los diferentes Estados miembros, que para que surtan los efectos correspondientes en los ciudadanos deben quedar expresamente mencionados en dichos anexos.

2.1.2 En lo que respecta al Reglamento nº 574/72, las modificaciones vienen a simplificar el texto y a reducir los trámites administrativos que existen en la actualidad, en caso de recibir asistencia sanitaria por accidente de trabajo o enfermedad profesional en otro Estado miembro, aplicando los mismos criterios de simplificación de los procedimientos para recibir asistencia sanitaria con carácter general que introdujo el Reglamento nº 631/2004.

⁽⁴⁾ Dictamen del CESE sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (CEE) nº 1408/71 del Consejo relativo a la aplicación de los regímenes de seguridad social a los trabajadores por cuenta ajena, a los trabajadores por cuenta propia y a los miembros de sus familias que se desplazan dentro de la Comunidad, y el Reglamento (CEE) nº 574/72 del Consejo por el que se establecen las modalidades de aplicación del Reglamento (CEE) nº 1408/71, en lo que se refiere a la armonización de los derechos y la simplificación de los procedimientos» (Ponente: Sr. Boldt – DO C 32 de 5.2.2004).

⁽¹⁾ DO L 100 de 6.4.2004.

⁽²⁾ Dictamen del CESE del sobre la «Propuesta de Reglamento (CE) del Consejo relativo a la coordinación de los sistemas de seguridad social» (Ponente: Sr. Rodríguez García-Caro - DO C 75 de 15.3.2000).

⁽³⁾ DO L 166 de 30.4.2004.

3. Observaciones generales

3.1 El Comité acoge de forma favorable el contenido de la propuesta, por entender que la misma continúa en la línea de mejora y simplificación de los procedimientos establecidos para la mejor coordinación de los sistemas de seguridad social en la Unión Europea. Toda modificación que beneficie a los ciudadanos de la Unión y les facilite su relación con las administraciones públicas de los Estados miembros será siempre bien acogida por este Comité.

3.2 Asimismo, el Comité valora de forma positiva la propuesta de Reglamento porque favorece expresamente una de las cuatro libertades en las que se basó la Unión Europea en sus orígenes, la libre circulación de trabajadores, y actualmente, y por extensión de ese derecho, la libre circulación de las personas a las que afecta la presente reglamentación. Por ello, el Comité debe reiterar una vez más su petición de que las diferentes instancias de la Unión y de los Estados miembros avancen en la eliminación de todas las barreras existentes para crear un verdadero espacio de libertad de circulación de las personas dentro de las fronteras de la Unión, así como para crear un verdadero derecho social. El CESE se felicita del contenido de la propuesta, ya que aporta un nuevo elemento para favorecer un derecho básico de los ciudadanos.

3.3 El procedimiento de codecisión, por su extensión en el tiempo, puede conducir a la aparición de cambios importantes en el contenido de las propuestas. En un anterior dictamen ⁽⁵⁾ del Comité; sobre una propuesta con modificaciones parciales a los dos Reglamentos, expresábamos nuestra opinión sobre la necesidad de participar y opinar en tiempo real, sobre todo cuando se trata de este tipo de propuestas relacionadas con cambios en la reglamentación sociolaboral. Esta opinión fue ratificada en otro posterior dictamen ⁽⁶⁾ del CESE, en el que se apuntaba la posibilidad de pronunciarse el Comité sobre cualquier modificación que se introdujera en los textos durante el procedimiento de decisión. Por todo ello, el CESE se reitera en la necesidad de tener en cuenta su papel en este tipo de procedimientos.

3.4 La situación descrita en el apartado 3.3. se hace aún más evidente con la aprobación y publicación del Reglamento n° 883/2004 ⁽⁷⁾ sobre coordinación de los sistemas de seguridad social. En el dictamen ⁽⁸⁾ emitido en su día por el Comité se

⁽⁵⁾ Dictamen del CESE sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CEE) n° 1408/71 del Consejo relativo a la aplicación de los regímenes de seguridad social a los trabajadores por cuenta ajena, a los trabajadores por cuenta propia y a los miembros de sus familias que se desplazan dentro de la Comunidad, y el Reglamento (CEE) n° 574/72 del Consejo por el que se establecen las modalidades de aplicación del Reglamento (CEE) n° 1408/71» (Ponente: Sr. Rodríguez García-Caro – DO C 367 de 20.12.2000).

⁽⁶⁾ Dictamen del CESE sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (CEE) n° 1408/71 del Consejo relativo a la aplicación de los regímenes de seguridad social a los trabajadores por cuenta ajena, a los trabajadores por cuenta propia y a los miembros de sus familias que se desplazan dentro de la Comunidad, y el Reglamento (CEE) n° 574/72 del Consejo por el que se establecen las modalidades de aplicación del Reglamento (CEE) n° 1408/71, en lo que se refiere a la armonización de los derechos y la simplificación de los procedimientos» (Ponente: Sr. Boldt – DO C 32 de 5.2.2004).

⁽⁷⁾ DO L 166 de 30.4.2004.

⁽⁸⁾ Dictamen del CESE sobre la «Propuesta de Reglamento (CE) del Consejo relativo a la coordinación de los sistemas de seguridad social» (Ponente: Sr. Rodríguez García-Caro) – DO C 75 de 15.3.2000).

expresaba la necesidad de llevar a cabo un seguimiento de la evolución de la propuesta, dada su complejidad y la certeza de los múltiples cambios que se iban a producir en su tramitación. Cuatro años después de la emisión del dictamen se ha producido la aprobación del Reglamento sin que el CESE haya vuelto a manifestarse sobre el texto.

Dada la importancia de este tipo de reglamentaciones, y entendiendo que es de suma importancia que la opinión del CESE sea escuchada en el momento más oportuno, el Comité pide que se adapte el procedimiento de consulta para hacer más efectivo el papel que desempeña la sociedad civil organizada en la tramitación legislativa de la Unión.

De igual modo, y con objeto de dar sentido a la opinión expresada por el Comité en el dictamen anteriormente mencionado, el CESE cree necesaria la elaboración de un dictamen de iniciativa sobre el nuevo Reglamento n° 883/2004 de coordinación de los sistemas de seguridad social, que sustituirá en su día al actual Reglamento n° 1408/71.

3.5 Así mismo, el Comité considera que debe cumplirse fielmente y conforme a lo dispuesto en el Reglamento n° 1408/71 el papel consultor que desempeña el Comité Consultivo sobre la seguridad social de los trabajadores migrantes, establecido en el Título V del citado Reglamento. Dicho Comité, constituido sobre todo por representantes sindicales y empresariales, es el foro directo por el que los agentes socioeconómicos hacen llegar a las Instituciones su opinión, en forma de dictámenes o propuestas, sobre las modificaciones a introducir en materia de seguridad social a nivel comunitario.

3.6 El artículo 90 del Reglamento n° 883/2004 fija la derogación, salvo en determinados supuestos, del Reglamento n° 1408/71, y el artículo 91 establece que su entrada en vigor se producirá a los veinte días de su publicación. No obstante, el segundo párrafo del citado artículo señala que será aplicable a partir de la fecha de entrada de su reglamento de aplicación.

En ese sentido, y ante el próximo lanzamiento, en el 2006, del año europeo de la movilidad de los trabajadores, el Comité insta a las instituciones de la Unión y a los Estados miembros a que el procedimiento de elaboración y aprobación del futuro reglamento de aplicación utilice las máximas medidas de celeridad y eficacia en su tramitación para conseguir lo antes posible la completa entrada en vigor del articulado del nuevo reglamento de coordinación y poder así sustituir lo antes posible las complejas disposiciones que constituyen el actual Reglamento n° 1408/71.

4. Observaciones específicas

4.1 Reglamento n° 1408/71 del Consejo, relativo a la aplicación de los regímenes de seguridad social a los trabajadores por cuenta ajena, a los trabajadores por cuenta propia y a los miembros de sus familias que se desplazan dentro de la Comunidad.

4.1.1 El artículo 1 de la propuesta modifica los anexos I, II, II bis, III, IV y VI del Reglamento.

4.1.2 Con objeto de introducir los cambios que se han producido en la legislación de Eslovaquia, se modifica la sección II del anexo I, referente al campo personal de aplicación del reglamento en lo concerniente a la consideración de «miembro de la familia.»

4.1.3 Debido a cambios en la legislación de Francia, se modifica la sección I del anexo II relativa a los regímenes especiales de trabajadores por cuenta propia excluidos del campo de aplicación del Reglamento.

4.1.4 A consecuencia de las respectivas modificaciones legales introducidas en la legislación de Estonia, Letonia y Polonia, se modifica la sección II del anexo II relativa a los subsidios especiales de natalidad o de adopción que están excluidos del ámbito de aplicación del Reglamento. Así mismo, se modifica dicho anexo en lo que respecta a Luxemburgo, como consecuencia de una sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas que considera que el subsidio especial de natalidad o adopción no puede quedar excluido del Reglamento sino que es una prestación familiar exportable.

4.1.5 Debido a diversas actualizaciones y reajustes en las correspondientes legislaciones de Alemania, Eslovaquia, Letonia y Polonia, se modifica el anexo II bis del Reglamento relativo a las prestaciones especiales de carácter no contributivo.

4.1.6 Para eliminar los puntos innecesarios y por lo tanto simplificar su contenido, se modifica el anexo III en su Parte A relativo a las disposiciones de convenios de seguridad social que siguen siendo aplicables a pesar de lo dispuesto en el Reglamento sobre su desaparición.

Asimismo, y con el mismo objetivo, se modifica el anexo III en su Parte B relativa a disposiciones de convenios de seguridad social cuyo beneficio no se extiende a todas las personas a las que se aplica el Reglamento. Se reajusta la numeración y se incluyen convenios o acuerdos bilaterales que cumplen los requisitos para quedar reflejados en el anexo.

4.1.7 Por estar recogida en la legislación de la República Checa, se modifica la Sección A del anexo IV que recoge las legislaciones nacionales por las cuales la cuantía de la prestación de invalidez es independiente de la duración del periodo de seguro.

Por el mismo motivo, y con respecto a la República Checa y Estonia, se modifica la Sección C del anexo IV relativa a los casos en los que se puede renunciar al doble cálculo de la prestación porque nunca producirá un resultado más elevado.

Por cambios en la legislación de Eslovaquia, se modifica la Sección D del anexo IV relativa a prestaciones y acuerdos sobre acumulación de prestaciones de la misma naturaleza a las que se tiene derecho en virtud de la legislación de dos o más Estados.

4.1.8 Debido a modificaciones legislativas en los Países Bajos, se modifica el anexo VI sobre las modalidades particulares de aplicación de las legislaciones de ciertos Estados miembros.

4.1.9 Las modificaciones introducidas en los diferentes anexos que acompañan al Reglamento nº 1408/71 cumplen varias funciones que el Comité quiere resaltar.

En primer lugar, destacamos que dichas modificaciones producen en el texto una serie de simplificaciones que mejoran su aplicación y comprensión. En ese sentido se avanza en la línea marcada por el Reglamento nº 883/2004 sobre coordinación de los sistemas de seguridad social, cuyo objetivo es simplificar y modernizar dicha coordinación, respetando, no obstante, las legislaciones nacionales en materia de seguridad social. Por todo ello, el Comité apoya estas modificaciones.

En segundo lugar se constata que algunas legislaciones nacionales han introducido nuevos subsidios para determinadas contingencias, que suponen avances en las regulaciones de tipo social de los correspondientes Estados. En ese sentido, el Comité muestra su satisfacción por los avances que en materia de derechos sociales puedan producirse en los diferentes Estados miembros, pero lamenta que los ciudadanos de los Estados de la última ampliación se vean sometidos a barreras administrativas específicas.

4.1.10 Por último, el Comité considera que debería suprimirse la sección II del anexo II del Reglamento. Los Estados miembros deberían ser sensibles a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, en lo relativo a que los subsidios de natalidad y adopción no son subsidios especiales sino prestaciones familiares, y por lo tanto son exportables. Deseamos que los Estados asuman dicha realidad jurídica, antes de que el Tribunal de Justicia la haga extensiva, mediante sentencias, a toda la Unión.

4.2 Reglamento nº 574/72 del Consejo, por el que se establecen las modalidades de aplicación del Reglamento nº 1408/71.

4.2.1 El artículo 2 de la propuesta modifica cuatro artículos del Reglamento, todos ellos referidos a asistencia sanitaria en caso de accidente de trabajo o enfermedad profesional.

4.2.2 Se suprimen los apartados 5 y 6 del artículo 60 relativos a las prestaciones en especie en caso de residencia en un Estado miembro que no sea el competente. Se suprimen trámites de notificación que en la práctica no se seguían.

El Comité manifiesta su conformidad con todas aquellas medidas que supongan simplificación y eliminación de burocracia improductiva.

4.2.3 Se sustituye el texto del artículo 62 (prestaciones en especie en caso de estancia en un Estado distinto del Estado competente). Con la introducción de la tarjeta sanitaria se eliminan trámites superfluos, que en todo caso serán resueltos entre las instituciones competentes de los Estados y no por el interesado, quedando su redacción igual que el artículo 21 del Reglamento según la modificación introducida por el Reglamento nº 631/2004.

El Comité apoya toda modificación que signifique facilitar el acceso de los ciudadanos a las prestaciones a las que tenga derecho.

4.2.4 Se modifica el apartado 2 del artículo 63 relativo a las prestaciones en especie a los trabajadores en caso de traslado de residencia o regreso al país de residencia así como a los trabajadores autorizados a desplazarse a otro Estado miembro con el fin de recibir asistencia médica. Se modifica debido a la referencia que se hace en este artículo a los apartados 5 y 6 del artículo 60, que han sido suprimidos por esta misma propuesta de Reglamento.

4.2.5 Se modifica el apartado 1 del artículo 66 relativo a la impugnación del carácter profesional del accidente o la enfermedad, para suprimir la referencia que realiza al artículo 20 del Reglamento, que fue suprimido, a su vez, por el Reglamento nº 631/2004.

4.2.6 El Comité manifiesta su apoyo a todas las modificaciones introducidas porque representan una mejora del Reglamento, en lo que se refiere a la simplificación de su contenido y a la eliminación de burocracia, en la medida que estas modificaciones faciliten la relación de los ciudadanos con las administraciones.

5. Conclusiones

5.1 En general el Comité acoge de forma favorable la propuesta de Reglamento, con las observaciones que se expresan en el presente dictamen. Entendemos que es positivo que se simplifique y mejore el texto de los Reglamentos nº 1408/71 y 574/72, para favorecer la libre circulación de los

ciudadanos de la Unión, pero creemos que sería más positivo aún que entrase en vigor el Reglamento nº 883/2004, que constituye en sí mismo una simplificación global y de gran alcance en materia de coordinación de los sistemas de seguridad social.

5.2 Dado que el Comité no se ha podido pronunciar sobre el texto final del largo trámite legislador que ha tenido el referido Reglamento nº 883/2004, consideramos que debe producirse sin demora un dictamen de iniciativa sobre el mismo, antes de que empiece el trámite legislativo del nuevo reglamento de aplicación que está ultimando la Comisión.

5.3 Desde el Comité queremos instar a la Comisión a que concluya cuanto antes la propuesta de Reglamento de aplicación, y al Consejo y al Parlamento Europeo para que actúen con celeridad durante el procedimiento legislativo para la adopción de dicho Reglamento, de forma que no se repita la experiencia de lentitud habida durante la tramitación del Reglamento nº 883/2004, muy especialmente teniendo en cuenta el año de la movilidad de los trabajadores que se celebrará en el 2006.

5.4 En cuanto a las reformas planteadas en los diferentes anexos del Reglamento nº 1408/71, el Comité pide que la referida a la Sección II del anexo II sobre los subsidios especiales de natalidad y adopción se suprima cuanto antes por acuerdo de los Estados miembros que aún mantienen la excepcionalidad.

Bruselas, 28 de septiembre de 2005.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Anne-Marie SIGMUND

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se crea un Instituto Europeo de la Igualdad de Género»

COM(2005) 81 final — 2005/0017 (COD)

(2006/C 24/10)

El 22 de marzo de 2005, 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 del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 5 de septiembre de 2005 (ponente: **Sra. ŠTECHOVÁ**).

En su 420º Pleno de los días 28 y 29 de septiembre de 2005 (sesión del 28 de septiembre de 2005), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 166 votos a favor, 5 en contra y 7 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones del Comité ⁽¹⁾

1.1 El Comité Económico y Social Europeo reitera su gran interés por la promoción de la igualdad entre hombres y mujeres; en sus recientes dictámenes sobre el tema, el Comité ha subrayado una vez más la importancia de que se realicen progresos mucho más concretos ⁽²⁾. La igualdad entre hombres y mujeres (igualdad de género) es una prioridad en las políticas europeas y debe seguir siéndolo. A pesar de que en los últimos años la UE se ha esforzado más por promover la igualdad de trato entre hombres y mujeres, éstas todavía sufren desventajas en gran parte de los ámbitos de actividad ⁽³⁾: esta situación debe cambiar. Aunque es mucho menos frecuente, hay casos en los que los hombres son víctimas de la discriminación por motivos de sexo, y también es preciso ponerle remedio. Por otra parte, es necesario resolver toda una serie de problemas provocados por la discriminación (por motivos de orientación sexual, edad, salud, discapacidad y origen étnico) y agravados por la desigualdad entre los sexos.

1.1.1 Así, en toda la UE se producen numerosas formas de desigualdad por motivos de sexo: es indispensable reconocerlas, documentarlas, conocer los casos, analizarlos, extraer lecciones para toda la comunidad y buscar soluciones adecuadas.

⁽¹⁾ Todos los cargos y funciones que se mencionan en el presente documento se entienden en femenino y masculino.

⁽²⁾ Dictamen del CESE de 10.12.2003 sobre la «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un programa de acción comunitario para la promoción de las organizaciones que trabajan a escala europea en el ámbito de la igualdad entre hombres y mujeres» (ponente: Sra. WAHROLIN); DO C 80 de 30 de marzo de 2004.

Dictamen del CESE de 3.6.2004 sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo por la que se aplica el principio de igualdad de trato entre mujeres y hombres al acceso a bienes y servicios y su suministro» (ponente: Sra. CARROLL); DO C 241 de 28 de septiembre de 2004. Dictamen del CESE de 15.12.2004 sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la aplicación del principio de igualdad de oportunidades e igualdad de trato entre hombres y mujeres en asuntos de empleo y ocupación» (versión refundida) (ponente: Sra. SHARMA) (CESE 1641/2004).

Dictamen del CESE de 9.2.2005 sobre el tema «Una evaluación europea de los progresos realizados en materia de igualdad de género y retos para Pekín + 10» (ponente: Sra. FLORIO); DO C 221 de 8 de septiembre de 2005.

⁽³⁾ COM(2005) 44 final.

1.1.2 Por ello el CESE acoge con satisfacción cualquier instrumento eficaz que acelere la verdadera instauración de la igualdad entre hombres y mujeres.

1.1.3 El CESE respalda la propuesta de crear un Instituto Europeo de la Igualdad de Género ⁽⁴⁾ (en lo sucesivo «Instituto»), ya que considera que podrá convertirse en ese instrumento eficaz y de gran potencial que apoye los esfuerzos de la UE y los Estados miembros para avanzar en la promoción de la igualdad entre hombres y mujeres, tanto en el plano jurídico como en la práctica.

1.2 El CESE aprueba las razones que justifican la creación de una institución independiente y la decisión de que el Instituto no sustituya ni debilite a las agencias especializadas y con experiencia ni a las que se prevé crear a escala comunitaria ⁽⁵⁾. Además, la creación del Instituto no debe afectar a la aplicación del principio de «mainstreaming» (integración de la dimensión del género) en los órganos y en todas las políticas y programas comunitarios: por el contrario, el CESE está seguro de que así se reforzará tal principio.

1.3 El CESE considera que el Instituto basará su autoridad en la objetividad, la neutralidad, la independencia, la experiencia y la posibilidad de centralizar las informaciones pertinentes, y podrá convertirse en instrumento esencial para una gran diversidad de usuarios. Gracias a una aplicación sistemática de la integración de la dimensión del género («gender mainstreaming»), el Instituto podrá atender los intereses de «clientes» extremadamente diversos, desde los estratos más amplios de la sociedad civil a los órganos decisorios de la UE.

1.3.1 Además, las actividades del Instituto no se limitarán al interior de la UE, sino que abarcarán un contexto europeo más amplio, como la preparación de futuras ampliaciones de la Unión, y se desarrollarán en el contexto internacional. De este modo, trabajará igualmente por el mantenimiento de vínculos e intercambios multiculturales.

⁽⁴⁾ Véase en el punto 3.3 la observación relativa al nombre del Instituto.

⁽⁵⁾ La Fundación de Dublín, la Agencia Europea de Bilbao, el CEDEFOP y la Agencia de Derechos Fundamentales.

1.4 El CESE cree que el carácter tan ambicioso del objetivo y las tareas que se ha propuesto el Instituto exige una definición más clara que la propuesta por la Comisión de las competencias y deberes que caracterizan sus funciones de investigación, difusión de la información, educación, etc. Es indispensable precisar los objetivos de la recogida y el análisis de datos para que el Instituto pueda desempeñar sin trabas su papel en el proceso decisorio europeo. En este sentido conviene recordar que todas las instancias comunitarias deben aprovechar los instrumentos estadísticos de los distintos Estados miembros. El Instituto debería tener la posibilidad de aclarar, desde su punto de vista, los proyectos en preparación. Por otra parte, también debería aportar información sobre cuestiones relativas a la integración de la dimensión del género. Asimismo, debería poder opinar sobre las iniciativas y actividades comunitarias al respecto.

1.4.1 El CESE cree que una definición más exacta de los objetivos y tareas del Instituto justificará su importancia y demostrará claramente que es preciso dotarlo de los medios necesarios para conseguir tales objetivos.

1.5 El Instituto debe estar dotado de una fuerte autoridad moral; es esencial aumentar su transparencia y garantizar unos vínculos verdaderamente eficaces con los grupos interesados de la sociedad civil que se mencionan en las letras a) a c) del primer párrafo del artículo 10, con amplia experiencia en materia de análisis y conocimiento de las cuestiones de igualdad entre hombres y mujeres y que, además, puedan reflejar de forma más directa las necesidades de los ciudadanos de la UE. Por consiguiente, el CESE recomienda encarecidamente que los representantes de estos grupos de la sociedad civil dispongan de más puestos en el Consejo de Administración del Instituto (véanse a continuación los puntos 3.7.2 y 3.7.3). En este sentido, el CESE recuerda el importante papel que desempeñan en distintos ámbitos los interlocutores sociales en la resolución de problemas relacionados con la igualdad entre hombres y mujeres en el mercado laboral.

1.6 El CESE insiste igualmente en que los representantes de los interlocutores sociales europeos y de la correspondiente organización no gubernamental representativa gocen del mismo estatus en el Consejo de Administración que los demás miembros; es decir, que dispongan de derecho a voto (véase a continuación el punto 3.7.4).

1.7 El CESE considera esencial que los recursos financieros asignados al Instituto le permitan cumplir sus funciones junto a las otras agencias o programas comunitarios que también se ocupan de problemas relativos a la igualdad entre hombres y mujeres.

1.8 La propuesta de Reglamento no indica el lugar en el que se establecería el Instituto; no obstante, el CESE respalda la recomendación de que se establezca en uno de los países que se incorporaron a la UE en 2004. Efectivamente, algunos de esos países ya han manifestado su interés por albergar la sede del Instituto. Con ello se respondería igualmente a la necesidad de descentralización equilibrada de las instituciones dentro de la UE y se brindaría la oportunidad de entablar un contacto más directo con los ciudadanos y ciudadanas del país en el que se ubique el Instituto, así como un mejor conocimiento de sus experiencias en el ámbito de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.

1.9 El CESE está convencido de que una estrecha colaboración con el Instituto beneficiará a todas las partes, y declara estar dispuesto a cooperar con el futuro Instituto en el marco de las normas comunitarias.

2. Introducción y observaciones generales

2.1 El 8 de marzo de 2005 la Comisión Europea publicó la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se crea un Instituto Europeo de la Igualdad de Género ⁽⁶⁾ y, en particular, declaró en su comunicado de prensa ⁽⁷⁾ lo siguiente:

«Este instituto constituirá un centro de excelencia independiente a escala europea. Se encargará de recopilar, analizar y difundir los datos de investigaciones, así como la información fiable y comparable que necesitan los responsables de la toma de decisiones en Bruselas y los Estados miembros. Dispondrá de un centro de documentación y de una biblioteca que se abrirán al público.

Este instituto incentivará la investigación y el intercambio de experiencias organizando reuniones entre los responsables de la toma de decisiones, los expertos y las partes interesadas, y hará que la atención se centre en las medidas en favor de la igualdad entre hombres y mujeres con actos como conferencias, campañas y seminarios. Otra función fundamental consistirá en preparar instrumentos destinados a integrar mejor la igualdad de género en todas las políticas comunitarias».

2.2 El largo período transcurrido entre la primera iniciativa de crear el Instituto Europeo, en 1995 ⁽⁸⁾, y la publicación de la propuesta de Reglamento, en marzo de 2005, sirvió para realizar estudios e investigaciones políticas que han permitido preparar medidas ponderadas.

2.3 En su reunión de los días 1 y 2 de junio de 2004, el Consejo de Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores manifestó su apoyo unánime a la creación del Instituto Europeo ⁽⁹⁾:

«En principio, las Delegaciones han apoyado plenamente la creación del Instituto, al tiempo que destacaban la importancia de una estructura que incorporara valor añadido pero sin duplicar las actividades existentes en este ámbito. Se ha mencionado asimismo la necesidad de neutralidad presupuestaria.»

El Consejo confió al Instituto las siguientes tareas:

- cuestiones de coordinación;
- centralización y difusión de información;

⁽⁶⁾ Véase la nota nº 4 en relación con el punto 3.4.

⁽⁷⁾ Comunicado de prensa de la Comisión Europea IP/05/266 de 8.3.2005, publicado únicamente en inglés, francés y alemán.

⁽⁸⁾ «Rôle d'un futur Institut européen du genre», estudio elaborado por el Parlamento Europeo, informe final, 15.6.2004.

⁽⁹⁾ Consejo de la UE, Comunicado de prensa 9507/04, 1-2.6.2004.

- incremento de la relevancia de las cuestiones ligadas a la igualdad entre hombres y mujeres, y
- provisión de instrumentos para integrar en las políticas las cuestiones de igualdad entre hombres y mujeres.

2.3.1 Posteriormente, el Consejo Europeo pidió a la Comisión que presentara su propuesta ⁽¹⁰⁾.

2.4 La creación del Instituto se decidió tras la adhesión de diez nuevos países a la UE. El CESE considera importante que, desde un primer momento, su funcionamiento tenga como marco la Unión ampliada, pues ello permitirá tomar en consideración una mayor diversidad de experiencias, situaciones y conocimientos.

2.5 En su reciente Dictamen sobre el tema «Pekín + 10: evaluación de los progresos en la igualdad entre hombres y mujeres» ⁽¹¹⁾, el CESE resumía la evolución y el alcance de las actividades de la UE en la materia. El Comité se remite a este dictamen e insiste en la conveniencia de constatar el aumento tanto de las necesidades en materia de estudios, análisis e información como de las exigencias sobre su calidad. El CESE se muestra satisfecho por que este progreso se derive de una aplicación más amplia del principio del «gender mainstreaming».

2.6 En la práctica existen algunos problemas permanentes y otros nuevos a los que hacen frente la UE y sus Estados miembros y que es urgente resolver. Están directamente relacionados con la cuestión de la igualdad entre hombres y mujeres y corresponderá al Instituto tratarlos. En concreto, se trata de los siguientes:

- desigualdades en el mercado laboral, especialmente en lo que se refiere a la segregación en oficios, las diferencias de salario y los riesgos inherentes a este mercado;
- evolución de la carrera profesional de las mujeres y su acceso a puestos de alto nivel o de dirección; seguimiento de la situación de las mujeres que ocupan cargos directivos y de gestión;
- conciliación de la vida profesional y privada;
- acceso a la formación permanente, seguimiento del aumento de la cualificación profesional de las mujeres;
- evolución demográfica en la UE;
- tráfico de mujeres (y menores) y su explotación con fines sexuales;
- todas las formas de violencia relacionadas con la dimensión del género;
- escasa participación femenina en el proceso decisorio;
- conciencia general insuficiente de los problemas vinculados a la igualdad entre hombres y mujeres y aplicación aún insatisfactoria del concepto de «gender mainstreaming»;

⁽¹⁰⁾ Consejo Europeo de los días 17 y 18 de junio de 2004, Conclusiones de la Presidencia, punto 45, p. 11. Véase el comentario en la nota pie de página nº 7.

⁽¹¹⁾ Ponente: Sra. FLORIO, punto 4, DO C 221 de 8 de septiembre de 2005.

- presentación estereotipada del papel del hombre y la mujer (en el sistema educativo, en los medios de comunicación, en la vida pública, en el mundo laboral);
- conciencia insuficiente de las propias mujeres del lugar que pueden ocupar en la sociedad;
- problemas interculturales;
- igualdad entre los sexos en las diversas instituciones, organismos y organizaciones, incluidas aquellas de la sociedad civil organizada;
- etc.

2.6.1 El CESE se remite a su Dictamen sobre «Pekín + 10», en el que señala de forma muy detallada numerosos ámbitos en los que es preciso actuar ⁽¹²⁾.

2.7 Como ya se ha indicado, el CESE es consciente de que la aplicación del principio del «gender mainstreaming» avanza y se desarrolla. Por tanto, acepta que se confíe a una institución independiente la función de centralizar los esfuerzos de los Estados miembros y las partes interesadas de la sociedad civil para ayudar a los órganos comunitarios en este ámbito. De este modo se reforzará el efecto sinérgico. Además, el CESE cree que ha de garantizarse la complementariedad entre el Instituto y las agencias comunitarias, y que el principio del «gender mainstreaming» continuará desarrollándose en el marco de las agencias, en estrecha colaboración con el futuro Instituto. Del mismo modo, debe establecerse una cooperación sistemática con los mecanismos institucionales en el ámbito de la igualdad de trato entre hombres y mujeres.

2.8 El CESE recuerda que la creación del Instituto representa un paso adelante, pero que hay otras iniciativas igualmente necesarias para avanzar en la promoción de la igualdad de oportunidades en la práctica y en el conjunto de los objetivos formulados en los textos comunitarios. Es de suma importancia que el Instituto participe activamente en la consecución de los objetivos de crecimiento y creación de empleo de la Estrategia de Lisboa.

2.9 Aunque el CESE aprueba la creación del Instituto, es necesario que tenga la mejor acogida posible por parte de la sociedad civil europea, nacional y local, pues, de lo contrario, no podría llevar a buen término sus trabajos. Por lo tanto, es conveniente que esta nueva institución disponga de los medios necesarios para lograr credibilidad y confianza y le permitan desarrollar con éxito todo tipo de actividades, así como despertar el interés que merece.

3. Observaciones específicas

3.1 El CESE aprueba el fundamento jurídico en que se basa la creación del Instituto: el apartado 3 del artículo 141 y el apartado 2 del artículo 13 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea. Asimismo, da su visto bueno a los motivos expuestos en los considerandos, que explican igualmente que la propuesta sometida a examen se ajusta a lo estipulado en el artículo 5 del Tratado.

⁽¹²⁾ Ponente: Sra. FLORIO, punto 4, DO C 221 de 8 de septiembre de 2005.

3.2 El CESE considera, asimismo, que la cooperación con las estructuras existentes –fundaciones y demás instituciones– responde al deseo expresado por el Consejo de evitar toda duplicación del trabajo. El CESE señala que el 12º considerando hace referencia implícita a otras instituciones e instancias europeas, como Eurostat. El CESE remite a las Comunicaciones de la Comisión «El encuadramiento de las agencias reguladoras europeas»⁽¹³⁾ y «Proyecto de acuerdo interinstitucional para el encuadramiento de las agencias reguladoras europeas»⁽¹⁴⁾, y toma nota de que este marco determinará también el lugar que ocupe el Instituto entre las instituciones actuales.

3.3 El CESE subraya que la denominación del Instituto (artículo 1) en inglés –«European Institute for Gender Equality»– refleja claramente su misión y permite, de este modo, tener en cuenta las dimensiones más amplias (éticas, morales, estéticas, sexuales, etc.). Efectivamente, la experiencia ha demostrado que la palabra «gender» no tiene equivalente preciso en varias lenguas de la Unión Europea. Por eso las traducciones deberían hallar la formulación que se acerque más a la versión original.

3.4 Por lo que se refiere a los objetivos del Instituto, el CESE considera que el artículo 2 debería mencionar explícitamente la promoción del principio de «gender mainstreaming».

3.4.1 El CESE, por otra parte, considera que debería confiarse al Instituto la misión de ayudar a las organizaciones de empresarios y de trabajadores, así como a otros integrantes de la sociedad civil organizada en el marco de sus actividades en materia de igualdad entre hombres y mujeres. Este objetivo debería mencionarse claramente y ser tomado en consideración.

3.5 El CESE cree que las funciones del Instituto, definidas en el artículo 3, son tan importantes como sus objetivos. Por consiguiente, deben completarse tal como se indica en el punto 1.4 del presente dictamen.

3.5.1 El CESE pide que se mencione explícitamente a los interlocutores sociales en la letra a) del apartado 1 del artículo 3. En este sentido, el Comité recuerda que los interlocutores sociales europeos han adoptado recientemente la «Estrategia marco sobre la igualdad entre hombres y mujeres».

3.5.2 El CESE subraya que el Instituto contribuirá a dar prueba de su valor añadido si presenta periódicamente sus trabajos, aparte de su informe anual, para colaborar así en la realización de las tareas derivadas, particularmente, de la «Estrategia marco sobre la igualdad entre hombres y mujeres». Además de su informe anual, debería publicar, entre otras cosas, su programa de trabajo (letra e) del apartado 1 del artículo 3).

3.5.3 Las cuestiones que tratará el Instituto requerirán igualmente el empleo de métodos de trabajo adecuados, que deberían adaptarse a diversas clases de desigualdades y discriminación entre los sexos. Por consiguiente, convendría recurrir, entre otras cosas, a métodos comparativos («benchmarking»), estudios de casos, recopilación vertical (sectorial) de datos, integración de la dimensión de género en la elaboración de presupuestos, seguimiento, etc. Es evidente que el Instituto deberá

colaborar en este sentido con las agencias e instituciones especializadas.

3.5.4 El CESE señala que en la letra d) del apartado 1 del mismo artículo se prevé que el Instituto realice en «Europa» encuestas para llamar la atención sobre su acción más amplia en el EEE, en la perspectiva de la próxima ampliación y ante los Estados miembros del Consejo de Europa.

3.5.5 El CESE desearía que en la letra g) del apartado 1 del artículo 3 se añadiera el ámbito nacional o regional, pues permitiría la apertura a otras partes interesadas, como los entes territoriales, que contribuyen a sensibilizar más a los ciudadanos sobre las cuestiones de igualdad entre hombres y mujeres, en línea con los objetivos previstos en el artículo 2, así como en los Considerandos.

3.6 El CESE se congratula por la independencia del Instituto (artículo 5) respecto de las autoridades nacionales y la sociedad civil. Sin embargo, cree que también debería ser independiente de las instituciones comunitarias, pues le situaría en una posición más objetiva con respecto a ellas. Por ello, el CESE propone que se amplíe el número de representantes de la sociedad civil en el Consejo de Administración, a fin de aumentar la independencia del Instituto.

3.6.1 El CESE aprueba y respalda el principio de que el Instituto colabore libre e independientemente con las autoridades de los Estados miembros. Considera que sería oportuno cambiar el número de miembros del Foro Consultivo con vistas a obtener y suministrar puntualmente las informaciones (véase más adelante el punto 3.8.2). En este contexto, podría tratarse de una misión adaptada a las instancias que deben desarrollar sus actividades en los Estados miembros en el marco de la Directiva que contiene la versión refundida de las Directivas sobre igualdad de oportunidades⁽¹⁵⁾.

3.7 Por lo que se refiere a los órganos del Instituto, el CESE aprecia los esfuerzos encaminados a convertir el Consejo de Administración en un órgano operativo capaz de dirigir eficazmente el Instituto para que pueda adaptarse a los cambios y a la demanda.

3.7.1 El CESE parte, sin embargo, del principio de que la Comisión sólo puede nombrar a los miembros del Consejo de Administración que representan a los grupos mencionados a propuesta de las organizaciones que se indican en el Reglamento objeto de examen. Este debería figurar en el artículo 10.

3.7.2 El CESE subraya que es precisa una representación a la vez eficaz y clara de los interlocutores sociales europeos y de la ONG comunitaria correspondiente, con «un interés legítimo en contribuir a la lucha contra la discriminación por motivos de sexo y a la promoción de la igualdad entre hombres y mujeres», según se recoge en el Reglamento, para que el Consejo de Administración pueda llevar a cabo sus misiones; es decir, asumir sus obligaciones con la Comisión Europea y los Estados miembros y, al mismo tiempo, recoger las reacciones de la sociedad civil al respecto. Además, nada justifica no proponer la presencia de representantes de la sociedad civil. Dado que la representación de los interlocutores sociales a escala nacional

⁽¹³⁾ COM(2002) 718 final de 11.12.2002.

⁽¹⁴⁾ COM(2005) 59 final de 25.2.2005.

⁽¹⁵⁾ COM(2004) 274 final de 21.4.2004.

no estará garantizada en el Consejo de Administración, al contrario de lo que ocurre actualmente en las instancias tripartitas comunitarias, es conveniente asegurar, al menos de esta forma, la participación activa de los interlocutores sociales y de la ONG correspondiente.

3.7.3 Así pues, el CESE insta a que se aumente el número de miembros del Consejo de Administración. En su opinión, convendría que este aumento sea tal que cada una de las partes (Consejo, Comisión, interlocutores sociales y la organización no gubernamental comunitaria correspondiente) disponga de seis representantes. Ello permitiría a las organizaciones mencionadas en las letras a) a c) del apartado 1 del artículo 10 elegir a sus candidatos procurando asegurar una representación paritaria de hombres y mujeres. Por consiguiente, cada una de las organizaciones citadas en la propuesta de Reglamento dispondría de dos puestos.

3.7.4 Del mismo modo, nada justifica que los representantes de los interlocutores sociales y de la ONG carezcan de un voto deliberativo. Al objeto de garantizar mejor la independencia del Instituto y la autonomía y objetividad de sus actividades, el CESE pide a la Comisión que procure conceder a los representantes de las organizaciones de empresarios y trabajadores y de la ONG correspondiente un voto deliberativo de pleno derecho. Esto es coherente con el apartado 4, que precisa que «cada miembro del Consejo de Administración, o en caso de ausencia, su suplente, dispondrá de un voto».

3.7.5 El CESE considera que los directores de la Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo, de la Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo, del Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional y de la Agencia Europea de los derechos fundamentales deberían tener la posibilidad, en su caso, de participar sistemáticamente como observadores en las reuniones del Consejo de Administración del Instituto (apartado 11 del artículo 10). El director del Instituto también debería tener la posibilidad de participar en las reuniones de estas instituciones (en nombre del Consejo de Administración o basándose en «memorandos de acuerdo»).

3.8 El CESE no ve objeciones a que la misión del Foro Consultivo consista en permitir que los Estados miembros incluyan a las instancias competentes y creen una red de expertos. De conformidad con el artículo 12, este órgano carece de poder de decisión dentro del Instituto; por consiguiente, no es necesario precisar que los tres miembros que representan a las partes interesadas a nivel europeo carecen de voto deliberativo. Por consiguiente, también se plantea la cuestión de por qué la Comisión nombra a estos representantes y si no convendría que fueran elegidos directamente por las organizaciones correspondiente que se mencionan en las letras a) a c) del apartado 1 del artículo 10.

3.8.1 Es preciso encontrar el modo de garantizar el equilibrio en la representación de mujeres y hombres en el Foro Consultivo.

3.8.2 Como se ha indicado en el punto 3.6.1 supra, sería oportuno que los miembros del Foro Consultivo fueran responsables de garantizar la cooperación entre las instancias de sus respectivos países y el Instituto (apartado 4 del artículo 12).

3.9 El CESE emite ciertas reservas en cuanto a los recursos financieros que está previsto asignar al Instituto. El CESE considera que la declaración del Consejo mencionada en el punto 2.3 supra contiene instrucciones contradictorias: procurar aportar un valor añadido; es decir, llevar a cabo tareas difíciles, y mantener al mismo tiempo la neutralidad presupuestaria.

3.9.1 Se prevé deducir parcialmente del programa Progress la financiación del Instituto. El apartado 3.6 de la exposición de motivos del proyecto de Reglamento precisa que «las actividades del Instituto serán distintas de las propuestas en el capítulo de igualdad entre hombres y mujeres del programa Progress (2007-2013)». El CESE ve en ello un argumento en favor de la posición que expresó en su dictamen sobre el programa Progress:

«El CESE propone en este contexto que los recursos previstos para el Instituto Europeo de Género no se imputen con carácter negativo –como todo hace suponer en la propuesta actual– en la elaboración del marco financiero global de Progress, sino que se prevea una financiación independiente»⁽¹⁶⁾.

3.9.2 Por consiguiente, el CESE recomienda que, en las negociaciones sobre las perspectivas financieras de la Unión Europea, se prevean los fondos imprescindibles para los trabajos y el buen funcionamiento del Instituto, y que tales recursos se asignen en todo caso progresivamente, con el fin de que el Instituto pueda llevar a cabo las misiones que se le encomiendan y garantizarle seguridad jurídica y financiera.

3.9.3 El CESE considera que concentrar en un único lugar los trabajos en materia de igualdad entre hombres y mujeres permite ahorros tanto en el ámbito comunitario como nacional. Por lo tanto, esas sumas no deberían deducirse del presupuesto provisional del programa Progress, sino que dicho presupuesto debería revisarse al alza en caso de que no se adoptara ninguna decisión sobre la asignación al Instituto de una dotación financiera independiente.

3.9.4 La creación de este Instituto en ningún caso debe servir de pretexto para reducir la financiación asignada a otros órganos, como la Fundación de Dublín, cuyas actividades también abordan, entre otras cosas, los problemas vinculados a la igualdad de oportunidades.

Bruselas, 28 de septiembre de 2005.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Anne-Marie SIGMUND

⁽¹⁶⁾ Dictamen del Comité Económico y Social Europeo de 6.4.2005 sobre la «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un programa comunitario de fomento del empleo y la solidaridad social – PROGRESS» (ponente: Sr. GREIF) (DO C 255 de 14.10.2005, p. 39).

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «La dimensión septentrional y su plan de acción»

(2006/C 24/11)

El 10 de febrero de 2005, de conformidad con el apartado 2 del artículo 29 de su Reglamento Interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un dictamen sobre el tema «La dimensión septentrional y su plan de acción».

La Sección Especializada de Relaciones Exteriores, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 8 de septiembre de 2005 (ponente: **Sr. HAMRO-DROTZ**).

En su 420º Pleno de los días 28 y 29 de septiembre de 2005 (sesión del 28 de septiembre de 2005), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 163 votos a favor, 2 en contra y 9 abstenciones el presente Dictamen.

La política de la dimensión septentrional de la Unión Europea nació en 1999. La dimensión septentrional forma parte de la política de relaciones exteriores de la UE, cuyo objetivo es aumentar el bienestar de la zona septentrional de Europa a través de la cooperación regional y transfronteriza. Abarca la región del mar Báltico y la zona del Ártico, y se desarrolla en el marco del Acuerdo de Colaboración y Cooperación (ACC) celebrado con Rusia, así como en el del Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo (EEE), firmado con Noruega e Islandia. Tras la ampliación de la UE, la dimensión septentrional ha hecho que aumenten las actividades con Rusia, en especial las regiones del noroeste.

Las relaciones entre la UE y Rusia se han reforzado con la adopción de los cuatro espacios comunes. En mayo de 2005 se llegó a un acuerdo (planes de trabajo) sobre la forma de actuar para el establecimiento de estos espacios comunes. Rusia, además, está negociando su integración en la Organización Mundial del Comercio (OMC), lo cual facilitaría la cooperación comercial y económica entre la UE y Rusia. El desarrollo general de estas relaciones imprime un nuevo impulso a la dimensión septentrional.

Se prevé vincular más estrechamente la dimensión septentrional y la cooperación entre la UE y Rusia. Este aspecto se recoge en las Conclusiones del Consejo Europeo de los días 16 y 17 de junio de 2005: «El Consejo Europeo se congratula de los resultados de la 15 cumbre UE-Rusia, que se celebró el 10 de mayo de 2005, y más particularmente de la adopción de los planes de trabajo relativos a la creación de cuatro espacios comunes [...]. Su aplicación permitirá reforzar la asociación estratégica entre la UE y Rusia así como la cooperación regional, en particular en el marco de la dimensión septentrional».

La dimensión septentrional se menciona igualmente en los planes de trabajo para los espacios comunes UE-Rusia, particularmente en el epígrafe dedicado al Espacio Económico Europeo, donde se señala que, en cuanto a las acciones en el contexto del EEE, se estudiarán las prioridades definidas conjuntamente en el marco de organizaciones e iniciativas regionales, como el Consejo de Estados del mar Báltico, la dimensión septentrional, etc.

En primavera de 2005 el CESE decidió preparar, como continuación de su trabajo previo sobre la dimensión septentrional, un dictamen sobre este tema. Este dictamen representará la contribución del CESE a la conferencia ministerial sobre la dimensión septentrional, que se celebrará en noviembre de 2005.

1. Objetivos y sectores prioritarios del segundo plan de acción para la dimensión septentrional, 2004-2006

1.1. El segundo plan de acción para la dimensión septentrional ⁽¹⁾ entró en vigor en enero de 2004.

1.2. Abarca cinco sectores prioritarios:

- economía, empresa e infraestructuras;
- recursos humanos, educación, investigación científica y sanidad;
- medio ambiente, seguridad nuclear y recursos naturales;
- cooperación transfronteriza y desarrollo regional;
- justicia y asuntos de interior.

1.3. El segundo plan de acción para la dimensión septentrional presta atención a dos regiones: Kaliningrado y la zona del Ártico. Anima a emprender actuaciones concertadas entre todos los interesados para reforzar las políticas económica, de empleo y social.

1.4. El plan describe distintas posibilidades de acción en estos ámbitos y deja la ejecución de las acciones en manos de los interesados. La dimensión septentrional no tiene un presupuesto independiente, sino que se financia a través de varios programas de la UE (como TACIS), de los gobiernos correspondientes y de las instituciones financieras internacionales (Banco Nórdico de Inversiones, Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo, etc.).

1.5. La Comisión Europea elabora informes anuales sobre la aplicación del segundo plan de acción para la dimensión septentrional. El correspondiente a 2004 menciona un gran número de actividades en los cinco sectores prioritarios y hace referencia a la conclusión del CESE de que las organizaciones de la sociedad civil conocen escasamente las actividades de la dimensión septentrional, por lo que pide que se mejore la información al público y aumente la participación de las organizaciones regionales en la aplicación y la supervisión de las actividades de la dimensión septentrional.

⁽¹⁾ El segundo plan de acción puede consultarse en: http://europa.eu.int/comm/external_relations/north_dim/ndap/com03_343.pdf.

1.6. La aplicación del plan de acción se supervisa todos los años: en 2004 se celebró una reunión de altos funcionarios, en 2005 la conferencia ministerial y para el segundo semestre de 2006 está prevista otra reunión de altos funcionarios.

2. La dimensión septentrional y el Comité Económico y Social Europeo (CESE)

2.1. El segundo plan de acción para la dimensión septentrional pide que el Comité Económico y Social Europeo (CESE) contribuya a su aplicación: *«Para conseguir una amplia participación de grupos de la sociedad civil en la revisión de los avances que se consigan en la aplicación del plan de acción, sería útil también que el Comité Económico y Social Europeo organizase foros anuales sobre dicha aplicación, en los que se reuniesen representantes de las organizaciones sociales y económicas representadas en el Comité»* ⁽²⁾.

2.2. Esta petición se apoya en las contribuciones del CESE en años anteriores, con los dictámenes sobre «Las relaciones de la Unión Europea con los países del mar Báltico» ⁽³⁾, «La dimensión septentrional de la UE, incluidas las relaciones con Rusia» ⁽⁴⁾, «La dimensión septentrional: plan de acción para la dimensión septentrional en las políticas exterior y transfronteriza de la UE durante el período 2000-2003» ⁽⁵⁾ y «Cooperación estratégica Unión Europea-Rusia: las próximas etapas» ⁽⁶⁾; con sus declaraciones en las reuniones ministeriales sobre la dimensión septentrional celebradas en 1999, 2001 y 2002; y con las conclusiones de las dos conferencias (foros) sobre la dimensión septentrional que el CESE organizó en 2001 y 2003.

2.3. El CESE atendió la petición de la Comisión y decidió recabar información relativa a la opinión de las organizaciones de la sociedad civil sobre:

- el grado de conocimiento y participación de las organizaciones de la sociedad civil en la aplicación del segundo plan de acción, a través de actividades realizadas previa solicitud o por propia iniciativa;
- los puntos de vista y recomendaciones de las organizaciones de la sociedad civil con relación al contenido y la aplicación del segundo plan de acción para la dimensión septentrional.

2.4. En 2004 se distribuyó un cuestionario para conocer las opiniones de las organizaciones de la sociedad civil de todos los países interesados y se realizaron misiones de investigación en Gdansk, Kaliningrado y Riga.

3. Conclusiones y recomendaciones del CESE en 2004

3.1. El CESE estuvo representado en la reunión de altos funcionarios celebrada en octubre de 2004 y en ella presentó un informe con sus conclusiones y recomendaciones ⁽⁷⁾.

⁽²⁾ COM(2003) 343 final de 10.6.2003, p. 17.

⁽³⁾ DO C 73 de 9.3.1998, p. 57.

⁽⁴⁾ DO C 368 de 20.12.1999, p. 39.

⁽⁵⁾ DO C 139 de 11.5.2001, p. 42.

⁽⁶⁾ DO C 125 de 27.5.2002, p. 39.

⁽⁷⁾ Informe de 2004 de las conclusiones del CESE sobre el segundo plan de acción para la dimensión septentrional de la UE.

3.2. Las conclusiones generales sobre la participación de las organizaciones de la sociedad civil en el segundo plan de acción de la dimensión septentrional fueron las siguientes:

- en general conocen poco la dimensión septentrional;
- participan escasamente en la aplicación del plan de acción;
- no tienen voz en la supervisión de su aplicación (exceptuada la actividad del CESE).

La situación en estos tres ámbitos parecía más positiva en «los antiguos» Estados miembros de la UE de la región que en los demás países.

Se consultó a las organizaciones de la sociedad civil y pudo comprobarse que estaban interesadas en recibir más información sobre la dimensión septentrional y el segundo plan de acción, así como en participar en los proyectos y en la supervisión, tanto en el ámbito nacional como en el europeo.

El CESE propuso mejorar la información sobre el segundo plan de acción que se hace llegar a las organizaciones de la sociedad civil y conseguir su presencia en la aplicación y la supervisión.

El CESE ofreció su asistencia en las actividades de información y supervisión a escala europea, aunque al mismo tiempo subrayó que las actividades para la dimensión septentrional deberían desarrollarse fundamentalmente en los ámbitos subregional, nacional y local, a fin de lograr una interacción constructiva con las autoridades y las organizaciones de la sociedad civil interesadas.

El CESE respaldó el principio recogido en el segundo plan de acción para la dimensión septentrional ⁽⁸⁾ de que debe fomentarse la participación de los representantes de la sociedad civil en las reuniones anuales de altos funcionarios.

Asimismo se propuso que la UE estudiara algunas otras cuestiones relacionadas con el plan de acción:

- dar mayor relevancia a la dimensión septentrional en las relaciones UE-Rusia y en el desarrollo de la política comunitaria de vecindad;
- organizar una reunión sobre la dimensión septentrional en la región, incluyendo a Kaliningrado (supondría un gran beneficio para las organizaciones de la sociedad civil de la zona);
- mejorar el sistema para facilitar la financiación de pequeños proyectos, a fin de fomentar los contactos transfronterizos entre las organizaciones de la sociedad civil de la región;
- aclarar cuáles son los recursos de la UE para financiar proyectos para la dimensión septentrional (las organizaciones de la sociedad civil tienen dificultades para encontrar fuentes de financiación);

⁽⁸⁾ COM (2003) 343 final, p. 17.

- divulgar la información en la región, incluido Kaliningrado, sobre el BEI y otras entidades financieras como posibles socios para proyectos relativos a la dimensión septentrional;
- estudiar un enfoque apropiado de la dimensión septentrional cuando se prepare el nuevo marco financiero de la UE para 2007-2013.

3.3. Estas recomendaciones continúan siendo pertinentes.

4. Los contactos continuados del CESE con las organizaciones de la sociedad civil en relación con la dimensión septentrional

4.1. El CESE señaló en el informe de 2004 su intención de contribuir a la conferencia ministerial de 2005 y a la reunión de altos funcionarios de 2006, aplicando para ello los mismos criterios que en 2004.

4.2. El CESE ha continuado sus actividades relativas a la dimensión septentrional en el contexto del recién establecido Grupo de contacto para los vecinos de Europa Oriental. Este grupo está constituido por miembros del Comité y se ocupa de las actividades de éste en los países de Europa Oriental. El objetivo de tales actividades es respaldar las políticas comunitarias para mejorar las relaciones con estos países, aportar las opiniones de las organizaciones de la sociedad civil en este contexto y establecer contactos directos con los representante de la sociedad civil de la zona.

4.3. El CESE ha divulgado información sobre la dimensión septentrional a través de sus propios contactos y también en consulta con el sistema de información sobre la dimensión septentrional de la Comisión.

4.4. Como parte de la preparación del dictamen, el CESE ha distribuido un cuestionario a unas cien organizaciones de la sociedad civil. El Comité también ha debatido sobre la dimensión septentrional con organizaciones de la sociedad civil de Rusia durante la preparación del dictamen relativo a las relaciones entre la UE y Rusia. Así pues, las conclusiones de este dictamen reflejan también los puntos de vista de las organizaciones de la sociedad civil de los países socios.

5. Conclusiones basadas en la encuesta del CESE de 2005

5.1 Conocimiento general de la dimensión septentrional

5.1.1. El cuestionario sobre el conocimiento general del público respecto del segundo plan de acción para la dimensión septentrional se realizó en junio de 2005. Los cuestionarios se enviaron a distintas organizaciones de la sociedad civil de los países más habitualmente incluidos en las actividades del plan de acción (los países bálticos y nórdicos, Alemania, Rusia – incluido Kaliningrado– y Polonia). Se pedía información y la opinión sobre las mismas cuestiones que el año anterior: a) el conocimiento de los representantes de la sociedad civil sobre la dimensión septentrional y el segundo plan de acción; b) la opinión de las organizaciones de la sociedad civil sobre la dimensión septentrional; c) la participación de las organizaciones de la sociedad civil en la aplicación y supervisión del segundo plan de acción.

5.1.2. Tan sólo se recibieron veinte respuestas, lo cual indica que el conocimiento general de la dimensión septentrional y el segundo plan de acción sigue siendo muy escaso. Esta idea quedó confirmada por los resultados de los cuestionarios: aunque la mayoría de las organizaciones de la sociedad civil respondió que conocía algo de la dimensión septentrional y el segundo plan de acción, sólo en algunos casos resultaba obvio que la organización conocía verdaderamente el segundo plan de acción para la dimensión septentrional. Una tercera parte de las organizaciones de la sociedad civil respondió que había oído hablar de ambas cuestiones, pero en realidad sabía poco de sus objetivos y contenido.

5.1.3. Algunos representantes parecen conocer las contadas asociaciones entre el sector público y el privado (APP) dentro de la dimensión septentrional, sobre todo en cuanto a la colaboración medioambiental. Además, varias organizaciones de la sociedad civil mencionaron la dimensión septentrional en diversas organizaciones regionales de la zona del mar Báltico, en especial el Consejo de Estados del mar Báltico. Las redes de empresarios (Consejo consultivo empresarial báltico) y de sindicatos (Red sindical del mar Báltico) también han promovido el conocimiento de la dimensión septentrional entre sus miembros.

5.1.4. En algunos casos se cree que el segundo plan de acción para la dimensión septentrional es un programa que nada tiene que ver con las organizaciones de la sociedad civil, sino que más bien se trata de un proyecto político para la cooperación regional entre los gobiernos y las autoridades correspondientes. Parece que no han sido útiles los esfuerzos de la Comisión por mejorar la información pública a través de la iniciativa del sistema de información sobre la dimensión septentrional.

5.2. Información y participación de las organizaciones de la sociedad civil en actividades para la dimensión septentrional desarrolladas por los entes locales

5.2.1. Los resultados de los cuestionarios indican claramente que son muy pocas las iniciativas de gobiernos, autoridades y otras asociaciones para informar a las organizaciones de la sociedad civil sobre el segundo plan de acción para la dimensión septentrional y lograr su participación. Sólo algunas respuestas confirmaron tal compromiso. Sin embargo, las autoridades responsables de algunos países y algunos organismos regionales han puesto en marcha seminarios y talleres sobre la aplicación del segundo plan de acción para la dimensión septentrional.

5.2.2. Son contadas las organizaciones de la sociedad civil que han participado en el segundo plan de acción por propia iniciativa. Éste es el caso de las actividades relacionadas con la mejora de las condiciones para la inversión en la zona de la dimensión septentrional, la cooperación con otras asociaciones de los países de la dimensión septentrional, el debate sobre su futuro y, en general, el seguimiento de los progresos.

5.3. Opinión general sobre la dimensión septentrional y el segundo plan de acción

La opinión sobre la dimensión septentrional y el segundo plan de acción es bastante positiva en general, aunque con algunas excepciones. La mayoría de las organizaciones de la sociedad civil tenía una opinión buena o bastante buena, algunas la valoraron negativamente y otras no tenían opinión, debido, sobre todo, a la falta de información sobre las actividades relacionadas con la dimensión septentrional y su segundo plan de acción.

5.4. Los ámbitos más destacados del segundo plan de acción para la dimensión septentrional

Parece que las organizaciones de la sociedad civil coinciden, en general, en cuanto a los ámbitos más destacados del segundo plan de acción para la dimensión septentrional. Consideraron que los más importantes son economía, empresa, infraestructuras, medio ambiente, seguridad nuclear, recursos naturales, cooperación transfronteriza y desarrollo regional. Parece que no se interesan tanto por justicia y asuntos de interior, Kaliningrado y la cooperación ártica.

Ámbitos del segundo plan de acción	Número de menciones
Economía, empresa, infraestructuras	*****
Recursos humanos, educación, investigación científica y sanidad	*****
Medio ambiente, seguridad nuclear y recursos naturales	*****
Cooperación transfronteriza y desarrollo regional	*****
Justicia y asuntos de interior	***
Kaliningrado	****
Cooperación ártica	****

5.5. Acciones prioritarias

Las organizaciones de la sociedad civil opinan que en estos ámbitos han de ser prioritarias las siguientes acciones:

- Cuestiones del mercado laboral, empleo y diálogo social
- Apoyo a las pequeñas y medianas empresas
- Facilitar las relaciones comerciales y económicas

- Mejorar las condiciones para las inversiones transfronterizas
- Interrelacionar las infraestructuras y la mejora de las redes de transporte

También señalaron la necesidad de otras medidas complementarias:

- Acciones para que los representantes de la sociedad civil participen en el segundo plan de acción para la dimensión septentrional
- Establecimiento de estructuras para su aplicación
- Asignación de recursos suficientes al plan de acción
- Distribución de informes sobre los avances en su aplicación

6. Recomendaciones para la dimensión septentrional

6.1. El CESE está a favor de mantener en la zona septentrional de Europa una cooperación regional estructurada, multilateral y transfronteriza, lo que incluye también a los países no comunitarios de la región. La dimensión septentrional parece apropiada para este fin.

6.2. El CESE respalda las intenciones de vincular la dimensión septentrional a la cooperación entre la UE y Rusia y a los cuatro espacios comunes. En su reciente Dictamen «La contribución de la sociedad civil a las relaciones entre la UE y Rusia»⁽⁹⁾, punto 3.2.5, el CESE afirmaba: «La UE y Rusia deberán trabajar conjuntamente para remodelar en términos similares la cooperación regional (donde se inscribe la dimensión septentrional [...]) El CESE ha podido comprobar con satisfacción que este aspecto se ha tenido debidamente en cuenta en los planes de trabajo y anima a emprender nuevas medidas para el desarrollo de la cooperación regional como parte de las relaciones entre la UE y Rusia».

6.3. Para el éxito de la cooperación regional en la dimensión septentrional es preciso que Rusia participe debidamente en la preparación y aplicación de la futura política. Deben estudiarse los mecanismos para la cooperación en este ámbito; por ejemplo, podría estudiarse la creación de un consejo de dirección conjunto, teniendo también presentes a los otros países no comunitarios de la región.

6.4. En las recomendaciones del Dictamen sobre las relaciones entre la UE y Rusia, el CESE subraya que la sociedad civil debe tener un papel mayor en los planes de trabajo y que sus representantes deben participar en la cooperación entre la UE y Rusia. Entre otras cosas, es preciso buscar formas de establecer una consulta estructurada con las organizaciones de la sociedad civil en los futuros mecanismos de la dimensión septentrional.

⁽⁹⁾ DO C 294 de 25.10.2005, p. 21.

6.5. Los cinco sectores de la cooperación en la dimensión septentrional son de importancia para el futuro. Ante todo, es preciso aprovechar las experiencias positivas de las asociaciones en la dimensión septentrional (medio ambiente, social y sanidad, tecnología de la información). En este sentido es preciso estudiar en profundidad la creación de asociaciones en los siguientes ámbitos:

- infraestructuras y logística
- empleo, recursos humanos y asuntos sociales, incluido el diálogo civil
- cooperación transfronteriza y entre poblaciones, incluida la juventud, educación y cultura.

6.6. Los órganos regionales de la zona del mar Báltico, sobre todo el Consejo de Estados del mar Báltico, deben tener un papel esencial en el futuro de la dimensión septentrional. En este contexto, las organizaciones de la sociedad civil tendrían una buena oportunidad para participar en la dimensión septentrional y contribuir a desarrollarla a través de sus propias redes de cooperación regional y los vínculos que tienen con dichos órganos.

6.7. El CESE reitera la recomendación formulada en 2004: es preciso que se divulgue más entre el público la información sobre la dimensión septentrional y para ello es necesario perfec-

cionar el sistema de información. El CESE subraya, asimismo, que la información debe difundirse principalmente en los ámbitos nacional y local, puesto que es responsabilidad de los gobiernos y autoridades competentes de los Estados correspondientes. Una mejor información fomentaría el interés por la dimensión septentrional y animaría a los representantes de la sociedad civil a participar y contribuir más.

6.8. La financiación de asociaciones en la dimensión septentrional debe decidirse caso por caso. En ello han de tener un papel primordial los gobiernos y las instituciones financieras internacionales. Los mecanismos financieros de Noruega y el EEE también resultarían beneficiosos para fomentar, principalmente, todas las acciones transfronterizas conjuntas de la dimensión septentrional. El instrumento europeo de cooperación y vecindad ha de ser fundamental desde principios de 2007.

6.9. El CESE continuará sus actividades relacionadas con la dimensión septentrional y tiene previsto contribuir a la reunión de altos funcionarios de 2006. Su contribución puede incluir también conclusiones basadas en los debates con las organizaciones de la sociedad civil de los países socios. El CESE estaría dispuesto a aportar otras reflexiones sobre la futura aplicación de la dimensión septentrional.

Bruselas, 28 de septiembre de 2005.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Anne-Marie SIGMUND

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Legislar mejor»

(2006/C 24/12)

El 7 de febrero de 2005 Denis McShane, Ministro de Asuntos Europeos del Reino Unido, en nombre de la Presidencia británica del Consejo de la Unión Europea solicitó al Comité Económico y Social Europeo que elaborara un dictamen sobre el tema «Legislar mejor».

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 27 de julio de 2005 (ponente: **Sr. RETUREAU**).

En su 420º Pleno de los días 28 y 29 de septiembre de 2005 (sesión del 28 de septiembre), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 105 votos a favor, 3 votos en contra y 8 abstenciones el presente Dictamen.

1. Resumen del dictamen

1.1 Qué es una mejor legislación

1.1.1 Legislar mejor constituye una auténtica exigencia social que el CESE transmitirá, partiendo de las necesidades de la sociedad civil, de los usuarios del Derecho, a las instituciones europeas y los gobiernos.

1.1.2 Legislar mejor consiste ante todo en situarse al nivel del usuario de la norma jurídica. De ahí la importancia de una gestión participativa, que organice la consulta previa y tenga en cuenta la representatividad de las organizaciones de la sociedad civil y de los interlocutores sociales, los grupos directamente afectados por la legislación, y que utilice de forma constructiva los recursos y las competencias de las instituciones consultivas.

1.1.3 También consiste en legislar menos, luchar contra la inflación legislativa y simplificar el acervo, porque un exceso de legislación crea opacidad jurídica, causa entre otras cosas de obstáculos a los intercambios. Asimismo consiste en garantizar que la aplicación de la norma sea efectiva y simple.

1.1.4 Legislar mejor es centrar la legislación en lo esencial, privilegiar los objetivos que se deben alcanzar. También es concebir una legislación flexible, adaptable y al mismo tiempo suficientemente perenne, para lo que hace falta rigor, y sobre todo coherencia, desde la concepción a la aplicación en la práctica.

1.1.5 Simplificar es reducir en la medida de lo posible la complejidad del Derecho, pero ello no significa que haya que reducir forzosamente de forma drástica la obra legislativa comunitaria o desregular, lo que iría en contra de las expectativas de seguridad emanadas de la sociedad civil y de las necesidades de seguridad jurídica y estabilidad formuladas por las empresas, especialmente las PYME.

1.1.6 Toda legislación o parte de una legislación que quede obsoleta deberá derogarse explícitamente.

1.2 Cómo mejorar la calidad de la legislación comunitaria

1.2.1 Cada Dirección General (DG) de la Comisión, a la vista del número de textos que le competen y de su complejidad (calculable por ejemplo en función del número total de líneas y de remisiones internas a otras legislaciones anteriores y de las obligaciones administrativas que de ellas se derivan), deberá proponer un programa proporcionado de simplificación para incluirlo en el programa general de la Comisión, precisando la necesidad y el impacto previsible de sus propuestas para los destinatarios de la legislación que se propone simplificar. Este programa deberá definir las medidas propuestas para cada grupo de textos elegidos (derogación, revisión, codificación, etc.) y los recursos que se consideran necesarios para su realización.

1.2.2 Un informe anual consolidado de la Comisión sobre «Simplificar el acervo y legislar mejor» evaluará el programa adoptado para ese año y la realización efectiva del programa del año anterior, así como la situación que ello plantea para su programa evolutivo de simplificación a medio plazo y su programa de trabajo. En este informe se analizará la evolución comunitaria y nacional en materia de simplificación y mejora de la legislación y si es preciso se formularán nuevas propuestas y recomendaciones. Convendrá evitar la proliferación de informes y comunicaciones cuyos contenidos coincidan o se superpongan.

1.2.3 El poder de iniciativa no es neutro: ejerce una influencia determinante en la elección de las prioridades y finalidades de la legislación, en su preparación, su formulación y su reformulación en caso de enmiendas del legislador. La calidad y la pertinencia de la propuesta legislativa tienen consecuencias directas sobre la duración y el resultado del procedimiento de aprobación. Ahora bien, una mala preparación de la iniciativa provoca una importante pérdida de tiempo y recursos para todas las instituciones concernidas y las organizaciones consultadas.

1.2.4 La calidad del texto adoptado al término del procedimiento legislativo y la de la transposición de las directivas también tienen consecuencias, si presentan insuficiencias o plantean dificultades de interpretación, que se traducen en litigios e intervenciones del poder judicial nacional y comunitario, y en costes adicionales para las administraciones nacionales y quienes están sometidos a su jurisdicción.

1.2.5 Ni la Comisión ni el legislador son omniscientes, y la realidad social, económica y tecnológica es a la vez compleja y cambiante. Además, modificar profundamente o flexibilizar una legislación cuyos efectos prácticos se desvían de los objetivos perseguidos o cuyo coste de aplicación es excesivo para las administraciones o los usuarios no constituye una debilitación de la autoridad del legislador, sino, por el contrario, una muestra de inteligencia política que contribuye a reforzar la confianza de los destinatarios y el respeto del Derecho.

1.2.6 Por lo tanto, la evaluación emprendida al inicio de la producción legislativa debe concluir con el estudio o evaluación de impacto (*impact assessment*), en el que se analiza cómo puede ser efectivamente recibida la legislación, cómo se integrará en el corpus jurídico preexistente y qué problemas de aplicación puede eventualmente plantear.

1.2.7 Cuando la Comisión retire propuestas legislativas que estaban siendo examinadas, sería conveniente que justifique su decisión de abandonar el procedimiento legislativo iniciado y que consulte a las instituciones legislativas y consultivas, así como a las organizaciones de la sociedad civil cuya opinión se había solicitado o cuyos intereses se ven afectados por dicha retirada.

1.2.8 La evaluación legislativa, *ex ante* y *ex post*, sólo se puede concebir como un ejercicio pluralista y participativo, para conferirle una incontestable legitimidad política y práctica. Mientras que la evaluación *ex ante* precede y luego acompaña al proceso de elaboración, la evaluación *ex post* se efectúa en dos tiempos: en primer lugar durante la fase de transposición de las directivas o de ejecución de los reglamentos, donde pueden surgir las primeras dificultades de recepción y ejecución; a continuación durante la evaluación de impacto propiamente dicha, que tiene lugar tras un periodo preestablecido de aplicación en la práctica y que puede entonces poner de manifiesto consecuencias imprevistas o incluso indeseables. Esta evaluación de impacto puede provocar un efecto de retroalimentación (*feedback*) en la legislación y en sus modalidades de aplicación (¹).

1.2.9 Las consecuencias negativas o imprevistas pueden ser de muy distinta índole: la evaluación de los costes excesivos que acarrea a las administraciones o a los usuarios debe completarse con el estudio de su impacto social, económico, medioambiental o en relación con los derechos fundamentales.

1.2.10 Es preciso evaluar el ejercicio de las competencias de ejecución, tanto comunitarias (ejecución directa, comitología de reglamentación, agencias reguladoras) como nacionales (ministerios, autoridades descentralizadas, autoridades administrativas independientes), su impacto (trámites administrativos que se exigen a los usuarios, coste, complejidad) y la eficacia de los controles o las sanciones eventuales. El legislador debe poder efectuar un seguimiento de este ejercicio que combina regulación y ejecución.

(¹) El método aquí propuesto difiere del de la Comisión, que limita la evaluación de impacto (*impact assessment*) esencialmente a la fase de concepción y elaboración del proyecto legislativo. Por su parte, el CESE considera que una evaluación participativa de las transposiciones nacionales y del impacto efectivo de la legislación tras un periodo determinado de aplicación podría completar felizmente y reforzar el sistema de evaluación mediante el conocimiento de la realidad concreta. Así sería posible comprobar si la intervención legislativa ha cumplido los objetivos fijados.

1.2.11 Los Estados miembros también deben desarrollar y perfeccionar sus propios instrumentos de evaluación e informar después a la Comisión y al legislador sobre los resultados, poniendo de relieve los avances y los problemas surgidos.

1.2.12 Para realizar un seguimiento efectivo e introducir correcciones es necesaria una política de coordinación, información e intercambio sobre las prácticas nacionales y su eficacia, la publicación periódica de cuadros de transposición, como se prevé en la Decisión de la Comisión, y la del cuadro de indicadores sobre los progresos del mercado interior.

1.2.13 Tal como se comprometió en octubre de 2000 (Código de conducta), el Comité Económico y Social Europeo seguirá presentándole un dictamen anual sobre el informe global «Simplificar el acervo y legislar mejor» y sobre las comunicaciones y los diferentes informes sectoriales publicados por la Comisión en materia de simplificación del acervo y calidad de la legislación.

1.3 Conclusión

1.3.1 El CESE considera que la tarea de hacer más simple, coherente y pertinente el corpus jurídico comunitario no es sólo una cuestión de métodos y técnicas, sino una cuestión profundamente política que exige una intensa movilización interinstitucional, apoyada en un respaldo participativo igualmente intenso por parte de la sociedad civil organizada.

DICTAMEN

2. Introducción

2.1 El Comité Económico y Social Europeo (CESE) ha recibido una solicitud de la Presidencia británica para que elabore un dictamen sobre el tema «Legislar mejor». Asimismo ha recibido una consulta sobre el 12º Informe de la Comisión relativo a la simplificación del Derecho comunitario, y ha examinado su Comunicación «Legislar mejor para potenciar el crecimiento y el empleo en la Unión Europea», emanada del Consejo Europeo sobre la revisión de la Estrategia de Lisboa, y la reciente Decisión de la Comisión sobre la transposición de las directivas.

2.2 Las sugerencias del Comité no ponen en cuestión el método comunitario, basado en el Estado de Derecho (*rule of law*), reafirmado y consolidado por el Tratado Constitucional y completado por el establecimiento de un procedimiento de intervención directa de la sociedad civil ante el poder de iniciativa. Se fundamentan esencialmente en las conclusiones del Consejo de Edimburgo de 1992, el Libro Blanco sobre la gobernanza y la Estrategia de Lisboa (2000-2001) y el acuerdo institucional del 16 de diciembre de 2003, y tienen en cuenta los trabajos emprendidos a iniciativa de las seis presidencias y del Consejo.

2.3 Sin embargo hacen hincapié en la participación de la sociedad civil en el proceso de elaboración, evaluación y posterior revisión de la legislación. Sus opiniones y propuestas sobre el sentido y la calidad de los proyectos legislativos pretenden contribuir de forma constructiva a la mejora del entorno jurídico y administrativo de las empresas y los ciudadanos.

2.4 El CESE reconoce la necesidad de legislar mejor y celebra toda iniciativa que vaya en este sentido. Sin embargo, subraya que no debe considerarse que toda reglamentación es inútil o impide a la UE adaptarse a los desafíos que se le plantean. Por otra parte, no podría apoyar un proceso que conduciría a la Comisión, como guardiana del interés comunitario y motor de la integración europea, a renunciar a ejercer su derecho de iniciativa y, así, contribuir a crear una Unión cada vez más estrecha entre los pueblos.

I. LEGISLAR MEJOR: ¿EN QUÉ CONSISTE?

3. Legislar mejor: una estrategia comunitaria prioritaria

3.1 Legislar mejor es contribuir a una mejor gobernanza y a una legislación más simple y comprensible, que pueda transmitir a la sociedad civil una buena imagen de la capacidad de las instituciones europeas para actuar eficazmente: es por tanto restablecer la confianza de la sociedad civil en las instituciones que producen las normas.

3.2 Actualmente, el principio de igualdad ante la ley se ve cuestionado por la complejidad y profusión de normas vigentes, la dificultad de acceso al derecho aplicable y al derecho en gestación. Ahora bien, los imperativos de inteligibilidad y accesibilidad de la legislación deben presidir tanto la simplificación del acervo como la preparación de nuevas propuestas legislativas.

3.3 La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, proclamada solemnemente en Niza en el año 2000, afirma el derecho de los ciudadanos europeos a una buena administración: la información y la participación de los destinatarios, la necesidad de la propuesta legislativa, el recurso a expertos independientes y fiables, la aplicación de los principios de proporcionalidad y subsidiariedad, la calidad de la legislación, de su transposición o su aplicación y la simplificación administrativa son condiciones esenciales para la eficacia de este derecho desde el punto de vista de los usuarios del Derecho.

3.4 Las prioridades «Simplificar el acervo» y «Legislar mejor», acompañadas por las acciones comunitarias emprendidas a tal efecto, corresponden a la misma gestión de buena gobernanza y requieren que se les dediquen suficientes recursos; hay que integrarlas en el proceso de elaboración y aplicación de la legis-

lación. Una vez consolidado el proceso debe respaldarse políticamente a largo plazo con unos recursos adecuados.

3.5 La simplificación del acervo y la mejora de la calidad y la eficacia de la legislación se han convertido en una prioridad comunitaria absoluta para la competitividad, el crecimiento y el empleo, el desarrollo sostenible y la calidad de vida de los ciudadanos de la Unión, entre otras cosas para facilitar la actividad económica de las empresas europeas en el mercado interior y en los intercambios comerciales con terceros países..

3.6 Sin embargo, los trabajos emprendidos y las iniciativas tomadas distan mucho aún de haber producido su pleno efecto; la falta de éxito actual de la Estrategia de Lisboa, el balance y las propuestas del Informe de Wim Kok y su reactivación por el Consejo Europeo llevan necesariamente a una reevaluación de la estrategia aplicada desde 1992 y notablemente reforzada desde 2001 por las instituciones y los Estados miembros para mejorar la legislación y su aplicación.

3.7 El CESE comparte el punto de vista de la Comisión de que es necesaria una reevaluación global de las necesidades y los recursos disponibles. Lo mismo cabe decir a nivel nacional.

3.8 Ahora bien, las dificultades de Europa en lo que se refiere a competitividad, realización de una economía del conocimiento y en el ámbito político a transparencia, participación, eficacia y aceptación de la legislación por los ciudadanos y las empresas exigen un refuerzo decisivo e incluso en algunos aspectos una redefinición de los métodos, junto con una reasignación de los medios para legislar mejor en una Europa de 25 miembros, que por otra parte seguirá ampliándose en el futuro.

3.9 La estrategia actual de la Comisión se desprende claramente de sus dos comunicaciones publicadas en marzo de 2005 ⁽²⁾ y debería completarse con la propuesta de un marco operativo para las agencias durante el presente año. A juicio del CESE, este marco debería limitarse a establecer directrices, sin recortar la autonomía de las agencias, que ya están controladas por el Tribunal de Cuentas en la ejecución de sus presupuestos y por las autoridades judiciales en caso de litigios.

3.10 En el 12º Informe «Legislar mejor, 2004» ⁽³⁾ se recuerdan el Plan de Acción de la Comisión «Simplificar y mejorar el marco regulador», el Acuerdo Interinstitucional (AI) de diciembre de 2003 ⁽⁴⁾ y la estrategia de los Estados miembros inscrita en el programa de acción intergubernamental adoptado en mayo de 2002 por los ministros de administraciones públicas. En su 11º Informe «Legislar mejor, 2003» ⁽⁵⁾ la Comisión había recordado sus objetivos, que por otra parte se exponen detalladamente en ocho comunicaciones específicas ⁽⁶⁾.

⁽²⁾ COM(2005) 97 final de 16.3.2005 y COM(2005) 98 final de 21.3.2005.

⁽³⁾ COM(2005) 98 final de 21.3.2005.

⁽⁴⁾ DO C 321 de 31.12.2003.

⁽⁵⁾ COM(2003) 770 final de 12.12.2003.

⁽⁶⁾ Especialmente en la titulada «El encuadramiento de las agencias reguladoras europeas», COM(2002) 718 final.

3.11 El plan de acción de la Comisión se deriva de los trabajos preparatorios de expertos, del Libro Blanco sobre la gobernanza europea de 2001 y de los trabajos del grupo sobre la calidad de la reglamentación creado en 2000 por los ministros de administraciones públicas; actualmente existe ya un consenso bastante amplio.

3.12 La mejora del acervo comunitario mediante la simplificación constituye un objetivo esencial para la Comisión, que se ha dotado de una metodología y unos medios para alcanzarlo.

3.13 La Comisión ha establecido disposiciones generales en lo que se refiere a las modalidades de consulta previa, la realización de evaluaciones de impacto y la calidad y las modalidades de redacción de la nueva legislación desde el comienzo del proceso iniciado por el Consejo de Edimburgo de 1992 en materia de simplificación y respeto de los principios de proporcionalidad y subsidiariedad. Doce informes anuales dan cuenta de su seguimiento y avances. Sin embargo los avances, aunque reales, distan mucho aún de ser plenamente convincentes para los usuarios del Derecho.

3.14 La iniciativa impulsada por el Consejo para legislar mejor desde la presidencia irlandesa fue objeto en 2004 de una declaración de seis presidencias en pro de una mejor legislación (7). El Consejo de Competitividad de noviembre de 2004 estableció una veintena de actos legislativos para la simplificación (distribuidos en 15 prioridades) y prosiguió sus trabajos en este sentido en febrero de 2005; la Comisión ya ha empezado a concretar estas orientaciones y ahora es imprescindible llevar a buen término esta tarea.

3.15 En su Comunicación «Legislar mejor para potenciar el crecimiento y el empleo en la Unión Europea» (8) la Comisión reexamina su enfoque de 2002 a la luz de la revisión de la Estrategia de Lisboa.

3.16 Por su parte, el CESE está firmemente decidido, como representante institucional de la sociedad civil organizada, a contribuir desde el principio y mucho más activamente a la iniciativa de dotar a Europa de una legislación mejor, más clara, coherente y eficaz, para responder a las legítimas expectativas de los ciudadanos y las empresas. El protocolo concluido con la Comisión (9) le permite organizar consultas sobre las propuestas legislativas. En este sentido sus dictámenes deben ser más incisivos y situarse prioritariamente en el punto de vista de los destinatarios de la legislación.

4. Fundamentos de una estrategia para legislar mejor en Europa

4.1 Conforme al marco jurídico establecido por los Tratados, la legislación constituye el medio privilegiado de la

(7) *Advancing Regulatory Reform in Europe*, declaración conjunta del 7 de diciembre de 2004.

(8) COM(2005) 97 final.

(9) Firmado el 24 de septiembre de 2001.

acción comunitaria, a diferencia de los Estados miembros que pueden recurrir a una mayor variedad de instrumentos.

4.2 La mejora de la legislación (existente y futura) no sólo debe tener como objetivo la simplificación, sino también la utilización coherente de los conceptos jurídicos y la claridad de la redacción, sobre todo en los ámbitos en los que la legislación es más evolutiva, abundante y compleja. Cabe citar como ejemplo la legislación relativa al mercado interior y al medio ambiente, la política de transportes o las estadísticas.

4.3 La Estrategia de Lisboa, especialmente la necesidad de mejorar la competitividad y el objetivo de una mejor gobernanza europea (10), exigen en particular realizar un examen de la función de regulación y de las condiciones en que se ejerce, estudiando al mismo tiempo las repercusiones de la legislación europea en los Estados miembros (legislación, administración) para garantizar una aplicación más uniforme del Derecho y una coherencia legislativa en igualdad de condiciones (*level playing field*) en el mercado interior. Para ello las transposiciones no deben añadir disposiciones inútiles ni complicar las directivas.

4.4 El Consejo Europeo de Lisboa ya había pedido a la Comisión, el Consejo y los Estados miembros que antes de 2001 definieran una estrategia encaminada a simplificar el entorno reglamentario (11) mediante una acción coordinada. Asimismo subrayó la necesidad de orientarse hacia modos de reglamentación nuevos y más flexibles.

4.5 El CESE considera que estos nuevos modos de reglamentación, que respalda (12), exigen un compromiso más directo y permanente de la sociedad civil en la acción legislativa, bien en cooperación con las instituciones o bien de manera más autónoma (corregulación y autorregulación), como se estableció en el AI de diciembre de 2003.

4.6 Es preciso crear nuevas asociaciones con los agentes socioeconómicos (aprovechar mejor los comités de empleo y el diálogo social, pero también, eventualmente, crear por ejemplo comités sectoriales o grupos de trabajo temáticos), porque la economía se globaliza y se desmaterializa (economía digital y sociedad del conocimiento, cuestiones de propiedad industrial y derechos de autor, auditoría de empresas y nuevos instrumentos y servicios financieros) (13), lo que exige cuestionar en cierta medida los procedimientos y los instrumentos tradicionales, o en todo caso exige superar su dificultad para adaptarse a la rápida evolución de los mercados y a las necesidades en materia de innovación e inversión, o de formación e investigación.

(10) Libro Blanco de la Comisión sobre la gobernanza europea, COM(2001) 428 final.

(11) La Comisión dio curso a la solicitud del Consejo en las Comunicaciones COM(2002) 275 final «La Gobernanza Europea: legislar mejor» y COM(2002) 278 final «Plan de acción: Simplificar y mejorar el marco regulador», de 6.2.2002.

(12) Véase el documento informativo aprobado por el CESE en febrero de 2005 sobre «La situación actual de la corregulación y la autorregulación en el mercado único», CESE 1182/2004 fin de 10.2.2005.

(13) Valga como ejemplo el procedimiento Lamfalussy en la regulación de los mercados financieros.

4.7 Por su parte, la Comisión practica ya procedimientos de consulta y evaluaciones de impacto cuya hoja de ruta se publica cada año, recurriendo entre otros al método comparativo «costes-beneficios», que se completa con otras herramientas como el análisis multicriterios. A juicio del CESE, el balance costes-beneficios no constituye por sí solo una herramienta totalmente pertinente en todos los ámbitos y para todas las consecuencias de la legislación (por ejemplo en sanidad y medio ambiente). En efecto, en el análisis hay que incluir la aplicación de derechos fundamentales o de consideraciones de interés general difíciles de evaluar por definición en términos de costes-beneficios.

4.8 Además de la Comunicación «Actualizar y simplificar el acervo comunitario»⁽¹⁴⁾, que establece el marco de acción, se han puesto en marcha dos iniciativas más específicas, por una parte sobre la legislación agraria⁽¹⁵⁾ y en 2004 sobre la relativa a la pesca⁽¹⁶⁾, ambas especialmente farragosas y de rápida evolución, y por otra parte sobre la simplificación en el mercado interior (SLIM), que funciona desde 1996 y ha dado resultados parciales pero alentadores, aunque haya recibido escaso seguimiento por parte del Consejo y el Parlamento, hasta el punto de que actualmente parece abandonada⁽¹⁷⁾.

4.9 El Acuerdo Interinstitucional (AI) del 16 de diciembre de 2003 entre la Comisión, el Parlamento y el Consejo⁽¹⁸⁾ pretende establecer entre las instituciones un enfoque renovado de la función legislativa que abre nuevas posibilidades al contrato, la corregulación y la autorregulación. El CESE ha emitido un dictamen motivado por este acuerdo sobre el tema de la simplificación⁽¹⁹⁾, además del documento informativo antes citado sobre las formas alternativas de regulación⁽²⁰⁾. Con anterioridad el CESE había centrado principalmente su atención en la acción SLIM. A juicio del Comité, la puesta en práctica del AI deberá hacerse prestando una atención especial a las PYME y a la aplicación de la Carta Europea de las PYME.

4.10 A veces se afirma que más de la mitad de la legislación aplicable en los Estados miembros es de origen comunitario. En el año 2000, durante los trabajos preparatorios sobre la gobernanza, se indicó la cifra de 80 000 páginas de acervo comunitario; actualmente otros estudios muestran un avance más moderado, equivalente al 10 % de la nueva legislación interna.

4.11 En cualquier caso, la aplicación de esta legislación no sólo tiene un coste de elaboración, transposición y aplicación para la Unión y los Estados miembros, sino que también tiene un coste para las empresas y los particulares que tienen la obligación de conocer la ley, respetarla y seguir trámites administrativos específicos (*compliance costs*, o *costes de aplicación*).

⁽¹⁴⁾ COM(2003) 71 final de 11.2.2003.

⁽¹⁵⁾ COM(2001) 48 final, Informe sobre la simplificación de la legislación agraria.

⁽¹⁶⁾ COM(2004) 820 final de 15.12.2004.

⁽¹⁷⁾ SLIM sólo se ocupaba del mercado interior, y la Comisión se propone ahora establecer una metodología horizontal para todos los sectores; se prevé que las nuevas indicaciones se publicarán en octubre de 2005.

⁽¹⁸⁾ DO C 321 de 31.12.2003.

⁽¹⁹⁾ DOCE C 112/4 de 30.4.2004.

⁽²⁰⁾ CESE 1182/2004 fin.

4.12 Es difícil calcular los costes de producción de la legislación, de su aplicación y de sus implicaciones administrativas y burocráticas, pero cada vez se formulan más críticas, sobre todo procedentes de las empresas, para subrayar las exigencias, dificultades, obstáculos y gestiones a menudo superfluas que de ella se derivan, hasta el punto de que, según algunos, constituye un freno importante para la competitividad europea, lo que abunda en las preocupaciones del Consejo y la Comisión. Estos costes deben calcularse mediante un enfoque objetivo de la calidad de la legislación. La OCDE evalúa el coste de aplicación de la reglamentación entre un 3 y un 4 % del PIB europeo⁽²¹⁾.

4.13 Pero el enfoque basado en los costes de aplicación y en el impacto sobre la competitividad sólo abarca un aspecto, desde luego importante pero no único ni preferente, de la cuestión⁽²²⁾. Sin embargo sería posible utilizar un enfoque que atendiera a los resultados de la mejor legislación, a saber: la que para alcanzar sus objetivos acarrea costes mínimos de aplicación y cumplimiento. Se trata de una sugerencia del Informe Mandelkern que el CESE desearía se aplicase, con carácter experimental, a las propuestas que tengan repercusiones para las empresas y especialmente para las PYME. La Comisión considera ya en su enfoque la cuestión de los costes administrativos, y actualmente trabaja en un proyecto piloto para establecer un modelo (*EU Net Admin. Cost model*).

4.14 Legislar es un acto político que incumbe, más allá de las instituciones comunitarias y los gobiernos, a la sociedad civil organizada y a todos los ciudadanos europeos. Muchas críticas se refieren a la opacidad, la complejidad de los procedimientos de elaboración del Derecho europeo, su insuficiente transparencia y la introducción estéril de exigencias o procedimientos en la transposición de una directiva cuando la propia directiva ni siquiera lo exige (*gold plating*). Son arcanos de los procedimientos administrativos que multiplican los obstáculos, el papeleo y los costes para los usuarios del Derecho (*red tape*). Por otra parte, las ONG y los interlocutores sociales se quejan a menudo del carácter formal y los límites de los procedimientos de consulta previa, que les exigen una inversión en tiempo y asesoría tan importante como onerosa.

4.15 Se trata de problemas de visibilidad institucional, gobernanza y democracia, tanto para las instituciones como para los Estados miembros, de los que depende la imagen de Europa y de sus instituciones, que hoy día tienen la obligación de encontrar soluciones rápidas y eficaces; se trata al mismo tiempo de responder mejor a los retos del crecimiento, el empleo y la competitividad en Europa. Los Estados miembros también deben acometer una reforma del Estado y de sus administraciones, pues las críticas les afectan directamente y su contribución activa a una mejor gobernanza global resulta indispensable.

⁽²¹⁾ El FMI lo evalúa en un 3 % del PIB; un estudio de la Oficina Federal de Planificación belga (Bureau fédéral du Plan) lo evalúa para Bélgica en un 2,6 % en 2000. Pero el informe «Less is More» de la Better Regulation Task Force lo evalúa entre el 10 y el 12 % del PIB en el Reino Unido, con alrededor del 30 % del coste total de la regulación para costes administrativos.

⁽²²⁾ El hecho de no legislar también puede tener un coste, aunque no pueda ser objeto de una evaluación de impacto. Un reciente documento de la Comisión evalúa el coste de la no aplicación de las orientaciones de Lisboa.

4.16 Esto tiene una incidencia directa en el avance de la idea europea y de la construcción de la Unión, especialmente en un momento en que el debate político sobre el Tratado Constitucional centra la atención de los ciudadanos. Es preciso responder a las expectativas concretas de los ciudadanos y la sociedad civil en materia de mejora de la calidad y la legibilidad de la legislación comunitaria, así como propiciar su simplificación, evaluando al mismo tiempo la carga burocrática que lastra tanto a las administraciones como a las empresas a la hora de aplicar el Derecho.

II. MEJORAR LA CALIDAD DE LA LEGISLACIÓN COMUNITARIA

5. Simplificar el acervo

5.1 En febrero de 2003 la Comisión estableció un marco de acción destinado a reducir el volumen del acervo comunitario, mejorar la accesibilidad de la legislación y simplificar la legislación existente. Basándose en este marco la Comisión ha elaborado un programa evolutivo de simplificación y ha presentado treinta iniciativas con efectos de simplificación para los operadores económicos, los ciudadanos y las administraciones nacionales. Actualmente existen 15 propuestas legislativas cuya aprobación estudia el legislador.

5.2 El CESE espera la presentación en octubre de 2005 de la nueva fase del programa de simplificación de la Comisión. En esta nueva fase se debería tener en cuenta entre otras la opinión de las partes interesadas (véase la consulta pública abierta el 1 de junio de 2005 en el sitio EUROPA) e incluir un enfoque sectorial.

5.3 El CESE recuerda la importancia de la aplicación del acuerdo interinstitucional «Legislar mejor» aprobado en diciembre de 2003 y especialmente de su punto 36, referente a los métodos de trabajo del Consejo y el Parlamento Europeo para el examen de las propuestas de simplificación.

5.4 La codificación, instrumento esencial de simplificación, debe sustituir legalmente al derecho disperso reagrupándolo y armonizándolo. El derecho anterior debe derogarse explícitamente para conferir al código la seguridad jurídica que esperan los destinatarios y usuarios del Derecho. Ello exige una adopción formal de códigos por parte del legislador, a diferencia de la consolidación realizada por la Oficina de Publicaciones Oficiales, cuyo carácter técnico no ofrece las mismas garantías de seguridad jurídica, aunque facilite el conocimiento del Derecho. La consolidación es de hecho una preparación para la codificación.

5.5 El ámbito codificado debe ofrecer cierto nivel de completitud o de estabilidad jurídica si la codificación se realiza a derecho constante; nada impide prever en determinados ámbitos otra forma de codificación cuando resulte necesaria una refundición parcial del derecho aplicable.

5.6 Si una disposición encaja cabalmente en más de un código, figurará en un código con carácter principal y en los

otros con una forma tipográfica específica, mencionando el código donde aparece con carácter principal.

5.7 Si una consolidación permite descubrir contradicciones internas, como definiciones o vocabularios divergentes entre un texto y otro, se deberá presentar cuanto antes al legislador una reformulación global que sustituya al texto consolidado.

5.8 Los errores eventuales de derogación o codificación deberán corregirse y publicarse lo antes posible.

5.9 El recurso sistemático a la consolidación constituye un medio continuo y eficaz de simplificación, que puede poner de manifiesto la necesidad de codificar o revisar la legislación para hacerla más clara y coherente, lo que facilita en gran medida el acceso al derecho en vigor.

5.10 El sitio EUR-Lex debería permitir acceder a todo el derecho aplicable; todos los textos codificados y consolidados que representan el Derecho comunitario vigente deberían estar inscritos en EUR-Lex.

5.11 Ahora bien, al cabo de cierto tiempo se hace difícil consultar los textos aplicables debido al método de acceso al Diario Oficial, lo que dificulta el pleno conocimiento del acervo: habría que solucionar este problema técnico.

6. Propuestas del CESE sobre métodos posibles para legislar mejor

6.1 El sitio PreLex debería permitir acceder a todo el derecho en gestación, situándolo en su entorno (acompañado de evaluaciones, consultas, estudios y explicaciones). Cuando una legislación en preparación se remita a otras directivas o reglamentos debería incluirse un enlace hipertexto que permitiera acceder directamente a ellos, independientemente de su fecha de publicación en el Diario Oficial.

6.2 Es preciso derogar explícitamente o modificar toda norma anterior contradictoria con una nueva legislación.

6.3 La mayoría de estos métodos ya existen y se utilizan, pero algunos habría que perfeccionarlos. Se podrían prever otros métodos o sistemas, pero su aplicación conjunta no debería sobrecargar o retrasar indebidamente los procedimientos de elaboración, de suyo complejos, sobre todo teniendo en cuenta que el Tratado Constitucional parece plantear la codecisión como el procedimiento legislativo ordinario.

6.4 Así, la Comisión (COM(2005) 97 final) propone crear dos instancias de trabajo para asesorarla:

- un grupo de expertos nacionales de alto nivel en reglamentación que le asista en la puesta en práctica del proceso «Legislar mejor»;
- una red de expertos en cuestiones legislativas que emitan dictámenes sobre la metodología elegida en cada caso (principalmente las evaluaciones de impacto).

6.5 La Comisión ha recurrido ya a este tipo de asesoría en función de sus proyectos legislativos. La experiencia dirá si esta formalización del recurso a expertos aportará un valor añadido con respecto a las prácticas actuales.

7. Al comienzo del proceso legislativo

- a) Definición de los objetivos que debe cumplir la legislación en función del derecho originario y de la legislación ya existente, incluida la jurisprudencia del Tribunal del Justicia (TJE) en el ámbito de que se trate; examen de las posibilidades de cumplir cabalmente los objetivos previstos o perseguidos evitando la inflación legislativa, con arreglo a los principios de proporcionalidad y subsidiariedad;
- b) jerarquización de los objetivos y definición de prioridades mediante medidas sectoriales u horizontales; función del Consejo en este ejercicio; examen de la necesidad de legislar si no existen ya medios en los Tratados o legislación derivada para cumplir los mismos objetivos;
- c) planificación a medio plazo (agenda, plan de trabajo) para cumplir los objetivos fijados, integrando la utilización de nuevas asociaciones para cumplir dichos objetivos;
- d) definición del acto o los actos jurídicos más adecuados a los objetivos que se deben cumplir: directiva (ley marco), reglamento (ley), simplificación (fusión de la nueva legislación con la legislación anterior, con unificación de los conceptos jurídicos y las definiciones, consolidación sistemática de las modificaciones con el texto anterior, codificación, *restatement* o fusión de la legislación dispersa en un instrumento revisado y simplificado) u otra forma de regulación mediante métodos alternativos (codecesión, corregulación, autorregulación «supervisada» o no, contractualización); integración del objetivo de simplificación y clarificación en toda nueva medida legislativa;
- e) estudios de impacto preliminares que vayan más allá del método costes-beneficios en términos puramente financieros, sobre todo en los ámbitos donde resulta difícil la cuantificación en estos términos (por ejemplo medidas medioambientales: impacto en la salud pública, la biodiversidad, la calidad del aire o del agua; medidas sociales: participación, condiciones de vida y trabajo y su impacto previsible en la productividad y la eficacia económica o el bienestar social); el balance global debe ser positivo en términos de interés público o general (por ejemplo efectividad de los derechos socioeconómicos), pero en las modalidades de aplicación se deben evitar al máximo las obligaciones demasiado estrictas, los costes de aplicación (*compliance costs*) desproporcionados y los controles y disposiciones redundantes con respecto a los objetivos que se deben cumplir; aunque el cálculo financiero sigue siendo indispensable, en determinados casos se puede relativizar atendiendo a determinados objetivos políticos prioritarios;

f) democracia participativa: formas alternativas de regulación con participación directa de los destinatarios de la legislación; cuando se trate de instrumentos legislativos, consulta en la que participen prioritariamente y de forma efectiva y suficiente los estamentos más directamente afectados de la sociedad civil, de forma directa o a través de sus organizaciones representativas, con solicitud eventual de dictámenes exploratorios al Comité Económico y Social o al Comité de las Regiones; utilización de libros verdes y blancos como herramientas preparatorias para una amplia consulta de la sociedad civil y las instituciones; creación de asociaciones con las organizaciones de la sociedad civil organizada; utilización de los medios de comunicación para explicar los objetivos y el contenido de los instrumentos previstos.

8. Elaboración del proyecto legislativo a juicio del CESE

8.1 Estudios de impacto

8.1.1 El CESE toma nota de la adopción de nuevas directrices internas en la Comisión para el análisis de impacto, que se aplican desde el 15 de junio de 2005.

8.1.2 Las evaluaciones de impacto preliminares, ajustadas a la amplitud y la complejidad de los objetivos que se deben cumplir, deberían iniciarse utilizando los recursos humanos y las competencias existentes en la o las DG que deseen emprender una iniciativa una vez se hayan fijado a nivel político los objetivos que debe cumplir la legislación prevista. Se trataría de un primer esbozo de la evaluación.

8.1.3 Los criterios y la metodología pueden responder a un modelo preestablecido, pero adaptado después a cada DG, y si es necesario al proyecto en estudio. En esta fase se pueden prever consultas informales sobre el ámbito de aplicación, los objetivos, el tipo de instrumento y su impacto previsible con algunas de las organizaciones más representativas o afectadas y con expertos nacionales, sin cuestionar por ello el principio de consulta abierta.

8.1.4 Entonces ya se podría perfeccionar lo que el CESE denomina «estudio de impacto preliminar»⁽²³⁾, a nivel interno y si es necesario recurriendo a expertos externos independientes o a expertos nacionales conforme al modelo sugerido por la Comisión⁽²⁴⁾.

8.1.5 El CESE insiste en la necesidad de que las evaluaciones de impacto tengan en cuenta de manera equilibrada las tres dimensiones –económica, social y medioambiental– de la Estrategia de Lisboa.

⁽²³⁾ La diferencia entre la terminología del CESE y la de la Comisión, que habla de «evaluación de impacto» y no de «evaluación de impacto preliminar», como el CESE, ilustra la diferencia metodológica que establece el CESE.

⁽²⁴⁾ COM(2005) 97 final de 16.3.2005.

8.1.6 El CESE considera que es importante situar el estudio de impacto en el núcleo del proceso de elaboración y aplicación de la legislación; estos estudios no deben parecer ejercicios administrativos sin valor añadido.

8.1.7 Insiste en la obligación de una evaluación de impacto al menos para todo proyecto legislativo que afecte a las empresas o los trabajadores en los diversos sectores económicos y para todo proyecto que dependa de la codecisión. La elección del instrumento legislativo o de una eventual alternativa a la legislación (coregulación, contratos, autorregulación) debería justificarse, de conformidad con el Acuerdo Interinstitucional «Legislar mejor» de diciembre de 2003 y desde el punto de vista de su contribución a la simplificación jurídica o administrativa para los destinatarios. No obstante, los resultados de la evaluación de impacto no pueden bastar para justificar el lanzamiento de una propuesta legislativa.

8.2 Consultas y redacción

8.2.1 La siguiente fase, la de la redacción propiamente dicha de la legislación, también se realizaría a nivel interno, siguiendo los métodos de trabajo de la Comisión y en concreto la Guía de redacción, que podrá perfeccionarse con grupos de juristas y expertos adjuntos a la Comisión. Esta redacción debería dejar abiertas algunas opciones; en efecto, en la fase de la consulta no se debe presentar un texto ya «aderezado» hasta el último detalle, pero hay que consultar a los interesados sobre las diversas opciones políticas posibles.

8.2.2 Los órganos comunitarios consultivos también deberían ser consultados o ejercer su derecho de iniciativa en esta fase cuando se trate de proyectos de cierta importancia; por ejemplo, aparte del caso de los libros verdes y blancos, tanto al Comité de las Regiones, representante de las administraciones y los poderes locales, como al CESE, como representante de la sociedad civil organizada, se les debería poder solicitar un dictamen consultivo exploratorio sobre las propuestas legislativas que se refieran entre otras cuestiones al mercado interior, la economía, las empresas, el comercio internacional, las relaciones exteriores, el medio ambiente, los asuntos sociales y de inmigración, el consumo o las reformas de la legislación agraria. El dictamen deberá pronunciarse tanto sobre el estudio de impacto preliminar como sobre los objetivos perseguidos y los medios para alcanzarlos.

8.2.3 En efecto, los dictámenes emitidos sobre textos legislativos ya elaborados en detalle y que han sido objeto de arbitrajes iniciales constituyen un ejercicio demasiado tardío para influir de forma significativa en su contenido general. De este otro modo los conocimientos técnicos de ambos Comités podrían contribuir desde el principio de forma mucho más constructiva a una mejor legislación, así como a su comprensión y aceptación por parte de los destinatarios.

8.2.4 Durante esta fase se deberá realizar la consulta directa de los interesados y de las instituciones u organizaciones e instituciones nacionales y locales, combinando los medios clásicos (audiciones, seminarios, solicitudes de dictámenes consultivos) con los medios electrónicos (correo electrónico, cuestionarios en el sitio de la DG con competencia principal en la materia). De conformidad con los protocolos concluidos con los órganos consultivos, éstos pueden organizar algunos procedimientos de consulta, cuya utilización debería impulsarse.

8.2.5 El inicio de una consulta a través de un sitio comunitario supone la utilización de medios de comunicación y de publicidad adecuados para que el tema, el resumen y el propio sitio se den a conocer al mayor número posible de personas, agentes socioeconómicos, empresas y administraciones locales interesadas en el proyecto legislativo. Se podría crear un registro de organizaciones europeas y nacionales, administraciones locales, CES nacionales y regionales para advertirles por correo electrónico del inicio de una consulta; también se podría advertir a los medios de comunicación pertinentes (prensa general, especializada, profesional, etc.) con el fin de difundir la información.

8.2.6 Al final del proceso se debe publicar en el sitio de la Comisión una síntesis objetiva de las respuestas eventuales a las consultas. Esta síntesis deberá evitar todo prejuicio o tendencia a dar prioridad a las intenciones iniciales de la Comisión y asimismo evitar los apremios de los grupos de presión, para que el interés general prevalezca sobre los intereses particulares y el realismo práctico sobre los planteamientos ideológicos.

8.2.7 De otro modo podrían surgir luego obstáculos difícilmente superables, como las registradas con respecto a los dos proyectos de «paquetes portuarios» (ausencia de estudio de impacto, ausencias de referencias a los convenios marítimos internacionales de la OIT ratificados por los Estados miembros), a la propuesta de Directiva sobre servicios en el mercado interior (renuncia a la armonización de las legislaciones) y a la propuesta de Directiva sobre la patentabilidad de las invenciones implementadas en ordenador (que introducía graves confusiones e incertidumbres jurídicas, sobre la que el CESE manifestó fuertes reservas y que finalmente fue rechazada en segunda lectura por el Parlamento ⁽²⁵⁾).

8.2.8 Por lo que respecta al impacto en las administraciones nacionales, principales ejecutoras de la legislación comunitaria, convendría recurrir a los métodos ya utilizados en muchos países, consistentes en establecer vínculos entre la DG competente y los servicios idóneos de la administración nacional, las direcciones jurídicas y las direcciones técnicas interesadas. Es preciso establecer una cooperación y realizar evaluaciones de los procedimientos internos (*benchmarking*) para fijar criterios comparativos y que tengan en cuenta a los destinatarios finales de la legislación.

⁽²⁵⁾ DO C 61 de 14.3.2003 y DO C 294 de 25.11.2005.

8.2.9 Los criterios de determinación de la calidad y el impacto de la legislación deberán ser simples, como los que se proponen en el Informe Mandelkern ⁽²⁶⁾, y utilizar cabalmente los recursos estadísticos europeos y nacionales existentes, así como las experiencias de los servicios de control e inspección. No deberán descuidar la consulta del personal encargado de la ejecución y el seguimiento que la pondrá en práctica. Asimismo deberán prever las necesidades de información y eventualmente de formación complementaria o de contratación o redistribución de personal para conseguir una aplicación eficaz en la práctica.

8.2.10 Se tratará en efecto de calcular el coste de aplicación y los prerequisites técnicos de la forma más ajustada posible en cada nivel concernido, teniendo en cuenta la legislación existente y el ámbito de que se trate. Así se podrá cumplir el objetivo de un mejor conocimiento de los diversos aspectos del impacto de la legislación prevista y minimizar el coste de su aplicación.

8.2.11 La red de expertos en cuestiones legislativas que se creará para asesorar a la Comisión podrá contribuir a perfeccionar la metodología actualmente utilizada por la Comisión para reforzar su eficacia. Eventualmente deberá examinar también los estudios de impacto específicos relacionados con un proyecto o con las enmiendas que se le presenten.

8.2.12 Es necesaria una programación en cada proyecto para definir las etapas y conocer las obligaciones temporales que deben jalonar una planificación razonablemente duradera de la preparación de la legislación, teniendo en cuenta las eventuales implicaciones y urgencias.

8.2.13 Los estudios de impacto que se consideren incompletos o insuficientes deberán poder revisarse, recurriendo para ello a expertos externos si es necesario. El Parlamento acaba de crear una nueva rúbrica en su sitio OEIL ⁽²⁷⁾ dedicada al análisis de los estudios de impacto, que podría venir a complementar, quizá de forma crítica, las publicaciones ya realizadas por la Comisión (hoja de ruta y evaluaciones específicas de todos los proyectos dependientes de la codecisión, que la Comisión se ha comprometido a realizar a partir de 2005).

8.2.14 Una vez superadas estas etapas resultará ya posible ultimar la propuesta legislativa, el estudio de impacto ⁽²⁸⁾ y la ficha financiera, así como las explicaciones destinadas a hacer comprender a los usuarios, los expertos y los legisladores comunitarios y nacionales, con un lenguaje lo más inteligible posible, las finalidades, el alcance y las consecuencias prácticas de la legislación propuesta. En esta fase se debería ejercer de forma especial un «control de calidad» de la legislación, cuyas modalidades prácticas todavía están por definir.

⁽²⁶⁾ Elaborar indicadores de costes para el usuario y la administración por bloques homogéneos de reglamentaciones; utilizar un número reducido de rúbricas: complejidad, extensión de los textos, referencias a otros textos, número e importancia de las obligaciones declarativas para los usuarios o las terceras partes declarantes, número de agentes necesarios para la gestión del dispositivo, importancia del litigio provocado.

⁽²⁷⁾ Observatorio legislativo (<http://www.europarl.eu.int/oeil>). De momento la página «Estudios de impacto» está todavía en construcción.

⁽²⁸⁾ La Comisión tiene ya la posibilidad de actualizar su evaluación de impacto en función de informaciones nuevas o no disponibles con anterioridad.

8.2.15 La comunicación de la Comisión a los legisladores y órganos consultivos comunitarios y nacionales o a los órganos locales de aplicación y control deberá incluir todos estos elementos.

8.2.16 Una vez elegido el instrumento será importante definir con precisión su ámbito de aplicación, distinguiendo lo que corresponde al instrumento previsto (directiva) de lo que podría figurar en un instrumento diferente (reglamento), o bien elegir un método alternativo de regulación.

8.2.17 La redacción deberá ser clara, sin ambigüedades, y referirse explícitamente, además de al fundamento jurídico elegido, a los otros artículos pertinentes de los Tratados y a la legislación anterior. (No bastará con hacer una simple referencia técnica a un número del DOCE. Convendrá por el contrario precisar la denominación completa y sintetizar brevemente el contenido y alcance de los instrumentos a los que se hace referencia para facilitar la comprensión de los usuarios del Derecho y no sólo la de los juristas especializados.) Los vistos y considerandos resultarán especialmente importantes para hacer inteligibles los objetivos y el contenido de la legislación propiamente dicha, y deberán redactarse con claridad, evitando todo añadido superfluo.

8.2.18 La evolución o la modificación posterior de la legislación se podrán integrar en la propia legislación (informe de la Comisión tras un plazo de aplicación determinado, que ya se utiliza, o mejor aún cláusula estándar de revisión –*sunset clause*– tras un periodo determinado, por ejemplo tres años) ⁽²⁹⁾, lo que supondrá un sistema de información, de *feedback*, basado en la solicitud de informaciones y sugerencias a la sociedad civil, que deberá disponer de un interlocutor comunitario a tal efecto (punto de contacto único en las representaciones comunitarias en los países miembros o servicio determinado de la Comisión indicado en la propia legislación).

8.2.19 La Comisión deberá entonces, en aplicación de la cláusula de revisión, proponer modificaciones o una iniciativa dentro de un plazo determinado, o bien explicar, dentro del mismo plazo, por qué considera que no es necesario introducir modificaciones.

8.2.20 Algunos grupos de expertos preconizan crear una agencia europea de control de la calidad o de la pertinencia de la legislación. Sería desproporcionado, y contrario a la letra y el espíritu de los Tratados, crear una especie de autoridad superior de supervisión de la legislación con un poder de modificación. Ello pondría en cuestión el poder –y el deber– de iniciativa de la Comisión. En cualquier caso el Comité no es favorable a la creación de semejante «superagencia» de control del ejercicio del poder de iniciativa de la Comisión. Prefiere insistir en los procedimientos de consulta *ex ante* y la calidad de los estudios preliminares de impacto y en los estudios y consultas *ex post*.

⁽²⁹⁾ Desde la presentación en 2002 del Plan de acción para mejorar el marco regulador (COM(2002) 278) la Comisión introduce en sus propuestas legislativas una cláusula de revisión o reexamen en función de la materia regulada. El legislador deberá garantizar el mantenimiento de esta disposición en la aprobación de textos legislativos.

8.2.21 Los poderes reglamentarios autónomos o delegados también deben ser objeto de evaluaciones, porque los comités de legislación y las agencias reglamentarias trabajan con una opacidad relativa con respecto a los procedimientos legislativos ordinarios. El legislador debe poder controlar el ejercicio de estos poderes. Por otra parte, la composición de los consejos de administración de las agencias deberá incluir una representación paritaria de los interlocutores sociales.

8.2.22 La calidad de las traducciones a las lenguas oficiales de la Unión plantea a veces problemas. Es preciso reforzar el número y las competencias de los juristas lingüistas de la Comisión para tener en cuenta las ampliaciones. Los funcionarios que participen en la redacción de propuestas legislativas y en el esfuerzo de simplificación deberán perfeccionar a nivel interno sus conocimientos en legística formal y evaluación legislativa, que también deberán reforzarse en las carreras jurídicas universitarias nacionales para permitir la contratación de futuros funcionarios europeos y nacionales cualificados. Algunas universidades imparten ya este tipo de enseñanza y realizan investigaciones en este terreno, por lo que sus conocimientos podrían aprovecharse.

8.2.23 Antes de la publicación de una iniciativa los comités de expertos *ad hoc*, adjuntos o integrados en la Comisión, deberán formular sugerencias respecto a la claridad, coherencia y pertinencia del contenido y la redacción, así como respecto a la unidad de las nociones y conceptos jurídicos utilizados en los diferentes proyectos de instrumentos y en comparación con la legislación anterior. La Comisión ha preparado ya una guía práctica común destinada a las personas que contribuyen a la redacción de las propuestas legislativas con el propósito de dar uniformidad a las nociones y conceptos jurídicos utilizados y coherencia al derecho. Se trata de aplicar correctamente estas normas de redacción.

8.2.24 La calidad de la legislación dependerá también en gran medida de los estudios de impacto y los procedimientos de consulta preliminares, que podrán evitar un número excesivo de enmiendas o unas enmiendas demasiado extensas con respecto al proyecto inicial. La calidad de las enmiendas también puede influir en la del texto final. Si se trata de enmiendas de consenso poco claras o de textos redactados de forma vaga para satisfacer a todo el mundo, la efectividad y claridad del Derecho podrán verse afectadas. Un comité de terminología (juristas lingüistas y expertos) podría ayudar a la Comisión a reformular los cambios propuestos con el fin de mantener la claridad y la coherencia de las modificaciones que podría aceptar para una nueva lectura.

8.2.25 El Comité advierte con interés que la Comisión ha revisado sus líneas directrices de evaluación de impacto estableciendo orientaciones más claras en lo que se refiere a la economía y la competitividad, y además tiene previsto un análisis de compatibilidad con la Carta de los Derechos Fundamentales⁽³⁰⁾. Este planteamiento responde a algunas de las sugerencias del presente dictamen y el Comité estará atento a su aplicación.

8.2.26 También deberían preverse estudios de impacto sobre las enmiendas presentadas por el legislador europeo cuando

dichas enmiendas tengan un carácter substancial, utilizando el método elaborado por la Comisión pero sin prolongar por ello indebidamente los procedimientos de adaptación. En este contexto el CESE confía en que las tres instituciones puedan definir un enfoque común en materia de análisis de impacto en el marco de la aplicación del acuerdo interinstitucional «Legislar mejor».

9. Aportación del juez comunitario

9.1 Convendría evitar en la medida de lo posible la obligación de recurrir a interpretaciones para comprender la legislación, aunque la interpretación por parte del juez, completada por la de la doctrina y los expertos, sigue siendo indispensable para la aplicación del Derecho en casos especiales. Pero una legislación imprecisa o incierta pone en cuestión la seguridad jurídica, aumenta los costes de aplicación por la obligación de recurrir constantemente a expertos jurídicos técnicos y eventualmente al juez, alarga los plazos de aplicación y propicia las transposiciones incorrectas. El juez se ve entonces obligado a suplir al legislador, mientras se corre el riesgo de que los asuntos se acumulen hasta el punto de menoscabar la eficacia del derecho de acceso al juez o al menos a un proceso equitativo en un plazo razonable.

9.2 Mediante sus respuestas a las cuestiones prejudiciales el juez comunitario favorece la uniformización de los derechos nacionales. Sin embargo, la mala calidad eventual de la legislación le obliga a aclarar el significado y el alcance jurídico de disposiciones de dudosa interpretación, corrigiendo así los fallos del legislador.

9.3 Finalmente, las posibilidades de crear salas especializadas de primera instancia deberían aprovecharse al máximo para permitir al Tribunal estatuir en primera instancia con la mayor prontitud posible y ejercer cabal y rápidamente en segunda instancia su función de uniformización de la jurisprudencia y clarificación del Derecho comunitario originario y derivado.

10. Función de los Estados miembros

10.1 Los gobiernos y sus representantes en el COREPER, las diferentes formaciones del Consejo y los comités de legislación tienen una responsabilidad especial en la elaboración y aplicación de la legislación, tanto en su condición de poder legislativo como de poder ejecutivo conjuntamente con la Comisión.

10.2 Es necesaria una mejor cooperación entre los negociadores y los servicios de los ministerios concernidos por la transposición y aplicación que debería iniciarse ya en la fase de estudio de los proyectos, para anticipar y preparar mejor las disposiciones de aplicación y reducir los plazos de ejecución.

10.3 Aparte de su inserción en el sistema institucional comunitario y las transferencias de competencias o los modos de ejercicio conjunto de éstas, el Estado miembro también ha evolucionado a nivel interno; ha asistido al surgimiento de centros múltiples de decisión por obra de la descentralización o la desconcentración de las administraciones y servicios del

⁽³⁰⁾ IP/05/733.

Estado, así como a la transferencia de competencias a autoridades territoriales u órganos administrativos independientes y agencias que disponen de poderes de regulación y administración, con las consecuencias presupuestarias que ello supone. Más allá de la Unión Europea también se ha sometido a ordenamientos jurídicos supranacionales (aceptados y por ello mismo obligatorios en virtud del principio *pacta sunt servanda*), y su control de la gobernanza económica se ha debilitado en algunos ámbitos (globalización y OMC, mercado único, privatizaciones).

10.4 La reforma del Estado y de las administraciones no se desarrolla siempre al ritmo deseado, y las superposiciones de competencias crean incertidumbre o dificultades jurídicas a las empresas y a los servicios del Estado o de los entes territoriales encargados de la aplicación del derecho.

10.5 El Estado no es ya la única fuente de derecho: traspone el Derecho comunitario conforme a sus normas de aplicación y control, sin acordarlas siempre claramente con los poderes locales o las autoridades descentralizadas. Esto conduce a veces a divergencias importantes entre países en la aplicación del derecho y las exigencias administrativas de origen comunitario, lo que va en detrimento de la necesaria armonización en ámbito del mercado interior, lo que puede provocar distorsiones de la competencia.

10.6 Sin una participación activa y resuelta de los Estados miembros, a nivel político y práctico, en el proceso de simplificación y mejora de la legislación europea, los ciudadanos no serán conscientes de este proceso y los esfuerzos emprendidos serán a la postre inútiles. Los principios de la ventanilla única, la administración electrónica y la simplificación y unificación de formularios van progresando, al igual que en materia aduanera, pero con demasiada lentitud. También hay que tener en cuenta la «fractura digital» en la forma de difundir la información a los usuarios de la norma jurídica.

10.7 Sin embargo, un número importante de gobiernos y parlamentos nacionales han cobrado conciencia de la necesidad de legislar y administrar mejor, y a menudo han creado órganos especializados en la escucha de determinados sectores de la sociedad civil y encargados de velar por la calidad de la legislación que se elabora o traspone. Hay que hacer balance de estas experiencias y aprovecharlas para fomentar intercambios de experiencias y una mejor armonización de los criterios y los métodos empleados.

10.8 También hay que tener en cuenta la función del juez nacional y su recurso en el momento oportuno a las cuestiones prejudiciales. En general el servicio público de la justicia debe mejorarse desde el punto de vista de la duración de los procedimientos y en algunos casos desde el punto de vista del coste de acceso a la justicia para los procesados.

10.9 El mandato de los expertos (el grupo de expertos nacionales y la otra red de expertos independientes que

preconiza la Comisión)⁽³¹⁾ que trabajarán en apoyo de la Comisión para contribuir a la calidad de la legislación podría eventualmente ampliarse, con carácter consultivo, a la verificación de la calidad de la transposición. Se podría establecer un sistema de alerta activado por las organizaciones nacionales de la sociedad civil y los destinatarios de la legislación (punto de contacto específico, info@eurocentros).

10.10 El CESE podría asimismo considerar la creación de un enlace de las organizaciones de la sociedad civil con las secciones especializadas, en particular la de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente y la de Mercado Único, Producción y Consumo, con su Observatorio del Mercado Único y su base de datos PRISM renovada. Así podría evaluar los informes de la Comisión en materia de simplificación y mejor legislación, ciñéndose al máximo a las necesidades expresadas por los destinatarios y formular más eficazmente sugerencias de mejoras.

11. Consideraciones finales

11.1 Los Estados miembros también emprenderán un ejercicio de mejora de la legislación para mejorar la competitividad en el ámbito de la OCDE. Diversos informes de la OCDE muestran en la mayoría de los casos resultados limitados con respecto a los objetivos planteados, aunque algunos de ellos coinciden con las expectativas comunitarias (calidad de la reglamentación, simplificación de las relaciones con las administraciones y de los trámites –ventanillas únicas–, creación de nuevos instrumentos de apoyo a la decisión, procedimientos de toma de decisiones más abiertos –transparencia, participación–, administración electrónica, descentralización, etc.).

11.2 La OCDE fomenta la creación en cada país de una unidad encargada de evaluar el coste, la calidad y el impacto de las nuevas reglamentaciones. Aunque las iniciativas y los criterios que se deben impulsar en la legislación comunitaria no coinciden enteramente con los de la OCDE, debido a la diversidad de las competencias compartidas en la Unión por los 25 y de las finalidades de la legislación comunitaria, existen sin embargo sinergias entre los dos enfoques⁽³²⁾.

11.2.1 Por otra parte está en preparación un proyecto UE-OCDE sobre la integración de la legislación comunitaria en los diez nuevos Estados miembros. Por lo tanto hay que propiciar una mayor sinergia entre la UE y la OCDE.

11.3 Los problemas de transposición se derivan esencialmente de los gobiernos nacionales y sus administraciones centrales. En este ámbito la prioridad esencial debe ser la calidad. El respeto de los plazos resulta igualmente importante para evitar fragmentaciones temporales del mercado interior.

⁽³¹⁾ COM(2005) 97 final de 16.3.2005.

⁽³²⁾ La OCDE insiste en la privatización de los servicios públicos y la reforma del Estado (aligeramiento de la administración). Estas recomendaciones son a menudo más ideológicas que prácticas; la función de las administraciones nacionales debe sin duda evolucionar hacia una mayor eficacia, pero el objetivo de la reforma no debe ser sustituir el Estado por el mercado, y el Estado debe seguir estando en condiciones de ejercer sus responsabilidades.

11.4 La extensión del ámbito de la codecisión prevista por el Tratado Constitucional es importante desde el punto de vista democrático; si a esto añadimos los procedimientos de consulta y evaluación en diferentes fases y a diferentes niveles, los procedimientos pueden resultar más largos y complejos. Por otra parte, la calidad inicial de las propuestas y la calidad de la transposición de las directivas pueden compensar el riesgo de prolongación de los plazos. Por consiguiente, la elaboración de indicadores de calidad de la reglamentación tiene una importancia fundamental ⁽³³⁾.

11.5 La cuestión más difícil es la simplificación del acervo. La tarea es considerable y el CESE duda de que se puedan asignar los recursos necesarios a menos que los Estados miembros apoyen plenamente las decisiones políticas y sus implicaciones financieras. Por lo tanto, el CESE les dirige un llamamiento en este sentido.

11.6 Es preciso subrayar que el enfoque participativo plantea exigencias nada desdeñables a las organizaciones de la sociedad civil, a las instituciones y sus agentes, a los gobiernos y sus administraciones. Las soluciones formales o tecnocráticas, por sí solas, no tendrán ninguna viabilidad, aunque los instrumentos técnicos de legística o los indicadores de evaluación de impacto estuvieran perfeccionados.

11.7 Cuando la Comisión tiene el poder de celebrar tratados internacionales en nombre de la Comunidad (como en el

ámbito de la OMC) también se puede proceder, tanto a nivel nacional como comunitario, a la consulta y la participación de las organizaciones de agentes socioeconómicos y otros componentes de la sociedad civil. Para ello hay que establecer principios y métodos.

11.8 La simplificación del acervo y la mejor calidad de la legislación no pueden confundirse con ningún tipo de ideología de la desregulación económica y social. Forman parte de una gestión de buena gobernanza que lleva a controlar mejor, técnica y políticamente, la complejidad de la elaboración legislativa por parte de una Unión de Estados, de conformidad con procedimientos democráticos, participativos y racionales.

11.9 Finalmente cabe decir que los problemas y las posibilidades de solución se han planteado claramente, y los esfuerzos emprendidos son los indicados para cumplir los objetivos fijados. Así las cosas, ¿por qué siguen siendo escasos los progresos realizados en la práctica? ¿Existen factores de resistencia, y cuáles son? ¿Son suficientes los recursos o es necesario redistribuirlos? ¿Es suficiente la voluntad política de conseguirlo que muestran todas las partes interesadas? ¿Pueden superarse los obstáculos? Las respuestas a estas preguntas siguen estando abiertas, pero para el éxito de la empresa global «simplificar el acervo y legislar mejor en Europa» parece esencial una voluntad política firme acompañada de acciones a largo plazo.

Bruselas, 28 de septiembre de 2005.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Anne Marie SIGMUND

⁽³³⁾ La Comisión ha encargado un estudio sobre estos indicadores a la Universidad de Bradford, y el CESE aguarda con interés su publicación. En el sitio de la Universidad (<http://bradford.ac.uk>) se puede consultar un informe provisional.

ANEXO

al Dictamen del Comité Económico y Social Europeo

La enmienda siguiente, que obtuvo más de la cuarta parte de los votos emitidos, fue rechazada en el transcurso de los debates.

Punto 8.2.7

Suprímase.

Exposición de motivos:

El hecho de que estas propuestas no se aprobasen no se debe a deficiencias en los aspectos a que se hace referencia en los puntos anteriores. En mi opinión, compartida por muchos, estos problemas no se derivan de la ausencia de análisis de impacto o de síntesis objetivas de consultas. En el caso de la Directiva en materia portuaria, su aprobación se ha visto bloqueada por los intereses específicos de un grupo pequeño pero extremadamente fuerte. Algo similar ocurre con la propuesta de Directiva sobre los servicios, pues en torno a ella hay ciertas alianzas heterodoxas de carácter proteccionista que intentan oponerse a la libre circulación, de interés general. Por último, puede decirse que las dificultades de la propuesta de la Comisión relativa a las patentes mencionadas se deben a que se subestimó el riesgo de que intereses específicos limitados en el marco del proceso político pudieran aprovechar la complejidad técnica de la propuesta legislativa, cuya finalidad era armonizar y clarificar la normativa actual.

Es posible que las opiniones difieran sobre cómo explicar que diversos intereses hayan conseguido retrasar o bloquear las propuestas legislativas mencionadas. En cualquier caso, cuando las propuestas han sido debatidas por el CESE se ha podido comprobar que eran muy controvertidas.

El postulado, muy discutible, del punto 8.2.7 no añade nada de valor a un Dictamen que por lo demás es un texto equilibrado y de calidad, y excelente en algunas de sus partes. Por este motivo, conviene suprimir este punto, lo que haría posible recabar un mayor apoyo.

Resultado de la votación

Votos a favor: 31

Votos en contra: 61

Abstenciones: 13

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Mejorar la aplicación de la legislación comunitaria»

(2006/C 24/13)

El 10 de febrero de 2005, de conformidad con el apartado 2 del artículo 29 de su Reglamento Interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un dictamen sobre el tema «Mejorar la aplicación de la legislación comunitaria»

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 27 de julio de 2005 (ponente: **Sr. VAN IERSEL**).

En su 420º Pleno de los días 28 y 29 de septiembre de 2005 (sesión del 28 de septiembre de 2005), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 90 votos a favor, 6 en contra y 13 abstenciones el presente Dictamen.

Aplicación y cumplimiento

Resumen

En este dictamen el CESE argumenta que una legislación, una aplicación y un cumplimiento mejorados están estrechamente vinculados: una ley buena es una ley que puede cumplirse y que se cumple. La Comisión, el Consejo y el Tribunal de Justicia resuelven habitualmente los problemas de aplicación. El seguimiento, en cambio, es limitado. La razón se encuentra en la diversidad de culturas y responsabilidades y en los distintos grados de participación en la aplicación efectiva que se observan en Europa. El CESE distingue varias series de acciones que corresponde realizar a los Estados miembros y a la Comisión. Para los Estados miembros es esencialmente una cuestión de voluntad política. La actitud de las administraciones nacionales debe reflejar que ellas mismas son la UE y que, en consecuencia, se ocupan de las decisiones de la Unión. Ello supone cambios en determinados enfoques, como garantizar la capacidad administrativa, revisar las normas y procedimientos nacionales, evitar la aplicación excesiva, que se favorezca la aplicación de determinadas normas y mejorar la información. En cuanto a los Estados miembros, son deseables un debate sistemático entre las autoridades pertinentes de toda la UE y también unas evaluaciones *ex-post*, además de que cada administración nacional responda ante sus homólogos de otros Estados miembros. Asimismo, es precisa la participación de las autoridades subnacionales con competencias legislativas autónomas. El CESE aboga por un papel activo de la Comisión para promover la confianza entre las autoridades responsables de la aplicación de las leyes –fomentando redes de autoridades públicas y evaluando sistemáticamente sus resultados– y la determinación y difusión de las mejores prácticas. Debe estudiarse la posibilidad de ampliar los programas de formación actuales dirigidos a jueces y administraciones públicas. Algunas de las propuestas que se debaten en este dictamen se encuentran en fase de debate con la Comisión, y ciertos Estados miembros están llevando a cabo determinados cambios en el proceso. No obstante, en estos momentos el panorama de la aplicación y el cumplimiento presenta deficiencias graves. También han de comprometerse el Parlamento Europeo y los parlamentos nacionales. En opinión del CESE, es preciso un cambio de mentalidad, de tal modo que se pase de crear nuevos reglamentos a la aplicación, con lo que se garantizará la plena efectividad de las leyes y las políticas acordadas en la UE. Ello contribuirá a lograr una UE de 25 Estados miembros o más y a garantizar su necesaria cohesión.

1. La legislación de la UE como base de la integración europea

1.1 Un mercado interior que funcione bien regulado por normas sociales adecuadas, especialmente en el ámbito de la protección de los trabajadores, los consumidores y el medio ambiente es fundamental para la integración europea y la legítima al generar unos beneficios importantes para los ciudadanos y las empresas.

1.2 La UE está basada en el Estado de Derecho. Refuerza los cimientos del mercado interior y evita toda discriminación por procedencia o nacionalidad de los productos, las personas o las empresas. Una aplicación efectiva de la legislación comunitaria fomenta la confianza pública en las políticas y procesos europeos, y hace que la UE se acerque más a las preocupaciones de los ciudadanos y de las empresas. Esto, no obstante, supone la transposición oportuna y correcta de la legislación comunitaria en el ámbito nacional.

1.3 Por otra parte, la legislación europea, que pretende eliminar barreras de todo tipo a la consecución de unas condiciones equitativas, debe aplicarse de forma ágil y coherente en toda la UE, y todas las autoridades correspondientes –las nacionales y las regionales– han de velar por su cumplimiento.

1.4 El mercado interior funciona adecuadamente y se convierte en fuente de crecimiento y prosperidad sólo cuando los ciudadanos y las empresas no encuentran ninguna barrera discriminatoria ni oculta, incluidos unos procedimientos administrativos engorrosos o largos. Las numerosas reclamaciones que todos los años presentan ciudadanos y empresas son el resultado de unas medidas nacionales que con frecuencia son demasiado restrictivas, complejas y desproporcionadas (!). Esto se debe, en parte, a un exceso de aplicación que se produce durante la transposición de la legislación comunitaria a la nacional. El exceso de aplicación añade normativas nacionales que pueden estorbar los objetivos de la UE.

(!) En el anexo B se resumen los resultados de un cuestionario realizado por el CESE sobre posibles carencias y deficiencias de aplicación y cumplimiento en los Estados miembros.

1.5 Una legislación mejor forma parte integrante de la agenda de Lisboa. En las conclusiones del Consejo Europeo de los días 22 y 23 de marzo de 2005 se reconocía explícitamente que un marco regulador mejorado supone una positiva contribución a la competitividad. En el mismo sentido se pronunció el Consejo de Competitividad de los días 6 y 7 de junio de 2005^(?). En este sentido es preciso subrayar que una legislación, una aplicación y un cumplimiento mejorados están estrechamente vinculados: una ley buena es una ley que puede cumplirse y que se cumple.

1.6 Para que una ley pueda cumplirse ha de ser suficientemente clara, y para ser eficaz ha de representar una respuesta apropiada a problemas concretos. Cuando la ley es demasiado compleja y demasiado vaga –por ejemplo, porque no se ha realizado una evaluación de impacto adecuada–, surgen inevitablemente problemas de aplicación. Por ello es preciso elaborar nuevas leyes que resuelvan esos problemas. Las leyes inadecuadas provocan la proliferación de más leyes y cantidades excesivas de normas que imponen una innecesaria carga de cumplimiento a las empresas y que confunden a los ciudadanos^(?).

1.7 Para lograr una aplicación efectiva de la legislación, las autoridades deben tener la capacidad administrativa esencial. Si no fuese así surgiría una debilidad administrativa que se traduciría en problemas de aplicación y cumplimiento.

1.8 Al mismo tiempo, la aplicación efectiva de la legislación comunitaria mejora la competitividad y facilita la cooperación transfronteriza, dos objetivos fundamentales de la agenda de Lisboa.

1.9 El CESE considera que la UE tiene un problema de aplicación y de cumplimiento. Las estadísticas sobre el estado de cumplimiento de la legislación comunitaria demuestran que los Estados miembros se demoran en la transposición oportuna de las directivas. Las estadísticas sobre los procedimientos de infracción revelan que la transposición es con frecuencia incorrecta o incompleta. De hecho, el 78 % de las causas incoadas por la Comisión Europea contra los Estados miembros entre 2002 y 2005 eran relativas a la transposición y la aplicación de las directivas. Esto indica que los Estados miembros tienen problemas para decidir un método nacional de aplicación para la entrada en vigor de las directivas.

1.10 El Consejo se ha ocupado de los problemas de aplicación y cumplimiento en varias Resoluciones⁽⁴⁾. El Acuerdo Interinstitucional de 2003 sobre la mejora de la legislación también hacía referencia a la mejora de la transposición y la aplicación.

(?) En el punto 11 de sus conclusiones, el Consejo «invita a los Estados miembros a redoblar esfuerzos para reducir el déficit de transposición y a que se planteen una criba de su legislación nacional para compatibilizarla con las normas de la UE».

(?) Está plenamente justificado mencionar aquí a la Better Regulation Task Force (BRTF), que en 2003 y 2004 publicó tres valiosos documentos sobre los procesos legislativos nacionales y europeo, incluido el aspecto de la aplicación. Sus análisis y recomendaciones subrayan, entre otras cosas, la necesidad de claridad y eficacia, a fin de lograr la necesaria interacción entre los distintos procesos.

(4) Resoluciones del Consejo de 16 de junio de 1994, 29 de junio de 1995 y 8 de julio de 1996. Véase «National Implementation of EU Law and the Shaping of European Administrative Policy», Hans Petter Graver, en ARENA Working Papers WP 02/17, p. 6.

1.11 En varios casos el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas ha dictaminado sobre la obligación de los Estados miembros de garantizar una aplicación y un cumplimiento efectivos⁽⁵⁾.

1.12 La Comisión ha elaborado distintos documentos en los que explica cómo podrían los Estados miembros mejorar sus resultados en transposición y aplicación⁽⁶⁾. En su Libro Blanco sobre la gobernanza, la Comisión afirma lo siguiente: «En última instancia, el impacto de las normas de la Unión Europea depende de la voluntad y la capacidad de las autoridades de los Estados miembros para garantizar una transposición y aplicación eficaces, íntegras y oportunas»⁽⁷⁾. Más recientemente, en su Comunicación de 16 de marzo de 2005 sobre «Legislar mejor para potenciar el crecimiento y el empleo en la Unión Europea», presentaba una línea de acción para mejorar el marco regulador de la Comunidad sin unos costes administrativos excesivos.

1.13 Desde 1985 el nuevo enfoque ha ido convirtiéndose en un instrumento de gran utilidad para fomentar la armonización efectiva de las normas y los enfoques reguladores, pues crea un marco jurídico estable, eficiente y transparente, además de ofrecer a las autoridades un sistema de comprobaciones y balances al aplicar una variada serie de elementos definidos en las directivas. Por otro lado, supone una gran responsabilidad para fabricantes y terceras partes. Por lo que se refiere a la aplicación, la Comisión, basándose en un análisis exhaustivo, llega a la conclusión de que la experiencia «ha demostrado que la aplicación de esas Directivas puede seguir mejorándose de varias maneras»⁽⁸⁾. Este documento pone de manifiesto que existen graves deficiencias.

1.14 En su Segundo Informe de ejecución de la Estrategia para el mercado interior 2003-2006⁽⁹⁾, la Comisión analiza las deficiencias de aplicación y cumplimiento en numerosos ámbitos. Asimismo, presenta sus intenciones y busca vías de mejora. Entre otras cosas, ello supone un compromiso más claro de los Estados miembros y, en consecuencia, una voluntad política. La Recomendación de la Comisión relativa a la transposición al Derecho nacional de las Directivas que afectan al mercado interior⁽¹⁰⁾ señala determinadas prácticas que insta a los Estados miembros a adoptar. Entre tales prácticas destacan atribuir las tareas de supervisión y coordinación a un único ministro y ministerio, establecer una base nacional de datos sobre las directivas transpuestas y alentar una estrecha cooperación entre las autoridades nacionales que negocian en Bruselas y quienes aplican las medidas nacionales.

1.15 Los cuadros de indicadores sobre aplicación señalan carencias en la transposición formal. Pero, a pesar de estas llamadas de atención de las respectivas instituciones europeas, la forma de aplicar en la legislación y la reglamentación nacionales las normas acordadas no ha sido objeto de un escrutinio y un debate de seguimiento sistemáticos en el Consejo. Aunque

(5) *Ibidem* p. 21.

(6) Véase la reciente Recomendación de la Comisión de 12 de julio de 2004, 2005/309/CE.

(7) La gobernanza Europea – Un Libro Blanco, COM(2001) 428 final, p. 25.

(8) Reforzar la aplicación de las Directivas de nuevo enfoque, COM(2003) 240 final, p. 3.

(9) COM(2005) 11 final de 27 de enero de 2005.

(10) DO L 98/47, 16.4.2005.

las diferencias de aplicación en distintas partes de un Estado miembro darían lugar rápidamente a una llamada pública a la acción, cuando estas diferencias se producen entre dos Estados miembros ni siquiera se recoge en la agenda política.

1.16 Sin duda los cuadros de indicadores han hecho más transparente el registro de la transposición en los Estados miembros, aunque todavía no son comparables a los relativos a la aplicación, que buscan fomentar la transparencia en la forma que tienen las autoridades nacionales de aplicar la legislación y las políticas de la UE.

1.17 Pese a que se debaten las mejoras, aún es escaso el conocimiento e insuficiente el compromiso de todas las partes interesadas a la hora de garantizar que la legislación comunitaria, como base de la integración europea, funcione correctamente. Tal cosa sólo ocurrirá cuando se respete debidamente todo el proceso: adopción de las directivas, transposición, aplicación y cumplimiento. En muchos casos puede faltar también la voluntad de aplicar con coherencia todo el proceso. Los documentos de la Comisión, numerosos dictámenes del Tribunal de Justicia y la bibliografía especializada pertinente aportan datos suficientes para que los Estados miembros mejoren el cumplimiento de sus obligaciones jurídicas.

1.18 La aplicación efectiva de la legislación de la UE exige una atención especial y salvaguardas en una UE formada cada vez por más países. El proceso de integración en la UE no debe ponerse en peligro por la pérdida de eficacia de las normas comunitarias.

2. Contexto y cambios

2.1 Pese a que el Tratado CE ofrece diversas medidas de aproximación y armonización para completar el mercado interior⁽¹⁾, la experiencia de los años setenta y principios de los ochenta ha demostrado que la armonización completa es un proceso lento, engorroso y, en algunos casos, innecesario. Las medidas basadas en el reconocimiento mutuo y el control en el país de origen son ahora más fáciles de negociar y aplicar. También se han liberado el comercio y las inversiones de forma más eficaz, sin imponer una carga de cumplimiento excesiva. No obstante, debe señalarse que la UE ha entrado en una nueva fase, caracterizada por el aumento de las diferencias en cultura gubernamental. Ello puede conducir a un incremento positivo de la oportunidad de crear reglamentos a fin de alcanzar la convergencia y promover las buenas prácticas.

2.2 Pese a la transición a nuevos instrumentos políticos, el incremento de la legislación comunitaria ha sido, en parte, el resultado lógico del aumento y la profundización de la integración, aunque también de una aplicación incompleta o deficiente en los Estados miembros. Se han añadido más normas para evitar que los Estados miembros incumplan sus obligaciones y que las normas nacionales resulten excesivamente complejas⁽²⁾. Un ejemplo ilustrativo lo constituyen las directivas sobre liberalización aprobadas por la Comisión en virtud del apartado 3 del artículo 86 en ámbitos como los servicios y los equipos de telecomunicaciones.

2.3 Dadas las dificultades de aplicación que han experimentado muchos Estados miembros⁽³⁾, la mejora de la aplicación de la legislación comunitaria exige también los esfuerzos concertados de las autoridades de los Estados miembros. Aún no se han realizado tales esfuerzos, mientras que se ha dado el deseable paso hacia un menor intervencionismo y unos instrumentos más eficaces para la aplicación y la reglamentación de las políticas en los Estados miembros.

2.4 El Consejo Europeo de Lisboa de 2000, que puso en marcha el proceso para aumentar la competitividad de la Unión, introdujo un método abierto de coordinación para mejorar la aplicación y la ejecución empleando indicadores cualitativos y cuantitativos, evaluaciones comparativas y las mejores prácticas. Los Estados miembros todavía no han aprovechado sistemáticamente y de forma generalizada las mejores prácticas para mejorar sus propios resultados en la aplicación de las políticas.

2.5 En un principio el método abierto de coordinación despertó grandes expectativas, al igual que los objetivos de las evaluaciones comparativas y de las mejores prácticas. Sin embargo, la experiencia no justifica una conclusión positiva. Sin unos compromisos vinculantes, los Estados miembros parecen reacios a adaptar la legislación, por no mencionar la aplicación o el cumplimiento.

2.6 En 2004 los diez países candidatos habían integrado el acervo comunitario en sus respectivas legislaciones nacionales, respetando así formalmente el plazo. Sin embargo, cambiar las leyes no supone por sí mismo una transposición correcta. Por otra parte, la aplicación y el cumplimiento precisan unas autoridades y unos procedimientos administrativos satisfactorios, algo para lo que, en bastantes casos, debe partirse de cero porque se carece de la experiencia necesaria en la aplicación efectiva de las normas de la UE. Una mayor cooperación entre las autoridades nacionales y con las instituciones de la UE debería facilitar la aplicación uniforme de las normas comunitarias en toda la Unión⁽⁴⁾.

2.7 Aunque la reglamentación y la legislación de la UE se orientan a crear condiciones comunes en un mercado europeo abierto, los instrumentos pueden variar considerablemente de un ámbito a otro. El principio puede ser el mismo en todas partes: lo que puede variar enormemente es el grado de integración que se busca. Esto da lugar a más o menos normas de estricta base comunitaria y, en consecuencia, a distintas perspectivas y enfoques legales.

2.8 Estas diferencias se deben a los diversos objetivos de integración, por ejemplo, entre ámbitos como el mercado interior y las políticas medioambientales y otros como la política social y la sanidad, que son principalmente nacionales. El propio Tratado emplea términos menos ambiciosos para referirse a la sanidad pública y la educación. En estos ámbitos políticos el papel de la UE es «coordinar» y «alentar» más que integrar.

⁽¹⁾ Véase, por ejemplo, el 21º Informe de la Comisión sobre el control de la aplicación del Derecho comunitario, COM(2004) 839 final, 30.12.2004.

⁽⁴⁾ Véase también: J. Vervaele, *Compliance and Enforcement of European Community Law*, La Haya, Kluwer Law International, 1999, Ph. Nicolaidis, *From Graphite to Diamond: The Importance of Institutional Structure in Establishing Capacity for Effective and Credible Application of EU Rules*, Instituto Europeo de Administración Pública, 2002, y las referencias citadas en estas obras.

⁽¹⁾ Véanse los artículos 94 a 97 del Tratado CE.

⁽²⁾ Véase el Libro Blanco sobre la gobernanza europea, COM(2001) 428 final.

2.9 Por lo tanto, la situación actual ofrece un panorama de una gran diversidad en el que coexisten distintos instrumentos legislativos en la UE, cada uno de los cuales influye en los enfoques nacionales. Entre ellos se cuentan los siguientes:

- Instrumentos comunitarios que ofrecen la plena armonización de la legislación;
- Instrumentos comunitarios que ofrecen una armonización mínima que permite a los Estados miembros adoptar normas más estrictas (en las que puede aplicarse un contexto transfronterizo sujeto sólo a la prueba del reconocimiento mutuo);
- Directivas de nuevo enfoque, cuyo objetivo es establecer los requisitos esenciales que han de cumplir los productos del mercado de la UE;
- Legislación comunitaria basada en el principio del país de origen;
- Directivas marco, cuya implantación queda, en gran parte, a la discreción de los Estados miembros;
- Recomendaciones que pueden trasladarse a la legislación de los Estados miembros;
- Decisiones.

2.10 Este amplio conjunto de instrumentos comunitarios que exigen transposición, aplicación y cumplimiento en los Estados miembros con frecuencia da lugar a distintas interpretaciones nacionales respecto a qué debe aplicarse y cumplirse en la legislación nacional y cómo ha de hacerse.

2.11 La repercusión práctica del modelo actual es que en los Estados miembros se recogen, en distintos grados, los elementos siguientes:

- distintas culturas y sistemas jurídicos nacionales
- diversidad de responsabilidades dentro de las administraciones nacionales y de los ministerios
- competencias locales y regionales específicas en los Estados miembros
- influencia de los grupos de presión políticos y socioeconómicos nacionales
- necesidades y expectativas nacionales que conducen a un exceso de aplicación y a favorecer la aplicación de ciertas normas
- recursos financieros y organizativos para una aplicación correcta.

2.12 El enfoque de la UE, por supuesto, respeta la diversidad de los Estados miembros y sus ricas tradiciones administrativas, sus distintas culturas jurídicas y sus sistemas políticos. Incluso esto es una cuestión de principio, aunque las distintas tradiciones y culturas deben garantizar la aplicación efectiva de la legislación comunitaria, de tal forma que se eviten distorsiones y discriminaciones. La ampliación de competencias de la Unión y el proceso de ampliación en curso ponen de manifiesto la complejidad de esta tarea.

2.13 Por lo que se refiere a la Comisión, algunos de los elementos vinculantes específicos que influyen en el resultado final son los siguientes:

- deficiente formulación técnico-jurídica de las normativas legales (incluidos problemas de traducción)
- distintos grados de utilización de los instrumentos jurídicos vinculantes como consecuencia de las decisiones del Consejo
- distintos grados de participación en la aplicación y el cumplimiento en la propia Comisión, con diferencias notables incluso entre Direcciones Generales
- en ocasiones falta claridad en cuanto a las prerrogativas de los Estados miembros y las de la Comisión, debido a las repercusiones de la subsidiariedad
- a veces falta personal en la Comisión
- problemas lingüísticos (al realizar la supervisión en los nuevos Estados miembros)
- significado y consecuencias de los recursos por incumplimiento.

2.14 Paralelamente al aumento de la legislación comunitaria se ha producido un incremento de los instrumentos y procesos no jurídicos, cuyo objetivo es inducir a los Estados miembros a aplicar la legislación comunitaria oportuna y correctamente, como son los informes periódicos y los cuadros de indicadores sobre el registro de la transposición en los Estados miembros.

2.15 Por otra parte, la Comisión ha emprendido distintas acciones para informar a los ciudadanos y a las empresas sobre sus derechos y alentarlos a ejercerlos ante las autoridades nacionales y en los tribunales nacionales. Por ejemplo, los puntos de contacto para ciudadanos y empresas y los centros de SOLVIT pretenden determinar y resolver las dificultades que tienen los particulares y las empresas que trabajan o se trasladan a otro Estado miembro.

2.16 El último informe sobre los casos de que se han ocupado los centros de SOLVIT demuestra que más del 50 % del total se refiere al reconocimiento de las titulaciones profesionales, el acceso de productos al mercado, la matriculación de vehículos y los permisos de residencia. Aunque el 80 % de los casos se resuelven, estas estadísticas indican también que los problemas no son nuevos. Las dificultades tanto de los ciudadanos como de las empresas están provocadas, en gran medida, por los procedimientos burocráticos y por la falta de voluntad de las administraciones nacionales para simplificar los requisitos. Por otra parte, y pese al éxito de los centros de SOLVIT, el 20 % de los problemas no se solucionan. Los Estados miembros deberían actuar de tal manera que se reduzca este porcentaje y deberían hacer que el público –empresas y ciudadanos por igual– conozcan mejor las oficinas nacionales de SOLVIT y la red europea SOLVIT.

2.17 La ampliación de la Unión supone también un desafío. El aumento del número de miembros no puede gestionarse si no se refuerzan al mismo tiempo los procedimientos de consulta y supervisión.

2.18 Este reforzamiento de los sistemas de consulta y supervisión se ha hecho particularmente evidente en la última ampliación, así como en los parámetros aprobados por el Consejo Europeo de Bruselas de diciembre de 2004 dedicado a las próximas ampliaciones. Los futuros Estados miembros estarán sometidos a un escrutinio más atento de la Comisión y tendrán que aplicar una parte mayor del acervo comunitario para poder integrarse en la UE. Además, tendrán que cumplir en menos tiempo las disposiciones transitorias que se les concedan.

3. Una reflexión necesaria

3.1 La aplicación y el cumplimiento efectivos son de la máxima importancia para los ciudadanos y las empresas y forman parte del Estado de Derecho. Las interpretaciones a menudo divergentes de la legislación comúnmente adoptada plantean preguntas entre los ciudadanos y las empresas: ¿dónde reclamar? ¿quién es el responsable? ¿qué hacer de forma inmediata? Y hay otra pregunta más importante: ¿hasta qué punto una aplicación ineficaz provoca retrasos o alteraciones en las pautas de inversión y pérdida de confianza entre los ciudadanos? Estas preguntas tienen que ver con la legitimidad, la coherencia de las políticas comunitarias y con la posibilidad de predecirlas. Ya no puede tolerarse que continúe el actual ritmo insatisfactorio de transposición y aplicación.

3.2 La gran complejidad y los confusos cambios en la aplicación de unas directivas debidamente aprobadas a escala comunitaria exige un análisis SWOT global del sistema: ¿en qué punto nos encontramos? ¿Cuáles son las causas de los problemas? ¿Qué retos afrontan los Estados miembros? ¿Qué buscan los Estados miembros? ¿Cuáles son la relación y la interacción deseables entre la subsidiariedad y la supervisión de la UE? En otras palabras: ¿quién es responsable de valorar qué y cuáles son los criterios? ¿En qué medida se corresponden los instrumentos jurídicos y las prácticas actuales con los objetivos de la integración europea? ¿Cómo van a responder la UE y los Estados miembros a las reclamaciones de empresas y ciudadanos sobre la forma incompleta y, a veces, contraproducente de transponer, aplicar y cumplir las normas de la UE en las regulaciones y las prácticas nacionales?

3.3 Además de los debates sobre las mejoras en los Estados miembros, hay que plantearse estas inquietantes preguntas para apoyar un diálogo amplio y abierto entre los responsables políticos y las autoridades, así como en el sector privado y la sociedad civil, sobre las adaptaciones necesarias de los procedimientos y las prácticas en la UE y en los Estados miembros. Es preciso un mayor conocimiento de las consecuencias de una transposición, así como una aplicación y un cumplimiento correctos de todas las políticas comunitarias aprobadas.

3.4 Es necesario reflexionar sobre el impacto de futuras ampliaciones en la coherencia y la aplicación uniforme de la legislación comunitaria en toda la UE. La UE, además, debe estudiar la forma de evitar una situación con 27 o más Estados miembros, cada vez más distintos entre sí, que pueda interponer ciertas barreras al comercio, la inversión y la creación de empresas.

3.5 Existen varias opiniones acerca del problema de resolver la aplicación inadecuada de la legislación comunitaria que, desde una perspectiva política, está relacionado con las tensiones entre la subsidiariedad y el punto de vista de la Comunidad. Una primera opinión es que, aunque se acepta plenamente la responsabilidad de los Estados miembros a la hora de aplicar la legislación de la UE, la Comunidad debe vigilarla muy de cerca. Una segunda opinión se basa en la subsidiariedad: dar libertad a los Estados miembros y dejar que cada cual resuelva sus propios problemas. Una tercera posibilidad es que los Estados miembros se responsabilicen más, tengan más iniciativa y rindan cuentas unos a otros, mientras que la Comisión vigila el cumplimiento y utiliza plenamente sus competencias jurídicas cuando proceda.

3.6 Como guardiana de los Tratados e iniciadora de la legislación, la Comisión desempeña un papel importante garantizando el correcto funcionamiento del mercado interior. Es responsable de proponer una legislación sencilla, que pueda cumplirse y que resuelva los problemas del mercado interior sin imponer unos costes excesivos a los Estados miembros ni a las empresas. De hecho, la Comisión ha hecho grandes esfuerzos en los dos últimos años para simplificar la legislación y medir el impacto de sus propuestas. Al mismo tiempo, la Comisión debe actuar con rapidez y decisión para acabar con los incumplimientos. La Comisión debería estudiar la forma de ampliar las recomendaciones que hizo en 2004 (véase más arriba) sobre la transposición oportuna y correcta, a fin de incluir también las fases de aplicación y cumplimiento.

3.7 Como cotitulares de la Unión, los Estados miembros tienen el deber de actuar de modo leal con la Unión, cumplir sus obligaciones, facilitar la realización de las tareas de la Comunidad y no poner en riesgo los objetivos del artículo 10 del Tratado CE. En pocas palabras: la actitud de los Estados miembros debe reflejar que ellos mismos son la Unión Europea y que, en consecuencia, se ocupan de las decisiones de la Unión ⁽¹⁵⁾.

3.8 El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas ha dictaminado claramente en numerosas ocasiones que los Estados miembros no pueden alegar en su defensa la existencia de dificultades administrativas internas para justificar la aplicación incompleta o incorrecta de la legislación comunitaria. Estos fallos del Tribunal pueden servir para mejorar actuaciones previsibles en el futuro.

3.9 También será necesario reflexionar sobre el tipo de instrumentos y procedimientos jurídicos y no jurídicos más apropiados para garantizar una aplicación efectiva de las políticas en una Unión de más de 30 miembros.

3.10 Los resultados de la utilización de instrumentos y procedimientos no jurídicos han sido bastante desiguales. Pese a unos prometedores inicios, el método abierto de coordinación no parece haber tenido éxito. En cambio, los centros de SOLVIT han resuelto el 80 % de los problemas que se les han planteado.

⁽¹⁵⁾ El análisis del resultado negativo en los referendos de Francia y los Países Bajos demuestra hasta qué punto es frecuente que la opinión pública y ¡algunos políticos!, al referirse a las relaciones entre un Estado miembro y Bruselas, digan «nosotros» y «ellos».

3.11 En sus conclusiones de marzo de 2005, el Consejo de Competitividad invitaba a los Estados miembros a revisar si su legislación nacional era compatible con las normas de la UE, a fin de eliminar barreras del mercado y abrir la competencia. El Parlamento Europeo también ha reconocido las ventajas de que las administraciones nacionales controlen el cumplimiento de las normas de la UE en sus países. La revisión es un modo práctico de determinar si existen barreras comerciales y eliminarlas, tanto si se derivan de una aplicación incorrecta como de una falta de cumplimiento adecuado de la legislación comunitaria, o simplemente de una práctica administrativa que no cumple los requisitos de la UE.

4. Conclusiones y recomendaciones

4.1 Generales

4.1.1 El CESE considera que la aplicación y el cumplimiento de la legislación son elementos indisolubles de una mejor legislación y, en consecuencia, una prioridad política ⁽¹⁶⁾. La realidad no es así todavía, pese al cambio de mentalidad en algunos Estados miembros y dentro de la Comisión que prepara el camino para el futuro. Con frecuencia los legisladores han dejado de lado los requisitos de aplicación y cumplimiento. Las evaluaciones de impacto coherentes para legislar mejor también deben tener en cuenta cómo ha de desarrollarse y cumplirse la legislación. Todo el proceso es un requisito previo para la igualdad de condiciones y para la legitimidad de la UE.

4.1.2 En un principio, corresponde sobre todo a los Estados miembros garantizar que la aplicación y el cumplimiento de la legislación de la UE sean adecuados. El papel de la Comisión, como guardiana de los Tratados, consiste en asegurarse de que los Estados miembros cumplan plenamente sus responsabilidades. La Comisión puede resolver cualquier fallo a través de un recurso por incumplimiento u otros medios que se consideren apropiados para resolver un problema de aplicación indebida de la legislación de la UE.

4.1.3 Como resultado del Acuerdo Interinstitucional de 2003, el Consejo estudia en estos momentos cómo mejorar la reglamentación y simplificar la legislación. El CESE considera que debe prestarse atención suficiente a la mejora de la aplicación de todas las normas de la UE que hayan de cumplir los Estados miembros, no sólo las directivas.

4.1.4 El CESE cree que el Consejo de Competitividad, comprometido con el mercado interior, esencia del proceso de integración, debería ser el interlocutor natural de la Comisión en el ámbito comunitario para debatir sobre la aplicación y el cumplimiento.

4.1.5 Un aspecto de gran importancia y, a menudo, decisivo es que los acuerdos administrativos nacionales de los Estados miembros quedan fuera del ámbito de los Tratados. No obstante, del artículo 10 del Tratado CE y de la jurisprudencia se desprende que las autoridades nacionales deben garantizar

una aplicación y un cumplimiento apropiados. En este sentido, el CESE subraya la cotitularidad de los Estados miembros de la UE y, por supuesto, su corresponsabilidad.

4.1.6 Durante demasiado tiempo se ha dado más importancia a introducir nuevos reglamentos comunitarios. El CESE coincide con la Comisión en que en una UE de 25 Estados miembros el foco de atención debe ser la aplicación y el cumplimiento de la legislación vigente, en lugar de añadir más reglamentos. La nueva legislación comunitaria no será una opción atractiva porque exigirá una considerable inversión de tiempo y de recursos. De forma similar, recurrir excesivamente a los procedimientos judiciales para obligar a los Estados miembros a solucionar problemas también llevará mucho tiempo y agotará unos recursos escasos. Lo que hace falta es un cambio de mentalidad, de tal modo que en los Estados miembros y en la Comisión se pase de crear nuevos reglamentos a la aplicación y el cumplimiento, con lo que se garantizará la plena efectividad de las leyes y las políticas acordadas en la UE. Esto, lógicamente, no significa que la insistencia en la aplicación y el cumplimiento pueda servir de excusa para no legislar en ámbitos en los que aún se necesita más legislación.

4.1.7 Revisar las leyes comunitarias existentes y ya aplicadas –recuérdese también la experiencia de Dinamarca– será de utilidad en el proceso de mejora de la legislación. Es un ejemplo claro de la interacción entre la simplificación y la mejora de la aplicación y el cumplimiento.

4.1.8 Por lo que se refiere a las alternativas –es decir, la autorregulación y la corregulación ⁽¹⁷⁾, debe realizarse un examen caso por caso para determinar dónde funcionarían y dónde no. No obstante la necesidad de fomentar las iniciativas de autorregulación y corregulación, es preciso comprobar su viabilidad en el proceso de su aplicación concreta.

4.1.9 En opinión del CESE, también resulta obvio que las crecientes dificultades de los procesos nacionales de aplicación y cumplimiento deben estudiarse y resolverse a través de una mayor cooperación entre las autoridades nacionales y las autoridades comunitarias.

4.1.10 El CESE considera que tal cooperación reforzada cubre también el objetivo de evitar una legislación comunitaria superflua que seguramente no será el mejor camino para los procedimientos nacionales de aplicación, que son demasiado lentos y complicados y que, con frecuencia, persiguen objetivos políticos nacionales con unos medios desproporcionados.

4.2 Estados miembros

4.2.1 El CESE considera que los Estados miembros deben seguir teniendo libertad para decidir sus propios métodos y procedimientos de aplicación. Tales métodos y procedimientos también podrían ser controlados por los Estados miembros y por la Comisión en sus evaluaciones de impacto.

⁽¹⁶⁾ Esta consideración concuerda perfectamente con las observaciones de los dictámenes elaborados por el CESE desde 2000 sobre la actualización, simplificación y mejora del acervo comunitario y el marco regulador.

⁽¹⁷⁾ «La situación actual de la corregulación y la autorregulación en el mercado único»; ponente: Sr. Vever; CESE 1182/2004.

4.2.2 En opinión del CESE, y con independencia de los métodos y procedimientos que los Estados miembros elijan para aplicar la legislación de la UE o la legislación nacional que afecte al funcionamiento del mercado interior, los resultados deben ser similares en toda la Unión y lograr una vigencia real de la legislación primaria y secundaria de la UE.

4.2.3 En cuanto a los Estados miembros, el CESE cree que también es precisa la participación de las autoridades subnacionales con competencias legislativas autónomas y responsabilidad en la aplicación (Estados federados, provincias, regiones).

4.2.4 El CESE considera que el siguiente paso en la cooperación entre las instituciones comunitarias y las autoridades nacionales para la aplicación de la legislación y las políticas de la UE debe ser reforzar o perfeccionar la capacidad administrativa nacional para la aplicación de las políticas, tal y como se debate actualmente en algunos Estados miembros.

4.2.5 La capacidad administrativa es una cuestión común: los Estados miembros deben asegurarse de que las autoridades responsables de la aplicación y del cumplimiento poseen tal capacidad en grado elevado. Para el CESE esto supone, entre otras cosas, una estrecha cooperación entre quienes negocian en Bruselas y los órganos legislativos de las administraciones nacionales.

4.2.6 Un enfoque concreto que el CESE ha observado es la práctica de los reguladores nacionales en ciertos ámbitos, como las telecomunicaciones. Los reguladores nacionales respetan, al mismo tiempo, las normas europeas comunes y la vigilancia nacional. También es preciso examinar estas prácticas.

4.2.7 Debe alentarse a los Estados miembros a que revisen las normas y procedimientos nacionales (como ya hace Dinamarca, por ejemplo). Los problemas de aplicación surgen muchas veces porque las normas y los procedimientos nacionales no están suficientemente adaptados al gran mercado europeo.

4.2.8 Una forma especial de aplicar la legislación de la UE es el exceso de aplicación y favorecer la aplicación de determinadas normas. El CESE considera que podría introducirse una norma general en virtud de la cual los Estados miembros, al notificar las medidas nacionales de aplicación, justificasen formalmente a la Comisión, mediante cuadros de transposición, que son completa y totalmente conformes a la legislación comunitaria.

4.2.9 Tal vez sea oportuno que los Estados miembros informen más y mejor sobre derechos y obligaciones, tanto a sus propias administraciones como al público en general. La falta de información adecuada es frecuentemente causa del incumplimiento. El CESE cree que podrían estudiarse sanciones nacionales a ciudadanos y empresas por incumplimiento.

4.2.10 En este momento las consultas sobre transposición y aplicación están limitadas esencialmente a contactos bilaterales entre los gobiernos y la Comisión. Hace falta más interacción y

flexibilidad. Debe aumentarse el impacto de las conversaciones multilaterales en grupos de expertos nacionales que ya están teniendo lugar con vistas a la transposición y la aplicación. Es preciso un debate sistemático y claro entre todas las autoridades de la UE responsables de un ámbito político determinado para conocer los resultados conseguidos y la experiencia de los Estados miembros. Es deseable una evaluación *ex-post*.

4.2.11 En los contactos bilaterales entre Estados miembros debe valorarse el intercambio de autoridades de un modo similar a los acertados proyectos de hermanamiento que son de gran ayuda para los nuevos Estados miembros y los países candidatos.

4.2.12 Debe llevarse a cabo sistemáticamente una evaluación *ex-post* de las directivas y las leyes comunitarias aplicadas. Dado que la consulta es esencial para legislar mejor, deben preverse procedimientos similares para el proceso de evaluación *ex-post* ⁽¹⁸⁾. Los órganos legislativos originales no deben ser responsables de esta evaluación, que podría incluir también la futura necesidad y pertinencia de determinadas normas.

4.2.13 El CESE considera que los debates conducirán a la determinación sistemática de las mejores prácticas que pueden adoptar las autoridades de toda la UE. Cuando las diferencias jurídicas o administrativas entre Estados miembros impidan la adopción de las mejores prácticas establecidas, las autoridades nacionales deberían demostrar que su método o procedimiento produce resultados similares a los de otros Estados miembros que aplican las mejores prácticas. Por ejemplo, la «norma de prioridad» utilizada en algunos Estados miembros constituye una buena práctica de este tipo. Como principio de trabajo básico, la transposición de la legislación comunitaria tiene prioridad sobre la aplicación de la legislación nacional.

4.2.14 Las autoridades nacionales son habitualmente responsables ante los gobiernos o los ministros y, en ocasiones, ante el Parlamento. Puesto que una aplicación errónea o inexistente de la legislación de la UE también afecta negativamente a los intereses de los ciudadanos y las empresas de otros Estados miembros, el CESE cree posible que la UE tenga que desarrollar un nuevo concepto de responsabilidad mutua respecto de las autoridades homólogas de otros Estados miembros ⁽¹⁹⁾.

4.2.15 Las autoridades de los Estados miembros deberán explicar a sus homólogos sus prácticas administrativas, sus decisiones formales y otras acciones relacionadas con la aplicación y el cumplimiento de la legislación de la UE cuando las autoridades de otros Estados miembros consideren que esas prácticas, decisiones y acciones impiden el buen funcionamiento del mercado interior.

4.2.16 Para el CESE es importante que los Estados miembros revisen periódicamente la capacidad de sus autoridades encargadas de la aplicación y el cumplimiento, así como la compatibilidad de las normas y reglamentos nacionales y de las prácticas administrativas con los requisitos de la legislación comunitaria.

⁽¹⁸⁾ Los resultados del cuestionario del CESE (véase el anexo A) contienen ejemplos que subrayan la necesidad de esta evaluación *ex-post*.

⁽¹⁹⁾ Recientemente el gobierno británico ha establecido un Panel for Regulatory Accountability (Comisión para la Responsabilidad Regulatoria), que tal vez contenga elementos útiles a escala comunitaria.

4.2.17 En el proceso de futuras ampliaciones, los países candidatos deberán haber transpuesto la totalidad del acervo comunitario. Para el CESE resulta deseable que dispongan de la capacidad administrativa necesaria para aplicarlo correctamente antes de incorporarse a la UE.

4.2.18 El CESE considera que los Estados miembros han de estar preparados para dedicar más recursos humanos y financieros a la promoción seria de la aplicación y el cumplimiento. El Comité subraya el sorprendente contraste entre los recursos dedicados al método abierto de coordinación (autoridades, reuniones, documentación) y las dificultades financieras y de personal que experimentan muchos Estados miembros para apoyar una red tan importante como SOLVIT. Hay excepciones positivas en este sentido, como, por ejemplo, Suecia.

4.2.19 Habrá que prestar una atención muy especial al funcionamiento de los tribunales, ya que se trata de órganos especialmente encargados de interpretar y aplicar directamente la legislación comunitaria (reglamentos), así como la resultante de su transposición (directivas), que encuentran grandes dificultades a la hora de uniformar su interpretación y acelerar su aplicación a los casos concretos. Por ello es especialmente necesaria la formación de los jueces y abogados en el área del Derecho comunitario, sobre todo en los ámbitos del Derecho en materia de competencia, sanidad y protección de los consumidores.

4.3 Comisión

4.3.1 El CESE considera que la Comisión, más allá de sus esfuerzos por mejorar la legislación en sus propios servicios, tiene también la tarea de fomentar la confianza entre las autoridades responsables del cumplimiento para que respalden a las redes de autoridades nacionales, se evalúe de modo sistemático su actuación y se determinen y difundan las mejores prácticas. Asimismo, puede contribuir a través de instrumentos especiales, como los sistemas de información, a facilitar la cooperación administrativa cotidiana entre funcionarios. En este sentido el Comité Consultivo del mercado interior supone una plataforma útil para la Comisión y los Estados miembros, y lo mismo puede decirse del servicio de información sobre el mercado interior previsto por la Comisión para promover la cooperación entre los Estados miembros.

4.3.2 Además de los instrumentos que la Comisión señala en su Comunicación sobre la mejora del control de la aplicación del derecho comunitario ⁽²⁰⁾ para evitar casos de incumplimiento, el CESE cree igualmente importante desarrollar más la cooperación entre autoridades nacionales. La Comisión puede ayudar revisando las prácticas nacionales, incluso cuando no se hayan iniciado formalmente procedimientos por incumplimiento, facilitando la resolución de problemas y promoviendo en los Estados miembros las mejores prácticas en cuanto a aplicación.

4.3.3 El CESE recomienda invitar a la Comisión a realizar auditorías sobre las estructuras de cumplimiento en los Estados

miembros, posiblemente recurriendo a un interlocutor neutral, y a informar periódicamente sobre la aplicación y el cumplimiento a través de cuadros de indicadores.

4.3.4 Es preciso fomentar programas de formación financiados por la UE y basados en estudios y experiencias nacionales que reúnan a expertos de toda Europa. La formación de jueces en el ámbito de la competencia que recientemente ha patrocinado la Comisión ha dado resultados positivos. Estos programas dirigidos a jueces de tribunales regionales y secundarios, así como a las administraciones públicas, deben ampliarse a todos los ámbitos pertinentes, pues muchas veces se carece de los conocimientos necesarios. También debería prestarse atención al papel del defensor del pueblo.

4.3.5 La Comisión debería buscar activamente alternativas a los procedimientos contenciosos formales, que suelen ser demasiado lentos para el demandante. ¡La mitad de los recursos por incumplimiento duran más de cuatro años! Una de las alternativas son las reuniones para tratar varios asuntos e instrumentos como SOLVIT. La Comisión podría valorar el hacer públicos los resultados de tales reuniones.

4.3.6 El trabajo debe orientarse a determinar las medidas más apropiadas para conseguir los resultados políticos deseados. En casos concretos y para garantizar la fiabilidad de los resultados en los Estados miembros, la Comisión podría estudiar la presentación de propuestas de reglamento en lugar de propuestas de directiva. De forma más general, la Comisión debería tener presentes los problemas que pudieran plantear los diversos procedimientos de aplicación nacionales.

4.3.7 En opinión del Comité, la Comisión debe dotarse de las competencias y recursos necesarios para llevar a cabo su labor tradicional de supervisar la aplicación de la legislación de la UE, así como sus nuevas labores de facilitar la identificación y difusión de las mejores prácticas. El CESE acoge con agrado la auditoría interna que la Comisión tiene previsto realizar en 2006 para valorar sus procedimientos y métodos de trabajo actuales en este ámbito.

4.3.8 Debe animarse a la Comisión a perfeccionar su trabajo de vigilancia de la aplicación y el cumplimiento, para lo cual tal vez se precisen también más recursos en el seno de la Comisión. En este sentido se necesita una mayor coherencia entre los enfoques de las distintas Direcciones Generales.

4.4 Buena gobernanza y sociedad

4.4.1 Para el CESE, la información, la consulta y la vigilancia de la aplicación y el cumplimiento no deben limitarse a las administraciones y a las autoridades. El Parlamento Europeo y también los parlamentos nacionales deben participar en este proceso. El CESE acoge con satisfacción la reciente iniciativa del Parlamento Europeo de incluir en su programa la aplicación y el cumplimiento. Sin duda esta iniciativa contribuirá a conseguir la tan necesaria atención política hacia este asunto.

⁽²⁰⁾ COM(2002) 725 final de 11.12.2002.

4.4.2 Como parte de la iniciativa para mejorar la gobernanza, la Comisión se comprometió a realizar una amplia consulta ⁽²¹⁾ y se espera lo mismo de los Estados miembros. Una parte de la legislación secundaria, como los reglamentos sobre competencia o las directivas sobre telecomunicaciones, exige que las autoridades nacionales consulten a las partes interesadas antes de adoptar cualquier medida. Algunos Estados miembros tienen la tradición de realizar consultas públicas que respalden la formulación y valoración de sus políticas. La mayoría de los Estados miembros efectúan algún tipo de evaluación del impacto financiero y medioambiental. La evaluación de impacto tiene una fase consultiva y un componente de valoración. En opinión del CESE, tales consultas y evaluaciones, que esencialmente determinan las necesidades de los ciudadanos y empresas y los efectos que las políticas supondrán para ellos, aumentan la comprensión de las políticas, refuerzan su legitimidad y preparan el terreno para posibles mejoras.

Bruselas, 28 de septiembre de 2005.

4.4.3 Dada la complejidad de estos procesos, la buena gobernanza implica explicar a toda Europa que, pese a la «subsidiariedad» y a tradiciones administrativas concretas, los gobiernos tienen que llevar a cabo lo que se ha acordado a escala de la UE. Esto significa también que, aparte de la Comisión y los Estados miembros, la aportación del sector privado y de la sociedad civil es muy necesaria para fomentar el progreso y las mejores prácticas.

4.4.4 En opinión del CESE, se necesita una publicidad muy estudiada tan pronto como la Comisión y los Estados miembros hayan elaborado ideas concretas sobre la presentación de la aplicación y el cumplimiento como parte integrante del proceso de legislar mejor.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Anne-Marie SIGMUND

⁽²¹⁾ Véase COM(2002) 713 final de 11.12.02.

ANEXO

al dictamen del Comité Económico y Social Europeo

Las propuestas de enmienda siguientes, que obtuvieron más de un cuarto de los votos emitidos, fueron rechazadas en el transcurso de los debates:

Punto 1.2

Modifíquese como sigue:

«La UE está basada en el Estado de Derecho. Refuerza los cimientos del mercado interior y evita toda discriminación por procedencia o nacionalidad de los productos, las personas o las empresas. Una aplicación efectiva de la legislación comunitaria, en el estricto respeto de las normas vigentes en materia de protección social, protección del consumidor y del medio ambiente, fomenta la confianza pública en las políticas y procesos europeos, y hace que la UE se acerque más a las preocupaciones de los ciudadanos y de las empresas. Esto, no obstante, supone la transposición oportuna y correcta de la legislación comunitaria en el ámbito nacional.»

Exposición de motivos

Sólo un mercado interior regulado por las normas mencionadas podrá garantizar los resultados esperados por la gran mayoría de los ciudadanos. Los referendos (sobre la Constitución Europea en Francia y en los Países Bajos) y los sondeos (Eurobarómetro) efectuados últimamente demuestran claramente que la población desea una política con la que pueda identificarse.

Resultado de la votación:

Votos a favor: 43

Votos en contra: 45

Abstenciones: 7

Punto 2.1

Modifíquese del modo siguiente:

«2.1 Pese a que el Tratado CE ofrece diversas medidas de aproximación y armonización para completar el mercado interior ⁽¹⁾, la experiencia de los años setenta y principios de los ochenta ha demostrado que la armonización completa es un proceso lento, engorroso y, en algunos casos, innecesario. Aunque en algunos casos ~~±~~ las medidas basadas en el reconocimiento mutuo y el control en el país de origen son ahora más fáciles de negociar y aplicar, antes de generalizar el enfoque del principio de país de origen deben crearse en primer lugar las condiciones necesarias adoptando un enfoque diferenciado que prime una armonización con normas estrictas en materia de protección de los trabajadores, de los consumidores y del medio ambiente en los diversos sectores. Sólo así se podrá lograr en conjunto un mercado interior de calidad. Ello está igualmente en consonancia con la petición hecha por el CESE en su Dictamen, aprobado en febrero de 2005, sobre la Directiva relativa a los servicios en el mercado interior ⁽²⁾. También se han liberado el comercio y las inversiones de forma más eficaz, sin imponer una carga de cumplimiento excesiva. No obstante, También debe señalarse que la UE ha entrado en una nueva fase, caracterizada por el aumento de las diferencias en cultura gubernamental. Ello puede conducir a un incremento positivo de la oportunidad de crear reglamentos a fin de alcanzar la convergencia y promover las buenas prácticas.»

Exposición de motivos

En el dictamen sería inoportuno, tras el amplio debate celebrado en el marco del Dictamen sobre la Directiva relativa a los servicios a cuyo término se alcanzó el consenso arriba expresado, cuestionar seriamente la armonización de las normas. Mencionar en este contexto los resultados de dicho debate contribuye no sólo a una mejor coordinación entre los dictámenes del CESE, sino que también se completa útilmente en cuanto al fondo el asunto de la armonización.

⁽¹⁾ Véanse los artículos 94 a 97 del Tratado CE.

⁽²⁾ DO C 221 de 8.9.2005.

Resultado de la votación:

Votos a favor: 44

Votos en contra: 48

Abstenciones: 9

El siguiente texto del Dictamen de la Sección Especializada fue rechazado para sustituirlo por una enmienda pero obtuvo más de un cuarto de los votos emitidos:

Punto 1.1

«1.1 Un mercado interior que funcione bien es fundamental para la integración europea y la legítima al generar unos beneficios importantes para los ciudadanos y las empresas.»

Resultado de la votación:

Votos a favor: 38

Votos en contra: 44

Abstenciones: 10

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «La obesidad en Europa: papel y responsabilidad de los interlocutores de la sociedad civil»

(2006/C 24/14)

El 18 de febrero de 2005, 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: «*La obesidad en Europa: papel y responsabilidad de los interlocutores de la sociedad civil*».

La Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su Dictamen el 5 de septiembre de 2005 (ponente: **Sra. SHARMA**).

En su 420º Pleno de los días 28 y 29 de septiembre de 2005 (sesión del 28 de septiembre), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 83 votos a favor, 4 en contra y 10 abstenciones el presente Dictamen.

1. La obesidad — La responsabilidad de la sociedad

1.1 Es un hecho muy triste que los dos principales problemas nutricionales con que se enfrenta el mundo actualmente sean, por un lado, 600 millones de personas que pasan hambre, y por otro, 310 millones de personas que padecen un problema de obesidad.

1.2 La infinidad de documentos, estudios e informes de expertos, mesas redondas y grandes organizaciones internacionales sobre temas de alimentación, actividad física y obesidad no han desembocado en soluciones ni ACCIONES para atajar esta enfermedad tan costosa desde el punto de vista social y económico.

1.3 Una ingesta excesiva de energía en forma de alimentos, **más** un gasto reducido de calorías, **es igual a** un exceso de energía que se almacena en el cuerpo en forma de grasa. Éste es el mecanismo que da lugar a la obesidad, un fenómeno que, debido a una serie de factores económicos, sociales y psicológicos, ha aumentado en las últimas décadas y se ha convertido en un problema sanitario prioritario.

1.4 En los últimos 30 años ha aumentado drásticamente el número de personas obesas. En el año 2000, la OMS declaró la obesidad **la principal amenaza sanitaria para el mundo occidental**.

— Catorce millones de niños padecen sobrepeso, y tres millones de ellos son obesos; esta cifra aumenta en 400 000 cada año, afectando casi a uno de cada cuatro niños en la UE-25;

— **entre el 10 y el 20 % de los niños del norte de Europa padecen sobrepeso; en el sur de Europa, Irlanda y el Reino Unido la cifra es del 20-35 %;**

— **en muchos países de la UE, más de la mitad de la población adulta padece sobrepeso, y entre el 20 y el 30 % de los adultos se consideran obesos;**

— la obesidad durante la madurez aumenta el riesgo de padecer demencia en el futuro;

— **seis de los siete principales factores de riesgo de muerte prematura están relacionados con nuestros**

hábitos de comer, beber y movernos (el otro factor es el tabaco);

— **la obesidad es el origen del 2-7 % del gasto sanitario total de los países desarrollados.**

1.5 El incremento de la obesidad y sus consecuencias negativas, tanto a nivel individual como de la sociedad, impone la adopción de un enfoque interdisciplinario y multifactorial, que requiere a su vez una actuación interdependiente de las naciones, las comunidades y los individuos. Los gobiernos, en colaboración con otras partes interesadas, desempeñan un papel esencial en la creación de un entorno que permita y anime a las personas, a las familias y a las comunidades a adoptar decisiones positivas con vistas a un estilo de vida sano.

2. Factores que contribuyen a la obesidad

El incremento de las actividades sedentarias y del uso de transportes motorizados, la reducción de la actividad física y el aumento del consumo de alimentos y bebidas muy energéticos y de composición poco equilibrada son probablemente los principales factores que contribuyen a la actual epidemia de obesidad.

2.1 Factores generales

Determinados modelos culturales y comportamentales propios de la «civilización del bienestar» son el principal factor de la explosión de la obesidad, que sólo se podrá atajar mediante acciones coordinadas de información y prevención (a nivel nacional, local e individual) que modifiquen las actitudes culturales y las pautas de comportamiento más negativas, sin caer en el error de la «medicalización de la obesidad» o en su instrumentalización.

2.2 Los principales ejes de intervención incluyen pues un conjunto muy articulado de sectores o actividades, que podría resumirse del siguiente modo:

— **sociedad:** educar en el ámbito alimentario (abordando el tema del valor nutricional global de los alimentos y no sólo los aspectos nutricionales cuantitativos) y favorecer estilos de vida más saludables, especialmente en lo que respecta al ejercicio físico;

- **ámbito escolar:** instruir acerca de la calidad de los alimentos, las causas y los efectos de la obesidad, impartir una enseñanza renovada de la economía doméstica y de la educación cívica encaminada a fomentar estilos de vida más sanos, y valorizar la actividad física, incluida la recreativa;
- **industria:** alentar comportamientos éticos en la industria alimentaria, sobre todo en las actividades de marketing y de publicidad a través de los medios de comunicación, y fomentar políticas de personal que favorezcan una alimentación correcta y un adecuado ejercicio físico;
- **transporte:** contrarrestar la utilización excesiva de los medios de transporte en detrimento de la actividad física y elaborar políticas que no provoquen un incremento de los costes de distribución, sobre todo de los alimentos frescos;
- **medios de comunicación:** asegurarse de que las prácticas publicitarias no provoquen consumos excesivos o desequilibrados, y sensibilizar a los padres sobre los riesgos, incluidos los físicos, de un uso excesivo y prolongado de la televisión, los videojuegos e Internet;
- **servicios sanitarios:** proporcionar un verdadero servicio de información dirigido a todos, y elaborar campañas de información y prevención en vez de limitarse a tratamientos terapéuticos tardíos y, a menudo, ineficaces;
- **ámbito político:** realizar inversiones responsables y adecuadas para iniciativas concretas, tanto a nivel nacional como local, dirigidas a todos los segmentos de la población, y sobre todo a los grupos más débiles por su educación o sus ingresos.

3. Dejar de echar la culpa a los demás

3.1 El mundo industrializado constituye hoy día un entorno que propicia en alto grado la obesidad. Algunas de las causas son obvias, otras muchas son menos evidentes, y la mayor parte de ellas no son consideradas como perjudiciales por la sociedad. Preocupa la falta de previsión de cara a las generaciones futuras y el hecho de que nadie esté dispuesto a asumir responsabilidades, sino que se tienda más bien a culpar a los demás.

3.2 Los factores que determinan la obesidad son: un elevado consumo de alimentos ricos en energía, pobres en nutrientes y con alto contenido en grasa, azúcar y sal; niveles reducidos de actividad física en casa, en la escuela, en el trabajo y en los intervalos de ocio y de transporte. Las variaciones en los niveles de riesgo y en las consecuencias para la salud pueden atribuirse, en parte, a la variabilidad –en el tiempo y en la intensidad– de los cambios económicos, demográficos y sociales a nivel nacional y mundial.

3.3 Cambiar los hábitos dietéticos y las pautas de actividad física y conseguir un estilo de vida sano requerirá el esfuerzo conjunto de muchas instancias, tanto públicas como privadas, a lo largo de varias décadas. Es necesario un cambio de mentalidad, un mayor grado de concienciación y educación a través de una combinación de acciones sensatas y eficaces en todos los niveles, con asistencia psicológica y un estrecho control y evaluación de sus repercusiones. Por otra parte, las personas deberán hacer suyo y responsabilizarse del cambio.

3.4 El CESE considera necesario adoptar un enfoque que **incluya a todos** en una estrategia para combatir juntos el problema, adoptar políticas «de abajo arriba», acompañadas de estrategias «de arriba abajo», creando acción horizontal y vertical y haciendo todos su contribución, económica, en tiempo o en especie. Aunque lejos de ser sencillo, el objetivo consiste en crear un entorno que fomente la alimentación sana, una dieta equilibrada y la actividad física en toda Europa, sin culpar a nadie.

4. Obesity Check

4.1 **La propuesta del CESE permitirá reducir la obesidad mediante el fomento en toda Europa de una campaña de lucha contra la obesidad (Obesity Check) y de sensibilización respecto a los beneficios de un estilo de vida sano y a la responsabilidad de cada uno en la prevención de la obesidad. La campaña tendrá un mensaje sencillo que engloba diez objetivos y que requiere la participación de los sectores público y privado, la sociedad civil y los ciudadanos, a través de su compromiso de apoyo a la campaña. El objetivo es promover los hábitos de un estilo de vida sano sin interferir en las decisiones personales de los ciudadanos.**

4.2 Los diez objetivos son los siguientes:

- continuar y mejorar el proceso de educación de toda la población;
- colaborar con vistas a una comunicación y responsabilización eficaz;
- asegurarse de que el mensaje llega a TODOS los ciudadanos de Europa;
- conseguir que cada cual asuma su responsabilidad y mantenga el esfuerzo;
- convencer a las personas y a las organizaciones de que pueden influir en los demás;
- aceptar que todas las acciones deben integrarse en un amplio abanico de políticas comunitarias y nacionales;
- aceptar que se trata de una «responsabilidad social colectiva»;
- adoptar un enfoque multinivel, horizontal y vertical en todos los niveles;
- garantizar la transparencia y una actitud desinteresada, y eliminar los planes ocultos;
- hacer ver que, con una alimentación sana y ejercicio físico, los efectos de la obesidad sobre la salud son reversibles.

4.3 La campaña *Obesity Check*, que habrá de ser claramente definida por los órganos de decisión y las partes interesadas, con la DG SANCO a la cabeza, sería un mensaje sencillo que demostrara claramente a la población europea la necesidad de alimentarse de manera saludable y de hacer más ejercicio físico, expresado a través del compromiso de todas las partes a que sus políticas y prácticas no fomentan la obesidad. A cada una de las partes interesadas, desde la Comisión Europea hasta cada miembro de una familia, podría pedírsele que participara en la campaña, que analizara sus propias actividades y que viera cómo modificarlas para prevenir el riesgo de obesidad.

4.4 Algunas de las campañas llevadas a cabo hasta ahora, como las dirigidas a fomentar el uso del cinturón de seguridad, reducir el consumo de tabaco, fomentar la lactancia o eliminar el consumo de drogas en el deporte, han sido sencillas pero eficaces y contaron con el apoyo de todos los segmentos de la población. Todas ellas consistían en una combinación acertada de educación del consumidor, legislación, cambios de políticas y programas de base comunitaria.

5. La campaña *Obesity Check*

Se ha elaborado un cuestionario en el que se pide a los participantes que se comprometan a dedicar un cierto tiempo, fijado por ellos mismos, dentro de sus organizaciones, o de órganos externos, para apoyar la labor de la DG SANCO con vistas a promover la idea del control de la obesidad a través de la campaña *Obesity Check*. (El cuestionario se adjunta como anexo al final del dictamen, y puede adaptarse como haga falta a la organización donde vaya a utilizarse.)

Objetivo: obtener resultados concretos y controlar los progresos realizados

A corto plazo: los cuestionarios completados demuestran, por parte de las personas y organizaciones interesadas, el compromiso y la voluntad de sensibilizar, educar e informar sobre la necesidad de cambiar los estilos de vida. El objetivo puede medirse por la cantidad de tiempo o de recursos dedicados a la campaña. También podrán recabarse ejemplos de mejores prácticas.

A medio plazo: pasar a la acción. Cumplimiento de los compromisos en términos de tiempo y recursos, incluida la lucha contra la obesidad en las organizaciones. Se incluiría también aquí la publicación y difusión de ejemplos de mejores prácticas reunidos en el corto plazo. Los objetivos se pueden medir por el número de respuestas positivas y el seguimiento de todos los cuestionarios originales, así como por la evaluación de los progresos de la plataforma europea de acción.

A largo plazo: evaluar los avances a través de un dictamen del CESE, en la forma de un informe a las otras instituciones comunitarias. Esto facilita los procesos de realimentación y continuidad del proceso.

5.1 El CESE

5.1.1 El CESE tiene el mandato de colaborar con la Comisión, el Parlamento y el Consejo con el objetivo de acercar la sociedad civil al proceso decisorio. En cumplimiento de este mandato, el CESE, junto con las demás partes interesadas, puede comprometerse a dedicar cierto tiempo a poner en marcha un cambio efectivo, a través de la acción voluntaria de sus miembros con vistas a fomentar estilos de vida más saludables. Se ha solicitado a los miembros del CESE que cumplieran el documento *Obesity Check* y que den ejemplo de la siguiente manera:

— Los empresarios podrían estudiar estilos de vida más saludables en el lugar de trabajo, fomentando por ejemplo la selección de alimentos sanos, adoptando para ello pautas de

nutrición coherentes y poniendo a disposición del personal instalaciones deportivas o salas de gimnasia. Las empresas más pequeñas podrían ayudar a los trabajadores a considerar estilos de vida más sanos. También sería útil llevar a cabo acciones fuera de la empresa, especialmente en el ámbito de la educación. En la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas (aprobada en septiembre de 2000) se reconoce que el crecimiento económico será limitado a menos que las personas gocen de buena salud.

- Las organizaciones de trabajadores podrían difundir un mensaje similar entre sus miembros, por ejemplo, animar a los trabajadores a que integren la actividad física –andar o montar en bicicleta– en su rutina diaria. También se les podría pedir que transmitieran el mensaje a sus familias y comunidades, como parte de un proceso de educación continuada.
- Las ONG y, en particular, las organizaciones de consumidores, podrían dedicar tiempo, junto con sus miembros, a difundir este mensaje a otras instituciones y comunidades. Las organizaciones juveniles y familiares son valiosas a la hora de fomentar dietas equilibradas y ejercicio. Todas ellas pueden promover la posibilidad de una alimentación sana y de decisiones saludables, junto con los conocimientos técnicos necesarios.

5.1.2 El CESE trabaja en los 25 Estados miembros y en todos los niveles de la sociedad civil, lo cual tiene un impacto significativo en la transmisión del mensaje de la campaña y marca la pauta a los demás.

5.2 La Comisión y el Parlamento

Se pedirá a miembros de las direcciones generales de la Comisión y del Parlamento Europeo que «den ejemplo» contestando al cuestionario *Obesity Check*.

5.2.1 Hay que felicitar a la DG SANCO por el lanzamiento de la nueva «Plataforma Europea de Acción» en el ámbito de la obesidad. Es de esperar que los miembros de la plataforma encuentren un eslogan sencillo que pueda emplearse en toda Europa para promover un estilo de vida sano. Los gobiernos, las ONG, las organizaciones de base y las empresas deberían elaborar y transmitir mensajes coherentes y claros, empleando para ello múltiples canales de comunicación y dándoles formas adaptadas a la cultura local, la edad y el sexo. En los comportamientos se puede influir sobre todo en las escuelas, los lugares de trabajo y las instituciones educativas y religiosas, a través de los líderes locales y los medios de comunicación.

5.2.2 El Presidente de la Plataforma, Robert Madelin, destacó que para ganar la batalla de la obesidad era necesario integrar todas las acciones en un amplio abanico de políticas comunitarias. Es importante señalar que todos los informes mundiales afirman que se trata de una cuestión que debe integrarse en una visión a largo plazo, acompañándola de estrategias sostenibles y eficaces a corto, medio y largo plazo que integren acciones y una participación multisectorial y pluridisciplinaria, lo que significa que se debe prever la consulta de todas las partes interesadas: familias, padres e hijos.

5.2.3 La DG SANCO está procurando que la plataforma entable diálogo con funcionarios de otras direcciones generales de la Comisión: Agricultura, Empresa, Educación, Investigación y Transportes. Es esencial que todas las partes interesadas participen en cada estrategia desde la fase inicial de su elaboración y que, una vez elaborada, la estrategia sea objeto de una evaluación de impacto de carácter consultivo para asegurarse de que no pone en cuestión ni penaliza a ninguna institución en particular sino que comunica claramente sus propuestas e incluye a todos.

5.2.4 Basándose en los principios de subsidiariedad y complementariedad, las medidas de promoción a nivel comunitario permiten reforzar el efecto de las iniciativas tomadas por las autoridades nacionales, el sector privado y las ONG. Para contribuir a la aplicación de las estrategias y de la campaña *Obesity Check*, conviene hallar diversas fuentes de financiación como complemento de los presupuestos nacionales.

5.2.5 La DG Educación y Cultura, y concretamente la unidad encargada del sector de los deportes, deberá solicitar financiación para desarrollar estrategias clave en colaboración con los gobiernos nacionales. Pero en sus mensajes debería dejar claro que para aumentar los niveles de actividad física no siempre es necesario invertir dinero. Las escuelas, por ejemplo, no siempre necesitan nuevos equipos deportivos; y, por otro lado, hay muchos atletas que están buscando trabajo y a los que se podría animar a trabajar en el sector de la educación. Los organismos responsables de la promoción del deporte podrían persuadir a los grandes deportistas para que transmitieran mensajes positivos.

5.2.6 La DG Educación y Cultura ha realizado muchos estudios sobre la actividad física en la juventud. Sin embargo, debería investigarse también en el campo de las actividades recreativas de los adultos. Cabe destacar, a este respecto, la importancia de las «referencias familiares»; por ejemplo, los padres que practican un deporte durante el fin de semana en compañía de sus hijos animan a éstos a participar, convirtiéndolo en una experiencia familiar que puede cambiar las tendencias culturales.

5.2.7 La DG Agricultura dispone de un presupuesto elevado para promoción. Podría servir como inversión para promover la frutas y verduras frescas, lo que constituiría una contribución positiva a la campaña *Obesity Check*. También podría proporcionar a los órganos nacionales una asistencia similar a la que ha facilitado ya en el pasado para realizar campañas de promoción locales de productos agrícolas.

5.2.8 Se deberá tener en cuenta también el papel desempeñado por los organismos internacionales en la realización de los objetivos. Es necesario coordinar la labor de las organizaciones de las Naciones Unidas, los organismos intergubernamentales, las ONG, las asociaciones profesionales, los centros de investigación y los órganos del sector privado.

5.3 Los Estados miembros

A todos los ministerios en toda Europa se les pediría que «dieran ejemplo» rellenando el cuestionario *Obesity Check*. También se les podría preguntar por la posibilidad de destinar fondos específicos para promover la campaña. Es esencial que

los gobiernos adopten un enfoque integrado que tenga en cuenta los factores económicos, sociales y medioambientales.

5.3.1 Todas las partes, y especialmente los gobiernos, deben abordar simultáneamente una serie de cuestiones. En lo referente a la alimentación, están todos los aspectos relacionados con la nutrición, la seguridad alimentaria (accesibilidad, disponibilidad y posibilidad de adquirir alimentos sanos) y la inocuidad de los alimentos. Es necesario promover la actividad física en el lugar de trabajo, en casa y en la escuela, teniendo en cuenta la planificación urbana, el transporte, la seguridad y el acceso a la actividad física durante el tiempo de ocio. La situación de cada país dictará sus prioridades a la hora de desarrollar actividades públicas para combatir la obesidad en el marco de la campaña *Obesity Check*. Las diferencias dentro de un mismo país y entre países son considerables, y los entes regionales deberían colaborar en la formulación de estrategias regionales.

5.3.2 La ayuda debería consistir en infraestructuras adecuadas, programas de aplicación, financiación adecuada, supervisión y evaluación y una actividad continua de investigación. Las estrategias deberán basarse en las mejores investigaciones y pruebas científicas disponibles, y han de incluir políticas, acciones y calendarios.

5.3.3 Conviene dar prioridad a actividades que repercutan positivamente en los sectores más pobres de la población. Generalmente, este tipo de actividades requerirá acción a nivel de la comunidad, con fuerte apoyo y control gubernamental.

5.3.4 Al igual que en la «Plataforma Europea de Acción», para la lucha contra la obesidad los gobiernos nacionales deben crear canales de comunicación y mesas redondas en los que participen los ministerios y las instituciones responsables de las políticas en los ámbitos de la alimentación, agricultura, juventud, ocio, deporte, educación, comercio e industria, asuntos financieros, transporte, medios de comunicación y comunicación, asuntos sociales y ordenación urbana y medioambiental. Cabría por ejemplo organizar mesas redondas en las que participasen padres y jóvenes y a las que aportasen su contribución las personas más afectadas. Estas mesas deben contar con la cooperación y «bendición» de todas las partes interesadas, sin ningún género de agendas ocultas. El *International Obesity Task Force (IOTF)* (Grupo de trabajo internacional sobre la obesidad) es un grupo de reflexión centrado en la investigación, con una función consultiva y catalizadora y que proporciona datos de interés para ese tipo de debates. Estos canales de comunicación deberían hacerse extensivos a la cooperación entre los sectores público y privado. Lo que NO deben hacer es malgastar recursos aumentando los gastos administrativos o realizando la misma labor que otros órganos ya existentes.

5.3.5 Los gobiernos deben prever acciones que proporcionen a los consumidores información sencilla y equilibrada que les facilite decidir con más conocimiento de causa, y han de garantizar la existencia de programas adecuados de promoción y educación en el ámbito de la salud. La información facilitada a los consumidores debe tener en cuenta el nivel de educación, las barreras de comunicación y la cultura local, y ha de ser comprensible para todos los segmentos de la población.

5.3.6 Los gobiernos, en la plena aplicación del principio de subsidiariedad, desempeñan un papel fundamental, junto con otras partes interesadas, en la creación de un entorno que permita y aliente cambios de comportamiento en las personas, las familias y las comunidades con vistas a tomar decisiones positivas en favor de un estilo de vida saludable.

5.4 Educación

En todos los centros educativos se pediría cumplimentar el cuestionario **Obesity Check**. Se podría preguntar a los departamentos educativos si tienen la posibilidad de asignar recursos específicos para promover la campaña entre sus órganos constitutivos en todo el sistema educativo.

5.4.1 Para prevenir y controlar la obesidad es fundamental una perspectiva que cubra todo el ciclo vital: una sencilla «lista de control de la obesidad» (*obesity checklist*) que resulte comprensible tanto para los jóvenes como para las personas mayores. Este enfoque empieza con la salud materna y la nutrición prenatal, las consecuencias del embarazo, la lactancia y la salud de los niños y adolescentes, y continúa con la de los niños en la escuela, los adultos en el lugar de trabajo y en otros lugares de actividad y la de las personas de edad avanzada.

5.4.2 La educación en el campo de la salud debería estar integrada en los programas de enseñanza para adultos. Estos programas brindan a los profesionales de la salud y a los proveedores de servicios la posibilidad de mejorar los conocimientos sobre la nutrición y la actividad física y llegar hasta los sectores marginados de la población. Otra posibilidad es ofrecer programas de educación sobre los medios de comunicación, para que los consumidores comprendan las etiquetas y los anuncios en el momento de elegir proporcionando experiencia práctica para preparar comidas.

5.4.3 Las escuelas influyen en la vida de la mayoría de los niños y deberían contribuir a proteger su salud ofreciéndoles información al respecto, mejorando sus conocimientos básicos en este ámbito, educándoles para que sepan apreciar los sabores de los alimentos y promoviendo un estilo de vida saludable. Las escuelas deben impartir un mínimo de clases diarias de educación física (como mínimo dos horas por semana), enseñar a seguir una dieta equilibrada y disponer de instalaciones y equipos adecuados a tal fin. También deberían reconocer que, incluso con un presupuesto limitado y con las instalaciones de que disponen, pueden hacer cosas para conseguir ese objetivo.

Los gastos que se dediquen a instalaciones deportivas deben controlarse cuidadosamente para garantizar que las actividades beneficien tanto a los niños como a las niñas, sobre todo porque las tasas de obesidad entre las niñas están aumentando más rápidamente que entre los niños.

5.4.4 Los gobiernos deben adoptar políticas que favorezcan dietas equilibradas en la escuela y que limiten la disponibilidad de productos con alto contenido en sal, azúcar y materias grasas. Las escuelas, junto con los padres y las autoridades competentes, deberían estudiar la posibilidad de firmar contratos con productores locales para abastecer los comedores

escolares, garantizando así un mercado local para productos sanos. Es preciso adoptar una política coherente de alimentación y nutrición tras consultar al personal, a los alumnos, a los progenitores y a las autoridades competentes.

5.4.5 Cuando se desee fomentar el espíritu empresarial entre los alumnos, no debe ser en la forma de puestos de golosinas, en los que por lo general se venden patatas fritas y dulces. Este tipo de alimentos se podría sustituir por alimentos sanos.

5.4.6. También debe prestarse especial atención a las personas de edad, puesto que los mayores de 60 años padecen obesidad. Además, las personas de edad conocen muy bien la comida tradicional y la forma de prepararla, y pueden contribuir a la educación de su familia.

5.5 Los servicios sanitarios

En todos los centros de salud pública se pedirá que se rellene el cuestionario **Obesity Check**. Se preguntará a los diferentes departamentos por la posibilidad de dedicar recursos específicos para promover la campaña entre sus distintos servicios (por ejemplo, clínicas, hospitales, comedores para el personal, grupos de pacientes).

5.5.1 El papel del gobierno es fundamental para lograr cambios duraderos en el sector de la salud pública. Los gobiernos tienen un papel primordial a la hora de iniciar y desarrollar una estrategia dirigida a reducir la obesidad, como parte de un esfuerzo más amplio, comprensivo y coordinado en el ámbito de la salud pública. Es necesario difundir mensajes sencillos y directos sobre la cantidad y calidad de actividad física que es precisa para lograr beneficios sustanciales para la salud. Las administraciones regionales y locales deben también estar asociadas y participar activamente en este proceso de información.

5.5.2 Los contactos rutinarios con los profesionales de la salud deberían incluir consejos prácticos al paciente sobre los beneficios de una alimentación sana y de un mayor nivel de actividad física, junto con apoyo para ayudarle a iniciar y mantener comportamientos saludables, a través de una «lista de control de la obesidad» (*Obesity Checklist*). Las administraciones deberían considerar la posibilidad de utilizar incentivos para impulsar los servicios preventivos y examinar las posibilidades existentes dentro de los actuales servicios clínicos, por ejemplo mejorando las estructuras de financiación para ayudar a los profesionales de la salud, en particular en el sector de la atención primaria, pero también en otros servicios (por ejemplo, los servicios sociales y las farmacias), a dedicar más tiempo a la prevención. Una posibilidad sería un mensaje sencillo que sugiriera la idea de andar más y comer menos.

5.5.3 Las medidas de apoyo e información deberían dirigirse en primer lugar a los padres, para aconsejarles sobre las mejores opciones nutricionales para los grupos de menos edad (infantes y niños). Existen actualmente pruebas científicas de que los niños amamantados son más tarde en la vida menos obesos que los alimentados con biberón. Por consiguiente, la prevención debería empezar por la promoción de una alimentación adecuada para los bebés.

5.5.4 Las medidas de apoyo e información también deberían dirigirse a las personas de edad avanzada, en particular a las personas solas, pobres o marginadas, para evitar los hábitos alimentarios poco saludables que entrañan a menudo estas situaciones de precariedad.

5.6 Los entes locales

El cuestionario **Obesity Check** se rellenaría en todos los entes regionales y locales, pidiendo concretamente que se señalen acciones para controlar la obesidad en todas sus actividades y para apoyar la campaña *Obesity Check*. Se preguntaría también a los diferentes órganos y departamentos si tienen la posibilidad de dedicar recursos específicos a promover la campaña.

5.6.1 Las autoridades locales deberían fomentar la creación de comités consultivos multisectoriales y pluridisciplinarios en los que participen expertos y representantes de los órganos gubernamentales. La presidencia de estos comités deberá ser independiente, para garantizar que en la interpretación de las pruebas científicas no haya conflictos de intereses.

5.6.2 Los gobiernos nacionales, regionales y locales deberían crear incentivos para garantizar la posibilidad de caminar, andar en bicicleta y otras formas de actividad física de forma segura. Las políticas de transportes deben incluir medios de transporte no motorizados; las políticas laborales deben promover la actividad física, y los centros deportivos y recreativos deben encarnar la idea de «deporte para todos».

5.7 La empresa

En «empresa» se incluye a empresarios y trabajadores, trabajando juntos en beneficio mutuo.

Se pedirá a los empresarios y trabajadores que cumplimenten el cuestionario **Obesity Check** para apoyar la campaña *Obesity Check*. Por otra parte, se podría preguntar a las empresas y a los sindicatos si pueden dedicar recursos financieros o humanos específicos a la promoción de la campaña *Obesity Check* en el marco de la responsabilidad social de las empresas.

5.7.1 El sector privado puede desempeñar un importante papel, sobre todo porque muchas empresas operan a nivel global y pueden trasladar sus políticas de empresa en todos los ámbitos y de un país a otro. La responsabilidad social de las empresas podría incluir a una serie de socios que trabajasen con las escuelas locales para apoyar la estrategia educativa encaminada a aumentar la sensibilización a favor de una alimentación sana y más ejercicio físico. Como salvaguarda deberán mantener consultas iniciales para debatir sobre posibles conflictos de intereses.

5.7.2 La industria alimentaria, los minoristas, las empresas de restauración, los fabricantes de productos deportivos, los sectores publicitarios y recreativos, las aseguradoras y los bancos, las compañías farmacéuticas y los medios de comunicación desempeñan todos ellos un importante papel en su calidad de empresarios responsables y defensores de estilos de vida saludables. Todos ellos podrían colaborar con los gobiernos y las ONG a la hora de aplicar las medidas dirigidas a difundir mensajes positivos y coherentes para facilitar los esfuerzos de promoción de un estilo de vida saludable.

5.8 La industria alimentaria

5.8.1 Los fabricantes de productos alimentarios han trabajado activamente en numerosas iniciativas para reducir el contenido en grasas, azúcar y sal de los alimentos transformados, disminuir el tamaño de las porciones y aumentar la oferta de alternativas innovadoras, sanas y nutritivas.

5.8.2 La industria es consciente de que la publicidad de productos alimentarios influye en la elección y en los hábitos dietéticos, y debe garantizar que los anuncios no se aprovechen de la inexperiencia o la credulidad de los niños. Los gobiernos deberían colaborar con los grupos de consumidores y el sector privado para desarrollar enfoques multisectoriales adecuados en relación con la venta de productos alimenticios a los niños, con temas como el patrocinio, la promoción y la publicidad. Juntos deberían llegar a un acuerdo sobre prácticas socialmente responsables que no anulen la libertad de elección pero en las que se tenga presente que los niños no saben reconocer el contenido nutricional de un producto.

5.8.3 Deben abandonarse los actuales planes para estudiar la introducción de medidas rápidas y simplistas, como los indicadores tipo «semáforos» para los alimentos. Las recomendaciones deben ser discutidas con la industria alimentaria y los consumidores antes de su aplicación. En este sentido cabe apoyarse en proyectos de educación sobre los medios de comunicación, mediante campañas de información sobre el etiquetado de los alimentos y los mensajes publicitarios en los puntos de venta y a través de las escuelas y los centros de enseñanza para adultos.

5.8.4 Los consumidores necesitan información precisa, normalizada y comprensible sobre el contenido de los productos alimenticios para poder tomar decisiones saludables. Los gobiernos podrían exigir que se facilite información sobre los principales aspectos nutricionales de los alimentos, como se propone en las Directrices del Codex sobre Etiquetado Nutricional.

5.8.5 A medida que aumenta el interés de los consumidores por la salud y se presta más atención a los aspectos nutricionales de los alimentos, los fabricantes emplean cada vez más mensajes relacionados con la salud. Estos mensajes no deberían inducir a error a los consumidores sobre los posibles beneficios o riesgos.

5.8.6 Algunas de las recomendaciones de la industria alimentaria que podrían ser respaldadas por la sociedad civil son las siguientes:

- promover estilos de vida saludables, de acuerdo con las orientaciones europeas y los objetivos generales de la estrategia global;
- limitar los niveles de grasas saturadas, ácidos grasos trans, azúcares libres y sal en los productos;
- seguir desarrollando y ofreciendo a los consumidores productos de precio asequible, sanos y nutritivos;
- facilitar a los consumidores información adecuada y comprensible sobre el producto y sobre su valor nutricional;

- optar por una comercialización responsable que apoye la campaña **Obesity Check**, especialmente en lo que respecta a la promoción y comercialización de productos destinados a los niños y con elevado contenido en grasas saturadas, azúcar o sal;
- cuidar de que el etiquetado de los productos alimenticios sea sencillo y coherente y que las afirmaciones que se hagan sobre supuestas propiedades saludables estén basadas en pruebas, para ayudar así a los consumidores a elegir productos sanos con conocimiento de causa;
- informar a las autoridades nacionales sobre la composición de los alimentos;
- ayudar a desarrollar y poner en práctica programas de alimentación sana y actividad física.

5.9 La agricultura

5.9.1 Las políticas nacionales en el sector de la alimentación y la agricultura deberían ser coherentes con los imperativos de protección y promoción de la salud pública. Las políticas deberían facilitar la adopción de una dieta saludable y tener en cuenta el aspecto de la inocuidad de los alimentos y de la seguridad alimentaria sostenible.

5.9.2 Los precios repercuten en las decisiones de consumo. Las políticas adoptadas por las autoridades públicas pueden influir en los precios a través de la imposición, las subvenciones o la fijación directa de precios y fomentar así el consumo de alimentos que contribuyan a la salud.

5.10 Los medios de comunicación

5.10.1 El papel del sector de los medios de comunicación es uno de los más influyentes, al filtrarse en la vida cotidiana, a menudo de manera subliminal. Si todos los canales de comunicación se comprometen a colaborar en una única «campaña» europea y a transmitirla de manera sencilla y coherente a sus respectivas audiencias durante un período más o menos prolongado, el mensaje de la campaña podría finalmente llegar **a todos y cada uno** de los ciudadanos de Europa.

5.10.2 En una sociedad en la que los famosos, incluidos los campeones olímpicos, se toman como modelos, cabría hacer un esfuerzo para conseguir que contribuyeran a transmitir el mensaje de la campaña.

5.10.3 Los nuevos medios de comunicación, incluidos los juegos de ordenador e Internet, desempeñan un papel esencial para los jóvenes, teniendo en cuenta, sobre todo, que su uso está en correlación con el aumento de la obesidad.

5.10.4. Debería prestarse especial atención a la promoción directa o indirecta de productos en las películas, en función de su probable audiencia, sobre todo cuando se trata de niños.

5.11 La sociedad

5.11.1 **Se solicitará** a las ONG y a las organizaciones de la sociedad civil que cumplimenten el cuestionario **Obesity Check**. Se podría preguntar a las organizaciones si pueden dedicar recursos específicos, incluso en especie, para promover

la campaña entre sus miembros y órganos constitutivos. Se reconoce el valioso trabajo comunitario de estas organizaciones, esencial para el éxito de cualquier iniciativa.

5.11.2 Muchos consideran que el tratamiento del problema de la obesidad es una responsabilidad personal. En parte tienen razón; pero también es una responsabilidad de la sociedad, especialmente a nivel de las comunidades de base. La sociedad civil y las ONG tienen una función importante que cumplir a la hora de impulsar una actitud proactiva e influir en la acción a través de una reflexión común y de iniciativas locales. Por ejemplo, podría tratarse simplemente de que una escuela utilice las instalaciones de una asociación deportiva, o de que los medios de comunicación locales promuevan campañas a nivel local, o de que la industria local colabore con las autoridades locales para proporcionar material educativo, o de que los agricultores locales abastezcan a las escuelas locales con productos frescos. El objetivo consiste en garantizar que los productos saludables estén disponibles, sean adecuados, tengan un precio asequible y sean sostenibles.

5.11.3 Las ONG pueden respaldar eficazmente la estrategia si colaboran con sus homólogos nacionales e internacionales, especialmente en los siguientes ámbitos:

- encabezar la movilización desde la base y abogar por la incorporación en la agenda pública del tema de los estilos de vida saludables;
- apoyar la amplia difusión de información sobre la prevención de la obesidad a través de dietas equilibradas y sanas y actividad física;
- crear redes y grupos de acción para fomentar la disponibilidad de alimentos sanos y la posibilidad de practicar actividades físicas, y abogar por programas de promoción de la salud y campañas educativas;
- organizar campañas y actos que impulsen la acción;
- destacar el papel de los gobiernos en la promoción de estilos de vida saludables, el control de los progresos realizados con vistas al logro de los objetivos definidos y la colaboración con otras partes interesadas, por ejemplo del sector privado;
- contribuir activamente a impulsar la ejecución de la campaña europea *Obesity Check*;
- contribuir a poner en práctica los conocimientos y la información disponibles;
- promover modelos de rol y mejores prácticas, sobre todo en relación con el papel de las familias y de los padres. Es esencial, a este respecto, que los modelos pongan de relieve su buena salud y no su imagen.

5.11.4 Las pautas de actividad física y alimentación difieren en función del sexo, la cultura y la edad. A menudo son las mujeres quienes toman las decisiones relacionadas con la alimentación, sobre la base de su cultura y de los hábitos alimentarios tradicionales. Las estrategias y los planes de acción desarrollados a nivel nacional deberían tener en cuenta estas diferencias.

6. Un futuro sin acción

6.1 El coste humano

6.1.1 La obesidad infantil es uno de los problemas más graves con que se enfrenta la sanidad pública en el mundo desarrollado y, cada vez más, en los países en desarrollo. La obesidad está aumentando entre los niños de todas las edades.

6.1.2 Los niños obesos padecen además toda una serie de dolencias, algunas de las cuales son fácilmente detectables, mientras que otras son anuncio de futuras enfermedades. Aunque la prevención primaria es en última instancia la estrategia más adecuada para frenar la epidemia, los niños obesos deben recibir un tratamiento con el fin de mejorar su estado de salud, a corto y largo plazo.

6.1.3 La obesidad juvenil está asociada con numerosas complicaciones de carácter psicológico y médico. Las consecuencias más frecuentes son las relacionadas con la disfunción psicosocial y el aislamiento social. Estudios transversales muestran que existe una relación inversamente proporcional entre, por una parte, el peso y, por otra, la autoestima y la imagen corporal, especialmente entre los adolescentes. En las niñas adolescentes, el miedo a padecer sobrepeso está relacionado con la insatisfacción corporal, el ansia de delgadez y la bulimia.

6.1.4 La enfermedad más frecuente es la diabetes de tipo 2, que provoca trastornos circulatorios, problemas renales y ceguera. Algunos cánceres (en particular, el de mama), trastornos cardiovasculares como la hipertensión, problemas respiratorios como la apnea del sueño, enfermedades hepáticas, depresión y problemas de las articulaciones y de la piel son resultantes de un exceso de grasa corporal.

6.1.5 Algunos efectos de la obesidad para la salud son reversibles si se pierde peso.

6.2 El coste financiero

6.2.1 La obesidad representa una carga económica significativa para unos sistemas sanitarios que se encuentran ya muy sobrecargados, e impone un coste considerable a la sociedad. La salud es un factor clave para el desarrollo y un precursor del crecimiento económico. Según el Tribunal de Cuentas británico (National Audit Office), las consecuencias económicas de la obesidad ascienden anualmente a 500 millones de libras esterlinas en costes sanitarios directos y otros 2 000 millones de libras en costes indirectos.

6.2.2 Los casos de obesidad abundan en todas las clases sociales, pero son especialmente comunes en los grupos socialmente desfavorecidos, que quizá residen en barrios en los que calles y parques son menos seguros y probablemente consumen productos alimenticios más baratos, cuyo contenido en grasa y azúcar es a menudo más elevado.

6.2.3 En las sociedades desarrolladas, las mujeres con sobrepeso a finales de la adolescencia y principios de la edad adulta tienen más probabilidades de que sus ingresos familiares sean reducidos y menos probabilidades de contraer matrimonio.

Además, las personas obesas pueden ser objeto de rechazo por parte de la sociedad y de discriminación en el lugar de trabajo.

6.2.4 Las acciones proactivas y la educación de hoy permitirán reducir mañana el coste económico de la obesidad e invertir la diferencia en el desarrollo sostenible de Europa.

6.3 Hacia una responsabilidad social

Las medidas para combatir la obesidad son parte de un movimiento hacia el reconocimiento de que las distintas capas de la sociedad comparten la responsabilidad, siempre respetando la libertad personal. A modo de ejemplo:

6.3.1 En el ámbito político

- la Comisión Europea y los gobiernos de los Estados miembros deben idear estrategias de comunicación bilaterales, realzar inversiones responsables o lanzar iniciativas centradas en la acción con el objetivo de desalentar la obesidad;
- los sistemas educativos deben fomentar estilos de vida saludables;
- los servicios sanitarios deben disponer de recursos suficientes para promover la salud;
- los responsables de la planificación deben facilitar carriles para bicicletas, zonas verdes e instalaciones deportivas.

6.3.2 Las empresas

- la industria alimentaria ha de centrarse en la necesidad del consumidor de contar con alimentos nutritivos a precios asequibles;
- organizar sistemas de distribución que garanticen alimentos sanos para todos, incluidas las comunidades desfavorecidas;
- la agricultura debe suministrar productos asequibles y saludables en abundancia;
- el sector del transporte debe disuadir del uso excesivo del automóvil y deben fomentarse los desplazamientos a pie y en bicicleta en un entorno seguro;
- los medios de comunicación no deben animar al consumo pasivo y sí promover la actividad física.

6.3.3 La sociedad en general

Deben fomentarse:

- una cultura orientada a la familia, en la que las comidas se preparen y se consuman en casa, junto con comidas más sanas en los comedores de las escuelas, los hospitales, los centros de los servicios sociales y los lugares de trabajo;
- un cambio hacia patrones de consumo sostenibles, preservando los recursos naturales y promoviendo la actividad física;

- entornos urbanos más seguros, con menor delincuencia y un tráfico controlado;
- mayor igualdad e integración social, para garantizar a todos los hogares el acceso a alimentos sanos y actividades recreativas seguras;
- apoyo a los padres y a las demás personas que cuidan de niños para que puedan realizar elecciones saludables tanto para ellos como para sus hijos.

6.3.4 Los gobiernos son elegidos por los ciudadanos; los ciudadanos son uno de los principales factores de influencia en la sociedad, como individuos o miembros de grupos u organizaciones, y pueden hacer que las cosas cambien. Los costes no siempre son económicos. Juntos se pueden cambiar las cosas, siempre y cuando se deje de echar la culpa a los demás y cada cual asuma su responsabilidad.

7. Conclusión

La obesidad es un nudo gordiano en el que se mezclan aspectos psicológicos, sociológicos, económicos, culturales e históricos con las conductas individuales.

En 1997 la OMS declaró enfermedad la obesidad mórbida y en 2005 hizo lo propio con la obesidad. La obesidad mórbida y la obesidad se asocian a una mayor mortalidad, debido a enfermedades asociadas a ella, como la diabetes de tipo II, la hipertensión y las enfermedades cardíacas.

7.1 Existe una oportunidad única de elaborar y aplicar una estrategia eficaz que permita reducir sustancialmente el número de muertes y enfermedades mejorando la dieta y promoviendo el ejercicio físico. Hay pruebas sólidas de que existe una relación entre estos comportamientos poco saludables y enfermedades y patologías en edades posteriores. A través de una campaña sencilla y clara destinada a todos los ciudadanos, en la que todos participen y con una evaluación a posteriori se pueden adoptar y aplicar acciones eficaces que permitan a la población vivir más y mejor, reducir las desigualdades y fomentar el desarrollo.

7.2 Cambiar los hábitos dietéticos y las pautas de actividad física y conseguir un estilo de vida sano requerirá el esfuerzo conjunto de muchas instancias, tanto públicas como privadas, a lo largo de varias décadas. Es necesario un cambio de mentalidad, un mayor grado de concienciación y educación a través de una combinación de acciones sensatas y eficaces en todos los niveles, con asistencia psicológica y un estrecho control y evaluación de sus repercusiones. Por otra parte, las personas deberán hacer suyo y responsabilizarse del cambio.

7.3 Esta visión puede hacerse realidad si se moviliza todo el potencial de la sociedad civil y de las principales partes interesadas. **«Sé tú el cambio que quieres ver en el mundo» (Gandhi).**

8. Cuestionario de apoyo al Dictamen de iniciativa del CESE

La obesidad — Una responsabilidad colectiva

El presente cuestionario se ha elaborado exclusivamente **con fines de investigación**, pero se agradecería que lo cumplimentaran y remitieran.

El mundo industrializado del siglo XXI constituye un entorno que propicia en alto grado la obesidad. Algunas de las causas son obvias, otras muchas son menos evidentes, y la mayor parte de ellas no son consideradas como perjudiciales por la sociedad. Preocupa sobre todo la falta de previsión de cara a las generaciones futuras y el hecho de que nadie esté dispuesto a asumir responsabilidades, sino que se tienda más bien a culpar a los demás.

- Catorce millones de niños padecen sobrepeso, y tres millones de ellos son obesos en la UE-25.
- En muchos países de la UE, más de la mitad de la población adulta padece sobrepeso, y entre el 20 y el 30 % de los adultos pueden considerarse obesos.
- En la UE, el número de niños que padecen sobrepeso u obesidad aumenta en 400 000 cada año, afectando casi a uno de cada cuatro niños en la UE-25.
- Entre el 10 y el 20 % de los niños del norte de Europa padecen sobrepeso; en el sur de Europa y el Reino Unido la cifra es del 20-35 %.

A corto plazo, el hecho de completar los cuestionarios demuestra la voluntad de las personas y las organizaciones de sensibilizar, educar e informar sobre la necesidad de cambiar los estilos de vida. El logro de los objetivos se podrá medir por el rasero de la cantidad de tiempo o de recursos dedicados a la campaña. **Se podrán enviar a la ponente ejemplos de mejores prácticas.**

El planteamiento del dictamen del CESE es el de **«incluir a todos»** en una estrategia para combatir juntos el problema: adoptar políticas «de arriba abajo», acompañadas de estrategias «de abajo arriba», creando acción horizontal y vertical y **haciendo todos su contribución, económica, en tiempo o en especie.**

Desearía evaluar su grado de compromiso, así como el de la organización de la que forma parte, y le agradecería que transmitiera este cuestionario a cualquier otra persona que deseara formular observaciones o comprometerse.

Por favor, envíe el cuestionario por una de las siguientes vías: por correo electrónico: madi.sharma@esc.eu.int, por fax: 0115 979 93 33 o por correo: Madi Sharma, EESC, c/ o 40 Ridge Hill, Lowdham, Notts. NG14 7EL, Reino Unido.

El siguiente cuestionario se ha elaborado para pedir a los participantes y a sus organizaciones que se comprometan a dedicar un cierto tiempo, o determinados recursos, fijados por ellos mismos, dentro de sus organizaciones, o de órganos externos, para apoyar la labor de la DG SANCO con vistas a promover una campaña de sensibilización en favor de un estilo de vida saludable. Es importante poder cuantificar esta contribución, con el fin de realizar el seguimiento de los progresos realizados.

A modo de ejemplo:

- Los empresarios y las organizaciones de empresarios podrían estudiar estilos de vida más saludables en el lugar de trabajo, fomentando por ejemplo la selección de alimentos sanos, sobre todo en las máquinas expendedoras, y poniendo a disposición del personal instalaciones deportivas o salas de gimnasia. Las empresas más pequeñas podrían alentar a los trabajadores a considerar estilos de vida más sanos. También sería útil llevar a cabo acciones fuera de la empresa, especialmente en el ámbito de la educación. Se comprometerían a dedicar x horas al mes.
- Los sindicatos y las organizaciones de trabajadores podrían difundir un mensaje similar entre sus miembros, para animar a los trabajadores a que integren la actividad física – andar o montar en bicicleta– en su rutina diaria. Éstos, a su vez, podrían transmitir el mensaje a sus familias y comunidades.
- Las ONG y, en particular, las organizaciones de consumidores, podrían dedicar tiempo, junto con sus miembros, a

difundir este mensaje más ampliamente a otras instituciones y comunidades.

- Individualmente, cada uno puede comprometerse a cambiar su estilo de vida, aumentando su actividad física o adoptando pautas alimentarias más sanas. Estos cambios se pueden transmitir oralmente, alentando así a los demás a probar los cambios que uno mismo ha realizado. Esta actitud sería especialmente beneficiosa en el entorno familiar. Dedicar quince minutos al mes a compartir su experiencia con los demás.

Dedico 30 minutos cada mes a trabajar con las escuelas, para concienciar a los alumnos sobre la importancia de llevar un estilo de vida saludable, y con organizaciones femeninas, para contribuir a hacer llegar el mensaje hasta los padres. También promuevo los cambios que he realizado en mi propio estilo de vida, ya que he perdido diez kilos caminando más y gracias a un seguimiento alimentario.

Lo que usted puede ofrecer:

Tenga en cuenta que toda esta información es confidencial y no se difundirá sin su autorización; en la fase actual se trata únicamente de una promesa de compromiso.

Apellidos y nombre:

Organismo:

Datos: Teléfono **Correo electrónico**

Compromiso:

Tiempo: número de horas por semana/mes

Para realizar las siguientes tareas:

.....

Recursos propios:

Para dedicar a

.....

Recursos de

Para apoyar

.....

Observaciones adicionales/ ejemplos de mejores prácticas

Si se diseñara un logotipo o se ideara un eslogan para promover cambios en el estilo de vida, ¿estaría dispuesta su organización a incluirlo en material publicitario? sí/no

Bruselas, 28 de septiembre de 2005.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Anne-Marie SIGMUND

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «La política social en el marco de un régimen paneuropeo de navegación interior»

(2006/C 24/15)

El 1 de julio de 2004, de conformidad con el artículo 29.2 de su Reglamento Interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un dictamen sobre «La política social en el marco de un régimen paneuropeo de navegación interior».

La Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 15 de junio de 2005 (ponente: Sr. ETTY; copONENTE: Sr. SIMONS).

En su 420º Pleno de los días 28 y 29 de septiembre de 2005 (sesión del 29 de septiembre de 2005), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 92 votos a favor, 7 en contra y 12 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1 Al compartir la ambición de la Comisión Europea de desarrollar el enorme potencial de la navegación interior, el Dictamen de 2004⁽¹⁾ se centró en el fragmentario ordenamiento jurídico actual. El Dictamen señalaba que, en la presente situación en que la ampliación podría provocar otros problemas además de los antes existentes, la legislación debería armonizarse y uniformizarse, además de recoger y acoplar los regímenes que se aplican a la navegación interior en el Rin y el Danubio. En el marco de la nueva política de la Comisión Europea, se pretende alcanzar un nuevo equilibrio entre las diversas modalidades del transporte. La navegación interior se considera, en este sentido, uno de los medios que han de permitir un mercado del transporte más equilibrado. Para poder aprovechar todo el potencial que ofrece esta modalidad de transporte, es preciso retirar una serie de obstáculos que en la actualidad todavía entorpecen el pleno desarrollo de dicho sector.

1.2 En cuanto a los aspectos relativos a la política social y a la situación del mercado de trabajo, el citado Dictamen de iniciativa destacaba:

- el principio de libre circulación de los trabajadores y, en relación con éste, la coordinación de la seguridad social;
- la falta de mano de obra cualificada en los 15 Estados miembros «antiguos», en contraste con el potencial de trabajadores cualificados de los «nuevos» Estados miembros y de los futuros;
- las diferencias en las cualificaciones y las certificaciones profesionales en los Estados miembros actuales y futuros, y las complicaciones a que dan lugar en materia de contratación de trabajadores y de libre circulación; las diferencias en los regímenes del Rin y el Danubio en cuanto a las tripulaciones de los buques (entre otras, las diferencias entre las normas vinculantes y las recomendaciones);
- la relación entre la legislación sobre las tripulaciones y los requisitos técnicos que deben cumplir los buques;

- la exigencia de armonización de la formación, como elemento importante de una legislación sobre tripulaciones armonizada a escala europea;
- los posibles problemas de comunicación entre los diferentes tripulantes y también entre los distintos agentes de la navegación interior en Europa y la necesidad de prestar atención a este problema a fin de contribuir a la mejora de la seguridad;
- la normativa de navegación por el Rin, que es aplicable a todos los miembros de las tripulaciones (asalariados e independientes) y no establece disposiciones específicas destinadas a los asalariados, mientras que, en cambio, la reglamentación de la UE se concentra en la protección de los trabajadores y no tiene en cuenta de las circunstancias específicas y la legislación relativa a las tripulaciones en la navegación interior. Es preciso llevar a cabo un diálogo social a escala comunitaria a fin de coordinar estos dos regímenes.

2. Observaciones generales

2.1 Tradicionalmente, las normativas técnicas y las normativas sociales en materia de navegación interior han estado íntimamente interrelacionadas. En particular, las normativas relativas a las tripulaciones, que, junto con los requisitos técnicos relativos al buque, abordan tanto la seguridad como la protección de los trabajadores de a bordo.

2.2 La normativa técnica del Rin quedó establecida en el Convenio de Mannheim, que atribuye la competencia a la autoridad de la Comisión Central para la Navegación del Rin (CCNR), con sede en Estrasburgo. Algunos Estados miembros aplican la normativa del Rin en todas sus vías interiores navegables.

Además de la Comisión para la navegación por el Danubio, está también el Convenio de Belgrado, que tiene distinto carácter (la Comisión del Danubio formula recomendaciones y no reglamentos), a lo que se añaden determinados reglamentos comunitarios, por lo que cabe hablar de un complejo mosaico normativo europeo.

⁽¹⁾ El presente Dictamen de iniciativa es una continuación del Dictamen de iniciativa del CESE sobre «Hacia un régimen paneuropeo de navegación interior», DO C 10 de 14.1.2004, p. 49.

El Convenio de Mannheim puede convertirse en una de las normativas de referencia de una legislación europea completa en materia de navegación interior en el ámbito técnico.

2.3 Además de la normativa en materia de tripulaciones, los principales aspectos sociales de la navegación interior de que trata la normativa de la CCNR son los horarios de navegación de los buques y el descanso de las tripulaciones.

2.4 Los países del Danubio están actualmente revisando el Convenio de Belgrado con vistas a dar a la Comisión del Danubio poderes comparables a los de la CCNR. El Convenio revisado debería adoptarse en una fecha muy próxima, y debería estar abierto a todos los interesados.

2.4.1 Con vistas a un incremento de los intereses económicos, dado el alto ritmo de crecimiento del tráfico, los países del Danubio consideran el citado aspecto un objetivo prioritario. La Comisión del Danubio persigue cuatro objetivos principales:

- a) reconocimiento mutuo de patentes, cualificaciones profesionales y certificaciones técnicas;
- b) equivalencia de los parámetros en materia de navegación interior;
- c) apertura del mercado de navegación interior europeo;
- d) integración de políticas sociales.

2.4.2 Un problema importante para la navegación por el Danubio lo constituye el mantenimiento técnico de la flota de Danubio, que es relativamente deficiente. El problema se debe fundamentalmente a la antigüedad de las construcciones y los equipos, y la prolongada infrautilización de la flota a causa del bloqueo en Novi Sad.

La navegación interior en los países del Rin experimenta una falta considerable de personal procedente de estos países.

2.4.3 Según la Comisión del Danubio, aparte del hecho de que el Convenio de Belgrado formula recomendaciones, no hay discrepancias importantes por lo que se refiere a los requisitos técnicos y los reglamentos sociales entre los regímenes del Rin y del Danubio. En gran medida, la política social relativa a la navegación interior del Danubio está sujeta a las legislaciones nacionales y los convenios colectivos.

El problema principal en el ámbito social, según la Comisión del Danubio, es la estricta limitación de acceso al Rin a que están sujetos los capitanes de los países de Danubio.

2.4.4 La Comisión del Danubio no ha realizado nunca un estudio comparativo de la legislación y la normativa social en materia de navegación interior en sus Estados miembros. Este aspecto de la navegación interior hasta ahora no había suscitado interés, pese a que se trata de un factor influyente en las negociaciones relativas a la competencia.

2.5 Según afirman los sindicatos, los principales problemas sociales a que se enfrentan los trabajadores del sector de la navegación interior, tanto en el Rin como en los países miembros del Danubio, son los relacionados con las normativas aplicables a las tripulaciones y al tiempo de trabajo y descanso, las

diferencias en las disposiciones nacionales en materia de seguridad social, así como el insuficiente conocimiento de las legislaciones y normativas nacionales y los convenios colectivos.

Los empresarios de los países del Rin consideran que sus principales problemas en el ámbito social son los relacionados con la rigidez y la complejidad de las normativas, así como las diferencias entre las diferentes normativas nacionales. Todo ello tiene una gran repercusión en su posición competitiva y conduce a que algunas empresas busquen la norma más favorable, o la transferencia de personal con el fin de soslayar las obligaciones sociales y laborales, y que intenten aprovechar las diferencias en materia de salarios y costes de seguridad social.

2.6 Aproximadamente 40 000 personas están empleadas en el sector de la navegación interior: 30 000 en los «antiguos» Estados miembros y 10 000 en los «nuevos». De estos, 3 000 trabajan en la actualidad en el Rin. De los trabajadores en este sector, cerca de la mitad de los trabajadores de los «antiguos» Estados miembros son asalariados, y la otra mitad son independientes.

2.7 En la CCNR se consulta a los interlocutores sociales relacionados con el ámbito de la política social. No obstante, los sindicatos consideran que estas consultas son insuficientes.

En los países de Danubio no se producen estas consultas. Una mayoría de trabajadores está afiliada a sindicatos, pero los empresarios se hallan en una situación transitoria debida al proceso de privatización.

2.7.1 El diálogo social entre trabajadores y empresarios del sector de la navegación interior está poco desarrollado en los «antiguos» Estados miembros y nada en absoluto en los «nuevos» o en los países candidatos. Para conseguir un auténtico diálogo social, es preciso sobre todo que tomen parte en él organizaciones independientes y representativas de los trabajadores y de los empresarios. En este sentido, debe prestarse atención a este aspecto en los países del Danubio.

2.7.2 Esta situación, combinada con la prolongada dominación de la legislación y los reglamentos técnicos, explica porqué se ha subestimado durante tanto tiempo el factor humano en el ámbito de la navegación interior. Los propietarios de los buques mantienen la siguiente opinión al respecto. La mayor parte de los buques de este sector son de propiedad privada, por lo que los propietarios son los más interesados en controlar todos los riesgos operativos, entre otros el factor humano. Por consiguiente, en comparación con otros sectores del transporte, la necesidad de legislación relativa a las cualificaciones requeridas ha sido relativamente baja.

2.8 Cabe preguntarse si hay un potencial de cambio positivo en este sentido, tras el interés cada vez mayor en consolidar la parte correspondiente a la navegación interior en la futura política de transporte de la UE y conseguir una creciente coherencia entre los diversos regímenes de navegación interior. Tres informes recientemente publicados y una importante conferencia europea, todos ellos sobre el futuro de este sector, parecen excluir esta posibilidad.

2.8.1 El informe de la CCNR «Buques del futuro»⁽²⁾, de 2002, estudia el futuro de la navegación interior, en particular desde una perspectiva tecnológica.

2.8.1.1 Por lo que se refiere a los problemas sociales, el informe se centra casi exclusivamente en el futuro capitán, que concibe como un «operador» llamado a desempeñar muy pocas tareas físicas, pero que deberá poder actuar adecuadamente en situaciones de emergencia. De momento, este cuadro no es realista, pero llama la atención sobre la gran influencia de los avances tecnológicos en el contexto social de la navegación interior. Basándose en esta tesis, el informe aboga por una política social activa para el sector.

2.8.1.2 En el escenario presentado en el informe, las necesidades del sector parecen limitarse a un personal de alto nivel de formación, lo que tampoco es realista. Las posibilidades de empleo para trabajadores de bajo nivel de formación pueden disminuir, pero la navegación interior no podrá prescindir totalmente de esta categoría de trabajadores.

2.8.1.3 En cuanto al mercado laboral, el informe menciona la importancia del tiempo libre con carácter regular, la ampliación de la gama de funciones y la movilidad del trabajo.

2.8.2 El Informe PINE⁽³⁾ esboza el futuro de la navegación interior principalmente desde un punto de vista económico. El principal tema de política social pública que aborda se refiere a los efectos de la libre circulación de trabajadores en la UE sobre los parámetros financieros y económicos del sector.

El informe se centra también en el problema planteado por la falta de personal actual y futura en el sector de la navegación interior.

2.8.3 El Informe EFIN⁽⁴⁾ explora el potencial para un marco principal de cooperación, con participación de los Estados y las instituciones concernidos. El CESE tratará las propuestas desarrolladas en dicho Informe en un futuro dictamen específico, en breve plazo. El papel de los interlocutores sociales no se aborda en absoluto, lo que parece sugerir que se considera irrelevante en relación con los problemas discutidos en el Informe.

2.8.4 En el Congreso «The Power of Inland Navigation» (10-12 de noviembre de 2004, La Haya), organizado por la Presidencia de los Países Bajos de la UE para destacar la contribución de la navegación interior al crecimiento económico y al progreso de la sociedad en general, los aspectos sociales, una vez más, apenas fueron tenidos en cuenta.

⁽²⁾ Informe final de la CCNR a la Comisión Central, *Ships of the Future*, 2002.

⁽³⁾ «Prospects of Inland Navigation within the enlarged Europe» («Perspectivas de la navegación interior en la Europa ampliada») (marzo de 2004), estudio encargado por la Comisión Europea.

⁽⁴⁾ «European Framework for Inland Navigation. A new institutional framework for IWT in Europe (2004)» («Marco europeo para la navegación interior. Un nuevo marco institucional para la navegación interior en Europa»).

2.9 El contenido de los tres estudios citados y los debates del Congreso mencionado parecen ilustrar el hecho de que los gobiernos y muchos agentes activos en el sector siguen considerando los problemas de política social como un aspecto de marginal interés en la navegación interior.

También parece confirmarlo el hecho de que los interlocutores sociales del sector no fueran tenidos en cuenta de ninguna manera por los autores y los organizadores. El Informe PINE fue la excepción. La Comisión Europea sí incluyó a los interlocutores sociales en su elaboración, aunque, como se ha señalado, se prestó poca atención a los aspectos sociales que, a juicio de los interlocutores sociales (y desde luego a juicio de los sindicatos), revisten gran importancia.

2.10 En un Dictamen anterior («Hacia un régimen paneuropeo de navegación interior»), el Comité no examinó en detalle la política social del sector, vista su compleja arquitectura, sino que remitió a este dictamen de seguimiento. Las opiniones arriba citadas constituyen argumentos suplementarios en favor de analizar con más detenimiento este aspecto. Ya ha llegado el momento de liberar la política social de la prolongada dominación de los aspectos técnicos, y tratarlo de una manera más equilibrada, implicando para ello a todas las partes afectadas, tanto en el Rin como en los países del Danubio, en los «antiguos» y los «nuevos» Estados miembros como en los Estados candidatos, y, llegado el caso, también en otros países interesados.

3. Observaciones particulares

3.1 El CESE estima que dicha política social debe estar basada en un amplio proyecto uniforme, que permita establecer distinciones regionales y locales. Los interlocutores sociales deben participar en la mayor medida posible en esta política.

3.2 Legislación relativa a las tripulaciones

3.2.1 La base de la legislación en materia de tripulaciones en los Estados miembros de la CCNR se halla en el capítulo 23 de las Normas de inspección de buques en el Rin. Con arreglo a éstas, la clasificación de cada buque y el número de horas de navegación por día determinan el tamaño y la composición de la tripulación. Es muy importante controlar debidamente el respeto de las normas relativas a la tripulación, porque parece que en la práctica se cometen frecuentes infracciones.

3.2.2 Hace ya dos décadas, la Comisión Europea empezó a preparar un instrumento europeo. Sin embargo, los trabajos no han progresado mucho durante este período, lo que puede explicarse, en parte, por el deseo expresado hace años por los Estados miembros interesados de esperar primero a la revisión del capítulo 23. El instrumento europeo previsto debería tratar de las normas relativas a la composición de las tripulaciones, las horas de funcionamiento de los buques y los períodos de descanso obligatorio de las tripulaciones.

3.2.3 En los países del Rin, la legislación sobre tripulaciones es un ámbito de controversia entre gobiernos, empresarios y trabajadores autónomos por una parte y sindicatos por otra. La legislación revisada sobre tripulaciones de julio de 2002, elaborada por la CCNR, es inadecuada, según los sindicatos. Estos consideran que las disposiciones en materia de tripulación mínima permiten que ésta sea demasiado escasa, y también que los requisitos de formación y cualificación profesional son insatisfactorios. En su opinión, estos factores, combinados con los horarios actuales de trabajo y descanso, ponen en peligro la seguridad de la navegación interior.

Las organizaciones patronales mantienen que la actual normativa sobre tripulaciones garantiza completamente la seguridad en el sector y consideran deseable más flexibilidad. Esto podría simplificar la contratación de trabajadores de otros sectores marítimos. La normativa sobre tripulaciones para buques dotados de equipos de la última generación podría hacerse más flexible.

3.2.4 Con arreglo al régimen del Danubio, las normas mínimas relativas a las tripulaciones no son al parecer un problema. Los textos pertinentes del Convenio de Belgrado tratan principalmente de capitanes y maquinistas, y no se ocupan tanto de los niveles de tripulación más bajos. En comparación con las categorías correspondientes de las tripulaciones de los países del Rin, el nivel de formación de capitanes y maquinistas es alto.

Los países del Danubio se proponen iniciar esfuerzos para la unificación de sus normativas nacionales sobre tripulación a partir de 2005. Se proponen implicar a organizaciones patronales como los observadores. Según la Comisión del Danubio «los empresarios representarán a sus trabajadores». Esta no es precisamente la opinión expresada por los sindicatos en los diferentes países afectados.

3.2.5 Con frecuencia, en los países del Rin se efectúan escasos controles de las normativas sobre tripulaciones, lo que acentúa, en opinión de los sindicatos, las preocupaciones de éstos por la seguridad. En este sector las inspecciones para controlar el cumplimiento en la práctica de estas normativas son escasas.

Las organizaciones de empresarios y de trabajadores autónomos destacan la importancia de una aplicación adecuada de la normativa sobre tripulaciones, no sólo con vistas a la seguridad sino también a la competencia leal. También subrayan que esta normativa debe formularse de tal manera que no obstaculice la innovación en materia de navegación interior, sino que la estimule en la medida de lo posible.

3.3 Horarios de trabajo y descanso

3.3.1 Tal como se indica más arriba, los horarios de navegación de los buques y de descanso de las tripulaciones son el principal aspecto de política social en el régimen del Rin. Las actuales normas sólo tienen en cuenta las horas trabajadas cuando el buque está en servicio y no las horas realmente trabajadas, y, por ello, las inspecciones de control no tienen en cuenta este último dato.

3.3.2 Los horarios de trabajo con largas jornadas diarias son más bien la regla que la excepción en el sector de la navegación

interior. Con frecuencia, las tripulaciones permanecen permanentemente a bordo de los buques durante períodos fijos — por ejemplo, 14 días— pero algunos tripulantes viven a bordo. Mientras que la normativa pertinente especifica las horas de descanso, la tripulación tiene que estar disponible, por si acaso, durante los períodos de descanso.

3.3.3 Cuando la CCNR les ha consultado, los sindicatos han denunciado el hecho de que sólo se controlen las horas de navegación de los buques y no las horas realmente trabajadas. Sin embargo, hasta ahora los Estados parte del Convenio por lo común han ignorado estas objeciones.

3.3.4 Los horarios de trabajo no están definidos en la actual legislación sobre navegación interior, ni en las normativas (que se aplican tanto a los trabajadores autónomos como a los asalariados). La legislación en los países del Rin establece los horarios en que el buque está en servicio, la composición de la tripulación y las horas obligatorias de descanso para la tripulación, de una manera interrelacionada.

3.3.4.1 Según las partes afectadas, la Directiva de la UE sobre la organización de la jornada laboral (que es actualmente objeto de revisión) no se adapta suficientemente a las condiciones específicas que prevalecen en la navegación interior, por lo que ha suscitado objeciones. Los interlocutores sociales del sector, a escala de la UE, se han comprometido a dar prioridad a la conclusión de un acuerdo sobre este problema, en el marco del diálogo social que, tras un largo período de letargo, se ha reanudado recientemente.

3.3.5 En el Rin, así como en otras vías marítimas de los países del Rin, el período mínimo de descanso cada 24 horas es de ocho horas, seis de las cuales sin interrupción.

3.3.6 En el Danubio, no existe normativa alguna relativa respecto al horario de servicio del buque o a la tripulación. En la práctica, se mantiene a una tripulación mínima de cuatro personas. Con esta tripulación, el buque puede estar en servicio durante 24 horas. Por otra parte, no existe ninguna normativa imperativa sobre los horarios de descanso.

3.3.7 Las diferencias entre las diversas normativas en materia de navegación interior europea exigen el establecimiento de normas comunes mínimas. El acuerdo que pretenden alcanzar los interlocutores sociales, mencionado también en el punto 3.2.4.1, puede ser de gran importancia en este empeño.

Con el fin de crear condiciones equitativas de competencia similares a las normativas del Rin, y compatibles con éstas, es preciso contar urgentemente con una legislación similar en el Rin, el Danubio y otras vías navegables. Por otra parte, dicha legislación debería ser mutuamente compatible, además de transparente.

3.4 Salud y seguridad en el lugar de trabajo

3.4.1 Al igual que otros elementos de la política social actual en el ámbito de la navegación interior, la salud y la seguridad en el lugar de trabajo están íntimamente ligadas a los requisitos técnicos de los buques. En gran parte, las normativas en este ámbito se hallan en las Normas de inspección de buques en el Rin y las legislaciones nacionales conexas, en forma de normas para la construcción y el equipamiento de los buques.

3.4.2 En las directivas de la UE que tratan de la salud y la seguridad de los trabajadores, existen disposiciones al respecto. Estos instrumentos obligan a los empresarios a proceder a una evaluación de riesgos. Esto no siempre se cumple en el sector de la navegación interior.

3.4.3 Algunos sectores critican la legislación sanitaria y de seguridad europea, debido a que en su opinión no tiene en cuenta realidades importantes y circunstancias específicas en materia de navegación interior y no está vinculada a la legislación existente en dicha materia que cubre a todos los miembros de la tripulación. Las directivas se limitan a la protección de los trabajadores asalariados y no cubren a los trabajadores autónomos. A este respecto, cabe señalar que se da la misma situación en otros sectores de la actividad económica. Por ejemplo, para el transporte por carretera existe una Directiva específica ya aprobada, relativa a la organización de los horarios de trabajo y basada en los artículos 71 y 137.2 del Tratado (5).

3.5 Inspección laboral

3.5.1 Además de disponer de una normativa uniforme y vinculante, es de gran importancia poder contar con una inspección seria, regular y competente en este sector en el que tantos trabajadores autónomos (o, en su caso, semiautónomos o cuasi autónomos) trabajan codo con codo con empresarios que utilizan una fuerza de trabajo asalariada, con el consiguiente riesgo de que se degrade la protección de esta última y de que se produzca una competencia desleal.

3.5.2 No obstante, la inspección laboral en el ámbito de la navegación interior es escasa y debe enfrentar dificultades concretas específicas del sector. Un problema específico de inspección es la situación, prácticamente única, a bordo de los buques, en la que, a diferencia a lo que se observa habitualmente en la mayor parte de los sectores de la actividad económica, es difícil separar la vida privada y la vida laboral. En estas condiciones, no es infrecuente que se trate a los inspectores de un modo desagradable.

3.5.3 En muchos países, la inspección presenta graves defectos (entre los países del Rin, Alemania y Suiza son excepciones relativamente positivas). Los servicios de la inspección adolecen de falta de personal. En los Países Bajos y Bélgica, en especial, esta situación lleva a muy escasos controles por parte de la inspección laboral (en la práctica una inspección por buque cada dos o tres años). Asimismo debería considerarse que la construcción y el equipamiento de buques están sujetos a la supervisión de la inspección de navegación nacional y que la aplicación de la legislación la hace cumplir la policía fluvial.

En el Danubio apenas hay ningún tipo de inspección.

3.5.4 No solamente están siendo desatendidas frecuentemente las normativas legales del sector, también surgen problemas en relación con el cumplimiento de los convenios laborales colectivos.

3.5.5 En todos los casos en que hay inspecciones a gran escala, se registra un gran número de infracciones de las normativas en los buques inspeccionados.

(5) Directiva 2002/15/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de marzo de 2002 relativa a la ordenación del tiempo de trabajo de las personas que realizan actividades móviles de transporte por carretera (DO L 80 de 23.3.2002, pp. 35 - 39).

3.5.6 A pesar de la reputación de relativa seguridad de la navegación interior como modo de transporte, se producen, naturalmente, algunos accidentes. Sin embargo, el registro de accidentes se limita a aquellos que provocan víctimas y a otras catástrofes. No hay ninguna definición explícita de qué es un accidente en la navegación interior. En la perspectiva de un incremento de la navegación interior y en el contexto de observaciones anteriores sobre el cumplimiento en la práctica de las normativas sobre las tripulaciones, los asuntos citados requerirán una profunda atención de todos los interesados en la promoción de este modo de transporte en el futuro.

3.6 Educación, formación y exámenes

3.6.1 Para el futuro del empleo en el sector, así como para la preservación de su reputación de relativa seguridad, es importante contar con una buena educación y formación, lo cual exigirá normas educativas claras y comunes, junto a una aplicación rigurosa de las mismas.

En los países de Danubio, el nivel de educación (en especial de los capitanes) es relativamente alto. En cuanto a los países del Rin, hay diferencias de calidad significativas entre los países.

La situación exige, pues, la introducción de normas mínimas armonizadas, preferiblemente a escala paneuropea.

3.6.2 La Comisión Central para la Navegación del Rin (CCNR) ha aceptado el encargo de desarrollar los elementos básicos del perfil laboral de las funciones de marinero y patrón de buque. En este sentido, los interlocutores sociales están también implicados. Dicho perfil, que se espera esté listo para 2005, podría utilizarse como base para la armonización de la formación profesional en las vías navegables europeas. Con ello, puede avanzarse también en el reconocimiento mutuo de cualificaciones.

3.6.3 Dentro del marco del diálogo social sectorial, se ha obtenido recientemente información sobre la formación en materia de navegación de los nuevos países miembros de la UE.

3.6.4 La armonización de la formación debe ir acompañada de la promoción de la navegación interior como sector interesante de empleo para jóvenes.

3.7 Comunicación

3.7.1 El Informe PINE observa correctamente que existen deficiencias, motivadas por la migración de trabajadores y por la parte cada vez mayor del tráfico internacional entre el Este y el Oeste, en relación con las capacidades lingüísticas y el conocimiento de las vías navegables extranjeras, lo que puede ser un factor de riesgo cada vez mayor en la seguridad del tráfico por vías navegables.

3.7.2 Probablemente ha llegado el momento de introducir una lengua común para la navegación interior en el transporte internacional en el Rin y el Danubio, tanto para la comunicación entre los buques como para la comunicación entre los buques y la tierra.

3.8 *Diálogo social*

3.8.1 El aporte de los interlocutores sociales en la formulación de la política social en materia de navegación interior por parte de la CCNR y la CD ha sido muy limitada. Es una situación insatisfactoria que, en primer lugar, los interlocutores sociales mismos deben intentar cambiar. Sin embargo, los gobiernos de los Estados miembros, que han estado hasta ahora muy poco dispuestos a oír lo que los interlocutores sociales tienen que decir, tendrán que reconsiderar su posición.

3.8.2 Para desarrollar la dimensión social de una política de navegación interior para la UE ampliada que intente lograr un nuevo equilibrio razonable en el transporte, potenciando la navegación interior, la Comisión Europea, con su consolidada tradición de consulta a los interlocutores sociales y de diálogo social, puede actuar mejor que la CCNR y la CD.

3.8.3 A este respecto, se acoge favorablemente que los interlocutores sociales hayan iniciado el diálogo social, que ha estado aletargado durante algunos años en el sector. Dicho diálogo está teniendo lugar en el comité para el diálogo social en materia de navegación interior, con arreglo a una decisión adoptada por la Comisión Europea a petición de los interlocutores sociales.

Desafortunadamente, los avances de dicho Comité han sido hasta ahora lentos. En la primavera de 2004 se iniciaron los trabajos a propósito de la organización de la jornada laboral, y en junio de 2005 ha tenido lugar la primera reunión plenaria.

3.8.4 Otro tema, identificado como prioritario en el diálogo social, es el funcionamiento del mercado laboral de la UE en materia de navegación interior, incluida la libre circulación de trabajadores.

3.8.5 El diálogo social es una actividad que concierne directamente a los interlocutores sociales. No obstante, y en el respeto a este principio, es conveniente que la Comisión Europea siga fomentándolo. Cabría la posibilidad de solicitar el dictamen detallado de los interlocutores sociales y también la elaboración de dictámenes, que se publicarían en un lapso de tiempo razonable, por ejemplo, estableciendo para ello un plazo preciso.

3.8.6 Los acuerdos entre los interlocutores sociales a escala comunitaria basados en el artículo 139 del Tratado CE pueden conducir al establecimiento de normativas específicas que aborden las necesidades específicas de la navegación interior. Los acuerdos de este tipo, basados en las disposiciones mínimas establecidas por el Consejo con arreglo al artículo 137 del Tratado, sólo son efectivos, no obstante, si los interlocutores sociales se ponen de acuerdo en considerar oportuno el establecimiento de una normativa específica adicional.

4. Conclusiones y recomendaciones

4.1 El CESE opina que ha llegado el momento de establecer una política social comunitaria para la navegación interior, de preferencia en un contexto paneuropeo. Dicha política debería ser aplicable en todas las vías navegables europeas. Asimismo, debe contar con una amplia base europea, a la vez que ofrece un espacio para incluir las especificidades regionales y locales. Los interlocutores sociales deben participar plenamente en esta política.

4.2 Lo dicho anteriormente por el CESE con carácter general en relación con el régimen normativo de la navegación interior en Europa, debe aplicarse, con mayor motivo, a la legislación y los reglamentos sociales en el sector: estos aspectos están gravemente fragmentados y deben armonizarse y unificarse, en el sentido arriba indicado, en especial ahora que la ampliación de la UE puede causar aún más complicaciones que antes de mayo de 2004.

4.3 La política social ha sido hasta ahora un elemento de interés secundario en la navegación interior. En esencia es parte integrante de la legislación técnica y la normativa relativa a los buques. Ha llegado ya la hora de que el factor humano de la navegación interior deje de ser un elemento de segunda categoría.

4.4 Esto exigirá un cambio significativo de la actitud de todas las partes afectadas, en especial por lo que se refiere al papel de los interlocutores sociales en el desarrollo de una política social moderna, así como de sus esfuerzos para modernizar otros aspectos de la navegación interior en Europa.

4.5 Muchos aspectos requerirán un análisis cuidadoso y bien preparado, y una toma de decisiones equilibrada. Actualmente, las normativas sobre las tripulaciones y los horarios de trabajo y descanso parecen ser ámbitos prioritarios, así como el establecimiento de un diálogo social auténtico y activo.

4.6 La Comisión Europea está en buena posición para conducir este proceso, utilizando para ello la larga tradición, la experiencia y las capacidades de la CCNR y la CD. Si observamos el modo en que estas dos Comisiones han funcionado a lo largo de las décadas, el lugar dado a la política social en su trabajo y la manera en que han implicado hasta ahora a los interlocutores sociales, resulta evidente, no obstante, que la conciliación y la unión de los regímenes del Rin y del Danubio no serían suficientes para crear las condiciones óptimas para el desarrollo de políticas sociales modernas en navegación interior.

4.7 Para elaborar un nuevo diseño de política social en la navegación interior de la UE, la Comisión Europea debería cooperar estrechamente con los interlocutores sociales, la CCNR, y la Comisión del Danubio. Este planteamiento requiere que los Estados miembros que pertenecen a la CCNR y la CD permitan que sus instituciones amplíen su alcance hasta atender los asuntos de política social y, por consiguiente, amplíen su capacidad a fin de mantener una cooperación lo más fructífera posible con la Comisión Europea. Por otra parte, la Comisión Europea deberá también realizar un esfuerzo importante para conseguir una base de conocimientos específicos relacionados con la navegación interior.

4.8 Si se abordaran de este modo los problemas actuales de política social en la navegación interior de la UE, sería posible crear en este ámbito un régimen capaz de equilibrar las características y los problemas específicos del sector y los intereses de todos que trabajan en él.

4.9 Mantener condiciones de competencia leal y aumentar la atracción del sector para los que trabajan en él –así como aquellos interesados en hacerlo en el futuro– reviste particular importancia en este proceso de estudio y revisión, en especial con vistas al aumento esperado de la competencia, tanto dentro del sector de la navegación interior como entre la navegación interior y otros modos de transporte.

4.10 Este proceso de cambio tomará un considerable tiempo y requerirá la implicación y el compromiso completos de los interlocutores sociales. El diálogo social a escala sectorial (al nivel nacional y europeo) es el instrumento más importante para tender un puente entre los puntos de vista de los empresarios, los trabajadores autónomos y los asalariados, y los objetivos de la política de la UE. Esto es particularmente cierto en lo relativo a la legislación y la normativa sobre tripulaciones y horarios de trabajo y descanso de los miembros de éstas.

4.11 Para el futuro de la navegación interior europea, es deseable que se preste urgente atención a la educación y la

formación. Los interlocutores sociales deberían aportar su contribución en este sentido.

4.12 Los acuerdos entre los interlocutores sociales a escala comunitaria basados en el artículo 139 del Tratado CE pueden conducir a establecer normativas específicas en materia de navegación interior. El CESE considera estos acuerdos apropiados siempre y cuando los interlocutores sociales se pongan de acuerdo sobre el hecho de que las necesidades especiales del sector exigen una normativa adicional para cumplir con las disposiciones mínimas establecidas por el Consejo con arreglo al artículo 137 del Tratado.

Bruselas, 29 de septiembre de 2005.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Anne-Marie SIGMUND

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Declaración conjunta del Consejo, del Parlamento Europeo y de la Comisión — La política de desarrollo de la Unión Europea — “El consenso europeo”»

COM(2005) 311 final

(2006/C 24/16)

El 29 de julio de 2005, 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 Relaciones Exteriores, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 8 de septiembre 2005 (ponente: Sr. ZUFIAUR).

En su 420º Pleno de los días 28 y 29 de septiembre 2005 (sesión del 29 septiembre 2005), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 84 votos a favor, 5 en contra y 6 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1 La iniciativa de la Comisión y el Consejo de **revisar la Declaración sobre la Política de Desarrollo del año 2000** y, en general, el replantear el futuro de esta política es, desde todos los puntos de vista, muy relevante. Los cambios en el escenario internacional, las nuevas posiciones y consensos sobre la política de desarrollo existentes en la comunidad internacional, y las propias transformaciones en el seno de la Unión aconsejan esta revisión. Al mismo tiempo, el agravamiento de los problemas del subdesarrollo, especialmente en África y el aumento de las diferencias entre países generadas en el contexto de la globalización recomiendan una revisión de la política de desarrollo comunitaria.

1.2 Entre los cambios que se han producido a **nivel internacional** y han afectado, de uno u otro modo, a las políticas de desarrollo pueden citarse: el auge de la preocupación por las cuestiones de seguridad tras el 11-S; los resultados de la reunión de la OMC en Doha en 2001 y el proceso seguido después en la llamada Agenda del Ciclo de Desarrollo; el nuevo consenso internacional en torno al desarrollo alcanzado en la

Cumbre del Milenio y reflejado en las Conferencias de Monterrey, Johannesburgo, El Cairo y otras, sobre financiación, medio ambiente, enfoque de género o VIH SIDA, entre otros; el proceso de armonización de las políticas de desarrollo de los donantes iniciado en el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE y la consolidación de ciertos instrumentos nuevos de programación y ejecución de la ayuda como los Documentos de Estrategia de Reducción de la Pobreza (*Poverty Reduction Strategy Papers*, PRSP, en sus siglas inglesas), el Apoyo Sectorial (SWAP) o el apoyo presupuestario. Más recientemente, el Foro de Alto Nivel sobre eficacia de la ayuda celebrado en París en marzo de 2005 ha supuesto un avance en esta línea al suscribir los donantes ciertos compromisos en materia de apropiación, armonización, gestión basada en resultados y responsabilidad mutua.

1.3 También inciden en estos cambios los magros resultados alcanzados, para la mayoría de los indicadores, en los objetivos marcados hace cinco años en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Para evitar que tales metas fracasen en el horizonte fijado de 2015 es necesaria una revisión de las políticas

y un auténtico plan de choque por parte de la comunidad internacional. Dicho plan deberá ser capaz de generar recursos adicionales a la ayuda pública al desarrollo y abarcar tanto la ayuda económica como la política comercial, la deuda, la propiedad intelectual, la toma en consideración de los efectos de la inmigración o el reforzamiento de las organizaciones de la sociedad civil.

1.4 En el **plano comunitario** se han producido en este periodo importantes cambios que afectan también a la cooperación al desarrollo: el proceso de reforma de la ayuda externa iniciado en 2000 con la consolidación de EuropeAid y los procesos de desconcentración y descentralización a las Delegaciones de la Comisión; la entrada en vigor del Acuerdo de Cotonú en 2003 (acaba de firmarse la versión revisada del Acuerdo, a tenor del cual los países ACP se beneficiarán de un importe mínimo garantizado, independientemente del resultado de las negociaciones de las perspectivas financieras 2007-2013) y el proceso iniciado hacia la «presupuestarización» del Fondo Europeo de Desarrollo (FED). Desde una perspectiva más general, la ampliación a 25 miembros de la UE; la puesta en marcha de la Estrategia Europea de Seguridad y de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y la discusión del Tratado Constitucional con la configuración de la política de desarrollo en el «policy mix» de las relaciones exteriores de la UE, dan una nueva dimensión a la ayuda al desarrollo que exigen su replanteamiento. Por último, la discusión de las Perspectivas Financieras 2007-2013 podría permitir concretar y convertir en compromisos las implicaciones de todas las anteriores cuestiones.

1.5 El **proceso consultivo** iniciado para proceder a esta revisión de la política de desarrollo es también muy positivo en la medida en que potencia la participación democrática de todos los actores implicados.

1.6 Al inicio de este ejercicio de **reflexión** en enero de 2005 se preveía una Comunicación de la Comisión durante el primer trimestre del año. Finalmente, dicha Comunicación se publicó en julio del presente año y la Comisión solicitó al CESE su opinión sobre la misma. El presente dictamen responde a dicha solicitud. Dado que en septiembre se celebrará la Conferencia de Naciones Unidas sobre el estado de realización de los objetivos del Milenio, el CESE estima que sería conveniente que, tras conocerse las conclusiones de esa conferencia, la Comisión reactivara el proceso de consultas antes de establecer el contenido definitivo de la Declaración, que ha de verse en el Consejo de noviembre. Por otra parte, el hecho de que haya coincidido este proceso con el de elaboración de otras posiciones de las instituciones comunitarias —el CESE ha contribuido, por su parte, a elaborar dicha posición— sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio (el llamado «paquete de los ODM»⁽¹⁾, cuya aceleración fue propuesta por el Consejo) puede favorecer el mayor compromiso de la Unión Europea en su conjunto con los problemas del desarrollo y es una

(1) Este «paquete» publicado en abril de 2005 se compone de tres Comunicaciones: COM(2005) 132 final sobre la contribución de la UE; COM(2005) 133 final sobre la financiación del desarrollo y eficacia de la ayuda y COM(2005) 134 final sobre la coherencia de políticas.

oportunidad para consolidar el papel protagonista de la UE con el mundo en desarrollo. El CESE considera de gran importancia el consenso de todas las instituciones comunitarias en torno a las líneas generales de la política de desarrollo.

1.7 La **Declaración sobre la Política de Desarrollo** aprobada en el año 2000 fue realizada conjuntamente por la Comisión y el Consejo, lo que supuso un fuerte apoyo y consenso en torno a la misma. En esta ocasión, es intención de la Comisión sumar también al Parlamento Europeo. El CESE participa con gran interés en este proceso entendiendo que la política de desarrollo debe contar con el mayor respaldo de los ciudadanos y de las instituciones representativas de la sociedad civil.

1.8 El CESE estima que hubiera sido útil que el Documento de la Comisión —*Reflexión sobre el futuro de la política de desarrollo de la Unión Europea*—, que ha centrado recientemente la consulta y el debate sobre la materia, dedicara un mayor espacio al examen sobre **la eficacia de la ayuda** comunitaria desde su creación y a un análisis más pormenorizado sobre cuáles han sido los cuellos de botella y los problemas que han condicionado su efectividad a lo largo de los años de experiencia de la misma⁽²⁾. A nuestro entender éstos han sido, entre otros, la lentitud en la ejecución de los programas, los altos costes administrativos y de otra índole en comparación con las transferencias destinadas a los proyectos, la vinculación de la ayuda, el escaso protagonismo de los países beneficiarios y la imprevisibilidad y volatilidad de los flujos de ayuda. Hubiera sido muy positivo el conocer, aunque fuera brevemente, la valoración que la Comisión hace sobre el impacto de la Declaración del año 2000 y sobre las dificultades de toda índole a las que se ha enfrentado la cooperación comunitaria, así como los resultados conseguidos y las lecciones aprendidas en este periodo. Existen, no obstante otros estudios recientes⁽³⁾, realizados con el apoyo de la Comisión Europea, que son una referencia muy útil sobre la materia. En opinión del CESE, la limitada eficacia que ha tenido la ayuda al desarrollo para la lucha contra la pobreza exige una cierta autocrítica y la revisión de la política de desarrollo en el futuro, así como continuar con los esfuerzos iniciados por la Comisión en el terreno de la mejora de la calidad y la eficacia de la ayuda comunitaria.

2. De los fines de la política de desarrollo de la UE

2.1 Tanto las Comunicaciones del *paquete sobre los ODM* como los compromisos de Barcelona de 2002 relativos al cumplimiento de los objetivos de Monterrey tratan los dos aspectos básicos de las políticas de ayuda: el volumen de recursos públicos aportados y su eficacia. Existe, al respecto, un marcado **consenso internacional** plasmado en los **ODM**

(2) No obstante, cabe señalar la Evaluación de Impacto que acompaña a la Proposición de la Comisión, el Informe Anual sobre la política de desarrollo y la ayuda exterior de la Comunidad y las evaluaciones temáticas y geográficas de la Comisión que incluyen sistemáticamente la aplicación práctica de la política de desarrollo.

(3) ODI/ICEI/ÉCDPM *Assessment of the EC Development Policy. DPS Study Report*. Febrero 2005.

apoyados por 189 países⁽⁴⁾. La reducción y, a largo plazo la erradicación de la pobreza, deben guiar todas las políticas de desarrollo. Este consenso en torno a los ODM se hace en ocasiones demasiado retórico, olvidando que comprenden ocho objetivos de desarrollo social y medioambiental encabezados por la reducción de la tasa de pobreza extrema en un 50 % en el año 2015 y que los objetivos se concretan en dieciocho metas cuantificables con uno o varios indicadores para cada una de ellas. El compromiso europeo con cada uno de los ODM debe ser coherente con esta dimensión concreta y operativa de los mismos. La existencia de metas e indicadores concretos para los ODM puede contribuir, además, a aumentar la necesaria rendición de cuentas y transparencia de la cooperación en general y de la ayuda europea en particular⁽⁵⁾.

2.2 Por vez primera desde hace décadas los países desarrollados y los empobrecidos disponen de una **Agenda común del desarrollo** para gobernar la globalización tratando de hacerla más incluyente y promotora de la cohesión social. En cualquier caso, el desarrollo debe ser abordado de modo integrado y global, teniendo en cuenta en la lucha contra la pobreza la influencia que tienen en ella diversas políticas, desde las que afectan al comercio hasta las políticas medioambientales, pasando por las migratorias o de seguridad. El enfoque de género es consustancial a toda actuación contra la pobreza.

3. De las orientaciones y vectores de la política europea de desarrollo

3.1 Las **causas profundas de la pobreza** son múltiples y variadas y difieren en cada contexto. Además, la pobreza no se define únicamente por una determinada renta. Es una situación de extrema vulnerabilidad, producida por la carencia de medios físicos, financieros y humanos. Para actuar contra ella no es suficiente aumentar el volumen global de la ayuda. Será necesario, así mismo, crear las condiciones para el crecimiento de la riqueza, así como para una correcta distribución de la misma, revisar las políticas comerciales y financieras de los países desarrollados, ampliar los mercados locales de los países pobres, promocionar las instituciones democráticas, fortalecer las organizaciones de la sociedad civil e implementar una eficaz y equitativa correlación entre el papel del Estado y el del mercado. La experiencia de las últimas décadas ha demostrado que sin Estados capaces de proveer de infraestructuras materiales e inmateriales no es posible impulsar el desarrollo.

3.2 Las experiencias dirigidas a la formalización de los derechos de propiedad para los sectores más pobres (sobre cuestiones tan aparentemente sin valor como las *favelas* en algunos

países latinoamericanos) han demostrado que estos derechos jurídicos de propiedad pueden tener efectos positivos sobre el desarrollo, por lo que el CESE piensa que debieran ser tenidas en cuenta en la política europea de desarrollo.

3.3 El CESE desea enfatizar, igualmente, la importancia de la educación y la formación en tanto que bien público. La educación genera efectos beneficiosos para el conjunto de la sociedad y no sólo para quien la recibe. Le educación, en todas sus modalidades, supone un incremento del capital humano que facilita la mejora del crecimiento, del empleo y de los ingresos. Desde la consecución de la educación primaria universal, contenida en el punto 2 de los ODM, se debe avanzar hacia otros componentes de la educación media y profesional lo más rápidamente posible. La cooperación educativa de las instituciones comunitarias y de los Estados miembros deberían redoblar sus esfuerzos al respecto.

3.4 El **crecimiento económico y del empleo** en los países empobrecidos es una condición esencial para el desarrollo. Pero no puede haber crecimiento sin un mínimo de infraestructuras, de sistemas de distribución de rentas, de acceso a la educación o a la salud, de calidad institucional, de consenso social. En ausencia de ese capital social, el desarrollo económico con cohesión social es imposible. A su vez, la pobreza es un obstáculo insoslayable para el crecimiento. La creación de tejido productivo, las acciones orientadas a la emergencia de la economía informal (fomento del autoempleo y de la economía social, desarrollo de las PYMES, sistemas adaptados de protección social) y el desarrollo de un mercado local y regional significativo, son, en opinión del CESE, algunas de las acciones que pueden contribuir al desarrollo económico de los países pobres.

3.5 La apertura del **comercio internacional** conlleva grandes posibilidades para ayudar a los países menos desarrollados a salir de la pobreza y el subdesarrollo. No obstante, las normas actuales del comercio global favorecen a los países más desarrollados en perjuicio de los más pobres. El CESE ha insistido ampliamente en ello en diversos dictámenes y recientemente en el que trata sobre la dimensión social de la globalización⁽⁶⁾. Por ello sería conveniente mejorar, en el marco de la actual ronda de negociaciones de la OMC, cuya próxima reunión ministerial ha de celebrarse en diciembre en Hong Kong, y de las negociaciones bilaterales de la Unión Europea, el acceso de los países en vías de desarrollo a los mercados de los países desarrollados, la reducción o eliminación de todas aquellas subvenciones, entre ellas las agrícolas, que falseen los intercambios comerciales, la limitación profunda de las barreras a las exportaciones de los países en desarrollo así como la reforma del acuerdo sobre los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio (ADPIC). Parece recomendable, en este sentido, evitar condicionar la ayuda al desarrollo de la UE a las posiciones que los países en desarrollo mantengan en las negociaciones comerciales multilaterales, evitando emular la forma de actuar de algunas instituciones financieras internacionales.

⁽⁴⁾ Resolución de la Asamblea General A/RES/55/2, de 8 de septiembre de 2000.

⁽⁵⁾ Los ODM son: (1) Erradicar la pobreza extrema y el hambre; (2) Lograr la educación primaria universal; (3) Promover la igualdad de género y la autonomía de la mujer; (4) Reducir la mortalidad infantil; (5) Mejorar la salud materna; (6) Combatir el SIDA/VIH el paludismo y otras enfermedades; (7) Garantizar la sostenibilidad medioambiental; (8) Fomentar la asociación mundial para el desarrollo.

⁽⁶⁾ Dictamen sobre «La dimensión social de la globalización: la contribución de la política comunitaria para que los beneficios se extiendan a todos», DO C de 234 de 22.9.2005.

3.6 Los países más pobres y menos desarrollados, por otra parte, son muy vulnerables a la integración en los mercados externos y no disponen de medios para hacer frente a las fases de transformación económica. En consecuencia, las políticas de desarrollo habrían de estar orientadas a una **integración gradual en los mercados globales**, propiciando las inversiones en infraestructuras, educación y sanidad, el desarrollo de instituciones democráticas y la emergencia de mercados interiores propios eficaces, así como mercados de dimensión regional.

3.7 El CESE se ha pronunciado en diversas ocasiones en pro de la incorporación de una **dimensión social en los Acuerdos de asociación** comercial, política y de cooperación de la UE (7). Dicha dimensión social mínima debiera incluir la promoción del trabajo decente, el desarrollo de sistemas públicos y privados de protección social y el respeto efectivo de los derechos laborales (los ocho convenios fundamentales de la OIT (8) y los convenios n.º 168 sobre el fomento del empleo, n.º 183 sobre protección de la maternidad y n.º 155 sobre seguridad y salud de los trabajadores).

3.8 Dada la importancia del **trabajo decente** —es decir trabajo en condiciones decentes, tanto en los vínculos contractuales como en las condiciones de desempeño del trabajo— en la consecución del desarrollo, el CESE estima que para hacer efectivos esos derechos humanos en el trabajo sería conveniente establecer un capítulo de carácter social en las normas de la OMC.

3.9 A su vez, los ODM no recogen suficientemente esta dimensión fundamental en un contexto en el que los efectos de la globalización sobre las condiciones sociales en general y laborales en particular son evidentes. El CESE propone que en la evaluación intermedia de los ODM en curso se incorpore el análisis de la situación de los derechos económicos, sociales y laborales y que, para el futuro, el trabajo decente se convierta en el **9.º objetivo de desarrollo del Milenio**.

3.10 El **desarrollo y la seguridad humana** deben ser conceptos que se complementen y refuercen en la política de desarrollo de la UE. Ciertamente, la seguridad y la consecución de un contexto pacífico son condiciones necesarias para una estrategia de desarrollo centrada en la erradicación de la pobreza. Y, de otro lado, el desarrollo económico y social constituyen una garantía esencial de la seguridad. Para el CESE la causa de los derechos humanos, teniendo particularmente en cuenta la importancia de los derechos de la mujer en la lucha contra la pobreza, ha de ser una de las prioridades esenciales de la política de desarrollo de la UE. Ello contribuirá poderosamente a reducir la pobreza y a aumentar la seguridad global.

(7) Dictamen sobre «Cómo integrar los aspectos sociales en las negociaciones de los Acuerdos de asociación económica», DO C 255 de 14.10.2005; Dictamen sobre «La cohesión social en América Latina y el Caribe», DO C 110 de 30.4.2004; Dictamen sobre «Los derechos humanos en el trabajo» CESE 933/2001.

(8) Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación (núm. 87); Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva (núm. 98); Convenio sobre el trabajo forzoso (núm. 29); Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso (núm. 105); Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación) (núm. 111); Convenio sobre igualdad de remuneración (núm. 100); Convenio sobre la edad mínima (núm. 138); Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, (núm. 182).

3.11 El CESE reitera (9), en este sentido, la necesidad de que la política de desarrollo de la UE incorpore medidas orientadas a la protección de los defensores de los derechos humanos, incluidos los derechos humanos en el trabajo (10), en las distintas regiones del mundo.

3.12 La elevada **vulnerabilidad** de numerosas poblaciones y la existencia de nuevas y viejas amenazas han aumentado los riesgos de desastres de tipo natural o humano. La política de desarrollo debe ser consciente de ello y tomar una orientación más preventiva. En contextos proclives a la violencia, la política de desarrollo debería incorporar a la programación de acciones un análisis riguroso de los factores de conflicto y orientar gran parte de las mismas a apoyar a las organizaciones de la sociedad civil en sus esfuerzos por consolidar la paz y reparar y prevenir nuevos conflictos y amenazas.

3.13 El CESE considera que, siendo la protección del medio ambiente uno de los tres pilares del **desarrollo sostenible**, ha de ocupar el mismo rango que la dimensión económica o la social. El CESE enfatiza, en ese sentido, la necesidad de incluir la dimensión medioambiental entre los indicadores de eficacia en la aplicación de las estrategias de desarrollo. De otro lado, la realización de estudios de impacto ambiental debiera ser un requisito previo obligatorio en los proyectos y acciones de una cierta magnitud.

3.14 El CESE opina, por otro lado, que no será posible hacer frente a los **desafíos medioambientales globales** únicamente con estrategias nacionales de los países receptores. Los países desarrollados deben asumir la responsabilidad y soportar el grueso de los costes inherentes a la solución de los problemas medioambientales globales. La UE debería poner a disposición medios financieros adicionales al servicio de programas orientados a solucionarlos.

3.15 La simple integración de los países en vías de desarrollo en el comercio internacional no será, previsiblemente, suficiente para solucionar su situación de pobreza y desigualdad. Para ello será preciso, de un lado, crear en esos países las condiciones para el desarrollo, realizando progresos económicos y políticos, y una política de redistribución de la riqueza desde los países ricos hacia los pobres. De otro lado, ayudar a que en los países donantes se entienda que la ayuda al desarrollo no pretende sólo favorecer a los países pobres, sino que es igualmente esencial para el futuro de los países ricos y que la pobreza y la desigualdad son una amenaza para la seguridad y para el potencial de desarrollo de los mismos. Este último es, en opinión del CESE, uno de los cometidos que mejor puede realizar la sociedad civil organizada.

3.16 La política de desarrollo de la UE puede, así mismo, contribuir positivamente a la **integración de los flujos migratorios**, así como a impulsar una política de **codesarrollo** con los países de origen de la inmigración (11). La colaboración con los países de origen es un requisito esencial para la gestión de los flujos migratorios en condiciones regulares y para que la

(9) Dictamen sobre «La cohesión social en América Latina y el Caribe», DO C 110 de 30 de abril de 2004, p. 55.

(10) Particular relevancia tiene la vulneración de los derechos sindicales en muchas regiones del mundo, como América Latina, en los que los activistas sindicales son perseguidos, encarcelados y, en muchos casos, asesinados.

(11) Véase el Dictamen del CESE sobre el «Libro Verde: El planteamiento de la UE sobre la gestión de la inmigración económica», DO C 255 de 14.10.2005.

admisión se realice respetando todos los derechos de los inmigrantes en cuanto tales y en tanto que ciudadanos de pleno derecho⁽¹²⁾. Por otra parte, la emigración debe contribuir al desarrollo de los países de origen de los emigrantes⁽¹³⁾. Es necesario, para ello, establecer políticas de compensación por la fuga de cerebros, impedir las tasas abusivas que se aplican sobre las remesas que los emigrantes envían a sus familias en sus lugares de origen y facilitar el que puedan retornar a sus países para promover su desarrollo y crear, por ejemplo, emprendimientos productivos.

4. De los criterios de actuación de la política europea de desarrollo

4.1 La cuestión de la **coherencia** de las políticas, que es ya clásica en la ayuda comunitaria y que tiene base jurídica en los Tratados, toma una importancia renovada en el nuevo contexto internacional marcado por la agenda de la seguridad y por los impactos de la globalización en el comercio, la agricultura, el empleo o las migraciones, entre otros sectores. La reciente Comunicación de la Comisión es una buena muestra de la relevancia del tema y de la voluntad de la UE de dar una respuesta adecuada al mismo. La iniciativa «todo menos armas» supuso un nuevo planteamiento de la coherencia respecto de la política comercial a favor de los países empobrecidos.

4.2 La política de desarrollo de la UE no está concebida como un instrumento paliativo que se orienta a reducir los posibles daños al desarrollo de los países pobres causados por otras políticas, como la comercial o la de seguridad. Para darle mayor efectividad a esa orientación sería conveniente, en opinión del CESE, una mejor coordinación entre las distintas direcciones generales de la Comisión Europea (entre la DG Comercio y la DG Empleo, por ejemplo) y una evaluación periódica del impacto de las políticas comunitarias sobre la cohesión social de los países en desarrollo, evaluación en la que la sociedad civil organizada habría de tener una participación destacada.

4.3 Esta coherencia, deseable en toda política de la Unión, no debiera servir, sin embargo, para rebajar el contenido de la política de desarrollo, poniéndola al servicio de otras acciones comunitarias y olvidando la especificidad y los objetivos de las acciones de desarrollo. En una Unión con una acción exterior creciente y en plena evolución, la política de desarrollo debe conservar cierta **autonomía** respecto al resto de los componentes de la acción exterior para poder cumplir con sus fines y objetivos.

4.4 En opinión del CESE, la **armonización** entre la política de desarrollo comunitaria y las de los 25 Estados miembros debe profundizarse. El apoyo de todos ellos a los ODM y a las

posiciones del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE debería facilitarlas. Es imprescindible una mayor armonización de las políticas, en muchos casos contradictorias, de los países donantes y establecer una coherencia entre las mismas. La falta de esta coherencia produce altos «costes de transacción»: despilfarro, duplicación de esfuerzos, incoherencia en los enfoques y una gran complicación para los países receptores. En la Cumbre Europea de Barcelona, de marzo de 2002, la UE se comprometió a adoptar medidas concretas relativas a la coordinación de las políticas y la armonización de procedimientos antes de 2004, tanto a nivel de la Comisión Europea como de los Estados miembros. No obstante, las recomendaciones resultantes de dicho compromiso apenas si han tenido aplicación práctica. El CESE considera que una armonización eficaz entre las políticas de desarrollo de los Estados miembros y la de la UE es esencial para el futuro de la política de desarrollo comunitaria. El CESE, en la medida de sus posibilidades, impulsará un debate con las organizaciones de la sociedad civil europea en favor de una **plataforma europea común para la política de desarrollo**. El CESE apoya, igualmente, la posición de la Comisión sobre la conveniencia de una política de desarrollo a nivel europeo que comprometa a los Estados miembros y a la propia Comisión.

4.5 El principal valor añadido de una política de desarrollo comunitaria debería ser el reforzar la **coordinación y la complementariedad** con las políticas de los Estados miembros. La UE tiene algunas ventajas comparativas –escala, imagen de neutralidad, contribución a los fondos mundiales– que es necesario aprovechar.

4.6 Al mismo tiempo, el CESE es partidario de avanzar en la **participación de la UE con voz propia en todos los foros multilaterales** con incidencia en el desarrollo. La UE debe participar activamente en la reforma del sistema multilateral con una posición común. Esto debe afectar tanto al sistema de las Naciones Unidas, dentro del proceso iniciado por su Secretario General, como a las instituciones financieras internacionales y a otros foros multilaterales como el CAD, el Club de París, el G8 o la OMC. La capacidad de influencia de la UE como actor internacional con poder real depende de esa posibilidad de aunar posiciones en los organismos multilaterales. Del mismo modo, la UE debe fortalecer los mecanismos de concertación y coordinación en el terreno con las agencias especializadas de la ONU y otros donantes.

4.7 La **dimensión institucional** del desarrollo y el fomento de las capacidades de las instituciones locales de los países receptores para conseguirlo es fundamental. El fortalecimiento institucional es clave para el logro del buen gobierno mediante la asignación y gestión de los recursos para responder a los problemas con criterios de participación, transparencia, rendición de cuentas, lucha contra la corrupción, equidad y Estado de Derecho. El fortalecimiento de las capacidades y de los medios de las organizaciones de la SCO es, en este sentido, igualmente fundamental para que esos países puedan apropiarse del proceso de desarrollo.

⁽¹²⁾ Dictamen del CESE sobre «La incorporación a la ciudadanía europea» (DO C 208 de 3.9.2003).

⁽¹³⁾ Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «Migración y desarrollo: orientaciones concretas» COM(2005) 390 final (título provisional).

4.8 La UE debiera, a ese respecto, **capitalizar y extraer enseñanzas** de los programas de cooperación con los nuevos Estados miembros que en poco tiempo han pasado de ser receptores de ayuda a miembros de una comunidad de donantes. Su sensibilidad y visión desde el lado del socio receptor puede ser de gran utilidad en el aprendizaje de métodos innovadores de gestión de la ayuda.

4.9 El elevado grado de **descentralización** en destino de la cooperación comunitaria obliga a mejorar los mecanismos de participación de los diversos socios y a establecer formas de coordinación sobre el terreno que aprovechen este enfoque de *abajo arriba* de la cooperación.

4.10 La mejora de los mecanismos de coordinación y concertación debiera redundar en una mejora de la **eficacia y la eficiencia** de la ayuda, en la medida en que se disminuyen los costes de transacción. Con todo, la eficacia se ve afectada por otras muchas dimensiones, y el seguimiento de la ayuda debiera ser parte consustancial de toda la cooperación comunitaria. Los exigentes sistemas de evaluación y control de la calidad de la ayuda establecidos por la Comisión deberían generalizarse y servir no sólo para la necesaria rendición de cuentas sino, sobre todo, para el aprendizaje. Otras cuestiones más generales, como el estudio de la fungibilidad ⁽¹⁴⁾ de la ayuda, deberían incorporarse al análisis de la ayuda que hagan las instituciones comunitarias.

4.11 El principio de **apropiación**, que hasta ahora se ha aplicado de modo diferenciado en diversos contextos geográficos, debería irse armonizando, aprovechando las buenas prácticas que pudieran existir y sacando enseñanzas de su puesta en marcha. La participación y la apropiación deberían afectar a todas las etapas de la planificación de acciones, programas o proyectos; desde la discusión de programas indicativos nacionales, hasta la evaluación *ex-post* de lo realizado.

5. De los actores de la política de desarrollo

5.1 La política comunitaria de desarrollo es una **política pública** en la que participan **numerosos actores**. Esta multiplicidad de actores debería contar con un mayor reconocimiento por parte de las instituciones comunitarias, aumentando las posibilidades de participación en esta política a las diversas organizaciones europeas. La concertación entre los diversos actores, públicos y privados, es un requisito para la eficacia y la coherencia de la política de desarrollo.

5.2 La puesta en marcha de los principios de **asociación, participación y apropiación** ha supuesto una mejora en la cooperación para el desarrollo; esta mejora debe continuarse y profundizarse, incorporando más decididamente a otros agentes sociales, incluidas las organizaciones sindicales, empresariales y de la economía social, y no sólo a los actores gubernamentales.

⁽¹⁴⁾ Término que designa el inadecuado uso de los recursos de la ayuda por parte del receptor.

5.3 La definición de políticas a largo plazo de lucha contra la pobreza y la mejor utilización de las transferencias de ayuda al desarrollo requieren un compromiso efectivo entre las autoridades democráticas de los países receptores y las fuerzas económicas y sociales de dichos países.

5.4 En opinión del CESE el fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil (trabajadores, empleadores, consumidores, organizaciones especializadas en la defensa de los derechos humanos...) en los países del sur debiera convertirse en una prioridad central de la política de desarrollo de la UE. La reducción de la pobreza y de la desigualdad pasa en gran medida por aumentar la capacidad de exigencia, de negociación, de compromiso y de participación de las organizaciones de la sociedad civil. En coherencia con ello, la política de desarrollo de la UE no sólo habría de propiciar su participación efectiva en las actuaciones derivadas de la ayuda al desarrollo sino también el **fortalecimiento de las organizaciones genuinas de la sociedad civil** y el impulso de su reconocimiento como actores básicos del desarrollo **dentro** sus propias sociedades ⁽¹⁵⁾. Con esa finalidad, deberían establecerse líneas específicas de financiación.

5.5 Por otra parte, la política de desarrollo de la UE debería propiciar en los países receptores el establecimiento de un marco jurídico que permitiera la participación de las organizaciones de la sociedad civil en el desarrollo de sus países: la puesta a disposición de medios económicos para su capacitación y fortalecimiento; la consolidación de estructuras que faciliten una participación y diálogo permanente; procedimientos para consultar a dichas organizaciones en todas las fases de los programas indicativos nacionales y regionales; la difusión de buenas prácticas. De igual manera, deberían de ser consultadas las organizaciones europeas en las acciones apoyadas por la Unión.

5.6 Hasta el momento, únicamente en los países ACP se reconoce una implicación formal de los actores de la SCO en todas las etapas de la cooperación al desarrollo. Esta obligación, prevista en el Acuerdo de Cotonú, no existe en la cooperación con otras regiones, donde únicamente se realizan consultas de carácter informal ⁽¹⁶⁾. El CESE aboga por que en la futura política de desarrollo de la UE se extienda esta experiencia a otras regiones, estableciendo mecanismos formales de implicación de las organizaciones de la sociedad civil en la programación, realización y evaluación de las políticas de desarrollo.

⁽¹⁵⁾ El CESE es consciente de la importancia de la representatividad de las OSC y a tal efecto existe un Sub Comité que está estudiando este tema. El Acuerdo ACP-CE de Cotonú contiene, así mismo, algunos criterios de elegibilidad para las organizaciones no gubernamentales, en este caso para el acceso a los recursos del FED. De igual manera, el Dictamen del CESE sobre «La sociedad civil organizada y la gobernanza europea — Contribución del Comité a la elaboración del Libro Blanco» enumera los criterios de representatividad de las organizaciones de la sociedad civil europea.

⁽¹⁶⁾ Por ejemplo, los foros de la sociedad civil organizados por la DG RELEX sobre las relaciones UE-Comunidad Andina, Centroamérica, México o Mercosur.

5.7 Asimismo, el Acuerdo de Cotonú ofrece una oportunidad única a los agentes no estatales de acceder a una parte de los fondos de la UE asignados a cada país (fondos FED destinados a los programas indicativos nacionales y regionales). Dichos fondos tienen por objeto potenciar la capacidad de la sociedad civil y hacer posible su participación activa en la aplicación de las estrategias regionales o nacionales de mitigación de la pobreza.

El CESE insta a la utilización del citado modelo de consulta de la sociedad civil en las relaciones de la UE con otras regiones, por ejemplo América Latina y los países de la Asociación Euro-mediterránea.

5.8 Además, la revisión de la política de desarrollo de la UE debiera suponer un serio esfuerzo para hacer que los derechos de participación sean efectivos, allá donde ya están reconocidos. En la práctica, existen serias lagunas en la aplicación de lo estipulado, que dificulta el que los representantes de la SCO tengan suficiente conocimiento de los acuerdos y se produzca una consulta efectiva. Falta además una definición de criterios sobre la representatividad de las organizaciones de la sociedad civil, y existen trabas para el acceso a la financiación comunitaria.

5.9 El establecimiento de **marcos estables y democráticos de relaciones laborales** es una condición sustancial para propiciar el objetivo de un trabajo decente. Pero es, igualmente, una base imprescindible para el desarrollo económico. El CESE considera, por ello, que la promoción de un diálogo social equilibrado tendría que entrar dentro de los objetivos de la política europea de desarrollo. Habida cuenta de la riqueza de las experiencias europeas en la materia, el CESE estima que sería necesario implicar en esa tarea a las organizaciones sindicales y empresariales europeas.

5.10 Las empresas han de desempeñar un papel creciente y positivo para hacer posible el objetivo del desarrollo sostenible. Así lo reconoce la OCDE mediante sus Códigos de conducta para las empresas multinacionales⁽¹⁷⁾. La política de desarrollo de la UE habría de contribuir, en opinión del CESE, a impulsar la **responsabilidad social de las empresas**, particularmente de las europeas, en los países a los que presta ayuda. El CESE, en consonancia con pronunciamientos anteriores,⁽¹⁸⁾ opina que si las empresas actúan, al menos, de la misma manera, con los mismos criterios laborales, sociales y medioambientales, en los países beneficiarios de la ayuda que como lo hacen (en general) en Europa, ello contribuirá poderosamente al desarrollo económico y social de dichos países.

5.11 La política de desarrollo sólo podrá mantenerse y crecer si cuenta con el **respaldo social** adecuado. El CESE

considera que es preciso un gran esfuerzo de sensibilización ciudadana sobre la ayuda al desarrollo. La emergencia de una cierta «conciencia ciudadana mundial», que sobre todo se manifiesta en relación con las cuestiones medioambientales, debiera consolidarse y ampliarse también a los temas de la pobreza, la desigualdad, los bienes públicos mundiales. El CESE entiende que es necesario implicar en esa tarea a las escuelas, los medios de comunicación y, por supuesto, a las organizaciones de la sociedad civil. El CESE, por su parte, se ofrece a actuar de instrumento de esa política en colaboración con las instituciones europeas.

6. De las prioridades, la concentración y la diferenciación en la política de desarrollo de la Unión Europea

6.1 En aras de una mayor eficacia e impacto de la ayuda parece razonable la concentración en ciertos vectores y acciones en los que la UE pueda aportar un mayor **valor añadido** o un elemento diferencial respecto de otros donantes. Sin embargo, la experiencia muestra que no siempre resulta posible establecer estas prioridades o descubrir cuál pudiera ser el valor añadido comunitario de modo anticipado. En todo caso, parece conveniente utilizar la programación a nivel de país como instrumento para la negociación entre los socios. Y los documentos de estrategia de reducción de la pobreza del país debieran ser el eje fundamental de este trabajo.

6.2 En opinión del CESE en la política de desarrollo no sólo cuentan las motivaciones éticas, sino también las políticas: sin corregir las actuales desigualdades, la globalización no puede funcionar. Estimamos, en consecuencia, que no es suficiente que la política de desarrollo de la UE se dirija a corregir los desperfectos del subdesarrollo. Uno de los elementos de valor añadido de la Unión debiera consistir en su acción a favor de **objetivos estratégicos mundiales de carácter multisectorial** como, por ejemplo, la salud –incluyendo la salud reproductiva–, la educación, la equidad de género, la protección del medio ambiente, la creación de emprendimientos productivos y de empleo, el trabajo decente. Para ello será imprescindible que se dote de medios económicos suplementarios a los destinados a la cooperación al desarrollo, provenientes de nuevos instrumentos de financiación.

6.3 La cooperación comunitaria ha tenido desde su origen una fuerte **concentración geográfica**, alcanzando un elevado grado de complejidad en el caso de los países ACP a través del Acuerdo de Cotonú. La experiencia de los sucesivos Convenios de Lomé y Cotonú debiera ser aprovechable para otras regiones, especialmente de Asia, o países comprometidos en alcanzar los ODM. Así, con otras regiones del mundo receptoras de ayuda comunitaria deberían impulsarse mecanismos más ágiles, permanentes y estructurados, que superen la clásica forma de cumbres y acuerdos y den una visión más estratégica de la cooperación. Y, al mismo tiempo, la ayuda comunitaria debiera abarcar a **todos** los países empobrecidos.

⁽¹⁷⁾ Principios directores de la OCDE sobre las empresas multinacionales, OCDE, 2000.

⁽¹⁸⁾ Dictámenes del CESE sobre el «Libro Verde — Fomentar un marco europeo para la responsabilidad social de las empresas» (DO C 125 de 27.2.2002) y sobre la «Comunicación de la Comisión – La Agenda Social» (DO C 294 de 25.11.2005).

6.4 El CESE se suma a la voluntad de convertir el **África** subsahariana en zona prioritaria en el marco de la ayuda al desarrollo de la UE. No obstante, para ser eficaz este proyecto debe ir acompañado de una mejor gobernanza en África, tanto nacional, como regional, lo cual afecta a un mismo tiempo a las organizaciones interestatales africanas, a los Estados y a las organizaciones de la sociedad civil. Estas últimas, por su independencia, su proximidad a la población y su capacidad de reacción, pueden favorecer que los ciudadanos se responsabilicen verdaderamente de las políticas de desarrollo que les afectan directamente.

6.5 En consonancia con lo anterior, el CESE propone que se facilite el acceso de las organizaciones de la sociedad civil africanas a la financiación comunitaria, garantizándoles un acceso directo a nivel nacional. De igual modo, debería ponerse en marcha un programa horizontal para la financiación de los agentes no estatales. También debería aumentarse y sistematizarse la participación de la sociedad civil en la definición y aplicación de las políticas y estrategias de cooperación.

6.6 Para que el desarrollo económico beneficie al mayor número posible de personas y no provoque abusos, el CESE desearía que las actividades de ayuda al desarrollo de la UE en África tomen en consideración los principios de cohesión social y trabajo decente para todos. Estos principios estarán más garantizados si existe un verdadero diálogo social y, en general, un diálogo con las organizaciones representativas de la sociedad civil. En este sentido, el CESE colaborará, como se plantea en la Comunicación de la Comisión Europea ⁽¹⁹⁾, con el Comité económico, social y cultural africano en el intercambio de experiencias y conocimientos, en los ámbitos que se consideren pertinentes.

6.7 La política comunitaria de desarrollo habría de prestar mayor atención a los países de renta media pero con grandes problemas internos de pobreza y desigualdad. Llama en este sentido la atención la constante reducción de los porcentajes de ayuda de la UE a América Latina, región en la que se dan los mayores niveles de desigualdad. Y en la que países de renta media, como Brasil, Uruguay o México tienen enormes bolsas de pobreza. Debería establecerse un sistema de indicadores que permita hacer un seguimiento de la evolución de la situación en este tipo de países. El CESE aboga por que la UE conceda una mayor prioridad en su política de desarrollo a América Latina.

6.8 La propuesta de la Comisión de crear medidas específicas para **situaciones de transición** que permitan profundizar en la conectividad entre la ayuda, la rehabilitación y el desarrollo adaptándose a la realidad de contextos cambiantes y de estados frágiles nos parece adecuada en línea con la necesaria diferenciación. Del mismo modo habría que potenciar los componentes preventivos y de alerta temprana al trabajo de cooperación en estas situaciones.

⁽¹⁹⁾ Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social Europeo – Acelerar el avance para cumplir los Objetivos de Desarrollo del Milenio — La contribución de la Unión Europea — COM(2005) 132 final.

7. Financiación

7.1 La Unión se ha comprometido a alcanzar, al menos, lo acordado en Monterrey, y todo parece indicar que sería necesario aumentar este compromiso para conseguir los ODM. El Consejo Europeo de Barcelona de marzo de 2002 acordó aumentar la ayuda oficial al desarrollo (AOD) hasta un 0,39 % del PIB en 2006, lo que, aunque parecía un compromiso significativo frente al 0,22 % de media actual, está lejos de lo que ya aportaban los miembros de la UE en 1990: el 0,44 %. El Consejo de 23-24 de mayo de 2005 plantea nuevos **objetivos más exigentes** comprometiéndose a alcanzar el 0,56 % del PIB como media de la UE en 2010 y estableciendo diferencias entre los quince antiguos Estados miembros y los diez nuevos. Parece claro, no obstante, que es necesario un compromiso muy superior para conseguir los ODM.

7.2 El compromiso alcanzado, en julio de 2005, por los países del G-8 sobre la anulación del 100 % de la deuda multilateral de 18 países más empobrecidos constituye un paso significativo en esa dirección, que es necesario impulsar. Habrá que esperar a su confirmación definitiva y, como se ha anunciado, a si otra veintena de países pasan a beneficiarse de actuaciones equivalentes. En opinión del CESE estas medidas deberían generalizarse al conjunto de los países menos desarrollados y habrían de financiarse con recursos realmente adicionales y no por un simple reajuste de las partidas destinadas a la ayuda pública al desarrollo.

7.3 Consecuentes con lo anterior, las Perspectivas Financieras 2007-2013 tendrían que incorporar de modo más claro y específico los compromisos financieros necesarios para ir acercándose a los ODM.

7.4 Las **formas de financiación** del desarrollo han ido evolucionando y se han ido adecuando a la necesaria apropiación por parte de los socios. La cooperación comunitaria debe avanzar en la previsibilidad a largo plazo y en los mecanismos de planificación plurianual que minimicen los efectos negativos que puedan tener los cambios en las asignaciones presupuestarias y la llamada volatilidad de la ayuda.

7.5 La necesidad de una ayuda previsible y estable tropieza con el principio de anualidad de los presupuestos nacionales. Esta es una de las razones que apoyan la necesidad de **fuentes de financiación suplementarias**. La otra, y fundamental, es la necesidad de lograr recursos adicionales para el desarrollo, que se sume a la financiación tradicional. La falta de acuerdo entre los Estados miembros sobre nuevas fuentes de financiación como complemento a la ayuda oficial al desarrollo (AOD), como modo de insuflar nuevos recursos a la consecución de los ODM está retrasando su puesta en marcha. Dos son, básicamente, las innovaciones posibles en cuanto a los mecanismos suplementarios de financiación de la ayuda al desarrollo. Por un lado la *International Finance Facility* (IFF). Por otro, la implantación de impuestos internacionales. Aparte de las dificultades derivadas de la voluntad política para poner en marcha estos instrumentos, en cuanto al primero todavía pesan algunos

grandes interrogantes sobre la gestión y la aplicación de los fondos. En cuanto a la segunda vía, la principal dificultad estriba en lograr un consenso internacional para su aplicación. El CESE considera que ambos mecanismos pueden ser viables y complementarios y que es urgente su puesta en marcha preservando, al mismo tiempo, su carácter netamente adicional.

7.6 Conseguir la total **desvinculación** de la ayuda debe seguir siendo uno de los objetivos del desarrollo en los próximos años. Tras las numerosas propuestas en este sentido ⁽²⁰⁾, el CESE insta al Consejo a que avance decididamente en el Reglamento sobre la desvinculación de la ayuda, así como en el seguimiento de este tema por parte de los Estados miembros, superando incluso las recomendaciones del CAD.

7.7 Actualmente, la posición de los países donantes, y en concreto la política de la Unión Europea, se orienta a reducir la ayuda a los proyectos y a financiar los presupuestos de los gobiernos de los países receptores, a fin de dar a éstos los medios para desarrollar sus propias políticas. El CESE considera que ello nunca debería ir en detrimento de la consecución de los objetivos que se pretende alcanzar con la ayuda otorgada por la UE. Por otra parte, esta forma de financiación puede favorecer el principio de apropiación, a condición de que no se sustituya el anterior control de los proyectos por una nueva condicionalidad política sobre la orientación de las políticas económicas y sociales a establecer.

7.8 Los instrumentos de financiación del desarrollo deben ser **coherentes** con los fines que quieren conseguir. Una mayor agilidad y flexibilidad de la cooperación comunitaria parece exigible dado los largos plazos de gestión del ciclo de proyectos o acciones que hasta ahora tiene la ayuda europea. Por otra parte, no parece conveniente mezclar instrumentos de cooperación económica general con los de cooperación al desarrollo. La política de desarrollo tiene cierta autonomía en sus fines, que exige también una cierta especialización en sus instrumentos, tanto en su planificación como en los mecanismos de entrega.

7.9 La **flexibilidad** es aún más necesaria en contextos de rehabilitación posbélica y posdesastre o en situaciones de crisis en los que la lentitud y rigidez imposibilitan totalmente las actuaciones. Iniciativas como la del Fondo para la Paz de África van en esa línea de adecuación a las realidades de esos contextos.

7.10 La UE en su conjunto ha sido bastante respetuosa con la iniciativa HIPC reforzada (países pobres más endeudados) para la reducción de la **deuda externa**. No obstante, a corto plazo esta iniciativa no puede solucionar los problemas de deuda y servicio de la deuda a largo plazo, por lo que deben estudiarse otras alternativas. La Comisión ha propuesto medidas coyunturales para países en situaciones posbélicas o con perturbaciones graves, pero el problema de largo plazo queda sin resolver. El CESE propone medidas más activas en materia de

deuda como los canjes de deuda por educación o inversión social o el estudio de la condonación en regiones afectadas por desastres de gran magnitud.

7.11 El aumento de la preocupación por los llamados **Bienes Públicos Internacionales** debería permitir una financiación específica ligada a su protección. Para ello, la UE debería concretar un Plan de Acción sobre su importancia y sobre su financiación y dedicar recursos a ello de modo flexible. Los fondos e iniciativas globales puestos en marcha en los últimos años en casos concretos (SIDA, agua, vacunas, etc.) parecen aportar este elemento de flexibilidad, por lo que debería continuarse con el apoyo comunitario a este tipo de iniciativas que ya han sido iniciadas por algunos Estados miembros ⁽²¹⁾.

7.12 Como ya hemos señalado, el CESE propone que se incorporen a la estrategia europea de desarrollo los problemas específicos de los **países de renta media** pero con numerosos bolsas de pobreza y con muchos sectores de población viviendo en la indigencia. Aunque, en este caso, las modalidades de ayuda convenientes no sean solo la ayuda no reembolsable, sino los préstamos u otras formas combinadas de ayuda. Para estos supuestos, los parámetros deberán ser complementarios a los ODM, incluyendo la consecución de la cohesión social como objetivo ⁽²²⁾, tal como se incluyó en la Cumbre Unión Europea-Latinoamérica y Caribe de Guadalajara en 2004. Cohesión social que implica, entre otras cosas, reformas de la gestión presupuestaria y sistema fiscal progresivo.

8. Propuestas

8.1 Para el CESE, la lucha contra la pobreza ha de constituir un factor esencial de la actuación de la UE en pro de una globalización más justa, segura y ecológicamente responsable. Ha de ser, así mismo, la prolongación lógica en el exterior de su modelo interno de desarrollo económico y convivencia social ⁽²³⁾.

8.2 El CESE considera que la política europea de desarrollo ha de desempeñar un papel fundamental tanto para la difusión de los valores constitutivos de la Unión como para la prevención de las consecuencias negativas (inseguridad, depredación de los recursos naturales, migraciones incontroladas) derivadas de la pobreza y desigualdad. En este sentido, propone que la política europea de desarrollo tenga un rango equivalente al de la política de seguridad.

⁽²¹⁾ La Comisión Europea elaboró un estudio sobre el tema de la financiación adicional para el desarrollo, en abril de 2005: *Comisión Staff Working Paper. New Sources of Financing for Development; A Review of Options* (SEC.2005.467), así como una Comunicación sobre *Accelerating Progress Towards achieving The MDG. Financing for Development and Aid Effectiveness*. COM(2005) 133 final. En ellos se plantean diversas iniciativas y la posición de los Estados miembros al respecto. Pese a que las posiciones no son concluyentes, algunos Estados miembros han adoptado ya posiciones más avanzadas respecto a estas nuevas fuentes de financiación a la los fondos globales.

⁽²²⁾ Véase el Dictamen del DO C 112 de 30.4.2004 sobre «La cohesión social en América Latina y el Caribe».

⁽²³⁾ En este sentido, véase el dictamen en curso del CESE sobre «la acción exterior de la UE: el papel de la sociedad civil organizada» (ponente: Ch. Koryfidis — DO C 74 de 23.3.2005).

⁽²⁰⁾ Véase el Dictamen DO C 157 de 28.6.2005 sobre la «Propuesta del Parlamento y del Consejo relativa al acceso a la ayuda exterior comunitaria».

8.3 Consecuentemente con lo anterior, el CESE propone que la promoción del modelo social europeo –regulación social, sistemas de compromiso entre interlocutores sociales, sistemas universales de protección social– constituya, en el nuevo contexto de la mundialización económica, un eje central de la política de desarrollo de la UE.

8.4 El CESE entiende que la reducción de las barreras arancelarias a las exportaciones de los países en desarrollo y de las subvenciones, entre ellas las agrícolas, vinculadas a los precios de exportación podría contribuir⁽²⁴⁾ a la reducción de la pobreza aun cuando sus efectos, a corto plazo, pueden ser ambivalentes (ya que los países en desarrollo que sean importadores netos pueden verse afectados por una subida de los precios). De igual manera, insta a la reforma del acuerdo de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio. Así mismo, el CESE aboga por que los procesos de apertura comercial de los países en desarrollo se orienten a su integración gradual en los mercados globales y se acompañen de programas de fortalecimiento estructural de dichos países.

8.5 El CESE propone que se incorpore a los Acuerdos de Asociación de la Unión Europea con distintos países y regiones del mundo una dimensión social que recoja, al menos, la promoción del trabajo decente, el desarrollo de sistemas públicos y privados de protección social y el respeto efectivo de los derechos laborales establecidos en los convenios fundamentales de la OIT. El CESE propone, igualmente, que en dichos Acuerdos se establezcan mecanismos de participación de la sociedad civil organizada.

8.6 El trabajo decente, tal y como lo define la Organización Internacional del Trabajo (OIT) es un elemento indisoluble de la erradicación de la pobreza y del incremento de la cohesión social. El CESE propone, en consecuencia, que la consecución del trabajo decente se convierta en el 9º Objetivo de Desarrollo del Milenio.

8.7 La defensa de los derechos humanos es uno de los vectores de la política de desarrollo de la UE. De acuerdo con ello, el CESE propone que dicha política instrumente medidas dirigidas a la protección efectiva de los defensores de los derechos humanos, incluidos los derechos humanos en el trabajo, en la regiones en las que realiza la cooperación.

8.8 El CESE propone incluir la dimensión medioambiental entre los indicadores de eficacia en la aplicación de la estrategia de desarrollo. Y considera que la realización de estudios de impacto ambiental debiera ser un requisito previo obligatorio en las acciones con cierta envergadura.

8.9 El CESE considera que la política de desarrollo de la UE ha de contribuir a la integración regularizada y con derechos de los flujos migratorios. De igual manera, ha de favorecer una política de codesarrollo con los países de origen de la

inmigración mediante compensaciones por la pérdida de cerebros, la eliminación de obstáculos a la transferencia de las remesas de los inmigrantes y el apoyo al retorno de los mismos para crear emprendimientos productivos. En cualquier caso, las políticas migratorias no pueden convertirse en nuevas condiciones para la política de desarrollo.

8.10 El CESE aboga por la coherencia del conjunto de las políticas de la UE con la estrategia de desarrollo. Y por la necesaria autonomía y especificidad de la política de desarrollo respecto a otras políticas. Para el CESE adquiere cada vez mayor importancia la armonización entre la política de desarrollo comunitaria y la de los Estados miembros. Para ello es imprescindible establecer una plataforma o agenda europea común para la política europea de desarrollo que fije y concrete plazos y sistemas de seguimiento por parte de los Estados. El CESE es, igualmente, favorable a la participación con posiciones comunes de los países miembros y de la UE en los foros multilaterales. El CESE apoya la posición de la Comisión sobre la conveniencia de una política de desarrollo a nivel europeo que comprometa a los Estados miembros y a la propia Comisión.

8.11 La erradicación de la pobreza implica, entre otras cosas, una distribución diferente del poder y de las oportunidades. La consolidación de las instituciones del Estado social y democrático de derecho es fundamental para avanzar en ese objetivo. De igual manera, ello pasa en gran medida por el fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil. El CESE propone, en este sentido, que se establezcan líneas presupuestarias destinadas a la consecución de este último objetivo.

8.12. Teniendo en cuenta el consolidado ejemplo que proporcionan las relaciones EU-ACP, el CESE insta a la Comisión Europea, al Consejo Europeo y al Parlamento Europeo a dar su apoyo a la ampliación del papel del CESE en relación con los medios económicos y sociales de otras regiones, como América Latina y los países euromediterráneos. El CESE insta a que las instancias políticas respalden: el mandato político y la asignación de fondos que permitan la participación de los medios económicos y sociales; el reconocimiento institucional del diálogo de la sociedad civil y de su participación formal y regular en el seguimientos de los acuerdos de asociación, las cumbres, los comités parlamentarios paritarios y las políticas relevantes para la sociedad civil, como la cohesión social y el trabajo decente; los esfuerzos del CESE por promover tanto la función consultiva como el diálogo social, en colaboración con la OIT y otras organizaciones internacionales. En este contexto, el CESE solicita a la Comisión Europea, al Consejo Europeo y al Parlamento Europeo que den su apoyo a la inclusión, en el punto 2.2 de la Declaración conjunta sobre la política de desarrollo de la UE, de una referencia específica al CESE como facilitador efectivo y necesario del diálogo con los medios económicos y sociales.

8.13 El CESE propone que la promoción de marcos estables y democráticos de relaciones laborales y del diálogo social y el impulso de la responsabilidad social de las empresas constituyan objetivos esenciales de la política europea de desarrollo.

⁽²⁴⁾ Según estudios realizados por varias instituciones internacionales, es difícil evaluar el impacto de las reducciones de las ayudas a la exportación sobre la economía de los países en desarrollo, ya que varía en función de la situación específica de cada país y de la estructura de sus intercambios.

8.14 El CESE considera que el valor añadido de la acción comunitaria debiera de orientarse hacia objetivos estratégicos mundiales de carácter multisectorial. Por otro lado, comparte la voluntad de convertir el apoyo al África subsahariana en una prioridad, con la condición de establecer las condiciones para una mejor gobernanza en esa zona. El CESE aboga, al mismo tiempo, por que la ayuda comunitaria se dirija a todos los países empobrecidos.

8.15 El CESE considera que la política europea de desarrollo debiera de conceder mayor atención a los países de renta media en los que existen grandes problemas internos de pobreza y desigualdad. Algunos países de América Latina –región con la que la UE pretende establecer una asociación estratégica– y de Asia se encuentran comprendidos en esta definición.

8.16 El CESE propone que las medidas de condonación de la deuda aprobadas por los países integrantes del Grupo de los ocho se generalicen al conjunto de los países pobres y se financien con recursos realmente adicionales.

8.17 El CESE considera que es necesaria la instrumentación de fuentes de financiación suplementarias para lograr los objetivos del desarrollo y preservar los bienes públicos mundiales. Considera al respecto que tanto la iniciativa IFF como la implantación de impuestos internacionales –que para ser

eficaces habrán de contar con un amplio consenso político– dedicados a ese fin pueden ser viables y complementarios.

8.18 El CESE considera que la desvinculación de la ayuda ha de ser uno de los objetivos centrales de la estrategia europea de desarrollo. E insta al Consejo a que avance en la modificación del Reglamento sobre la desvinculación de la ayuda, superando incluso las recomendaciones del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD).

8.19 El CESE propone que se utilicen nuevas formas de canje de la deuda, como los destinados a la educación o a los objetivos de carácter social (retorno de inmigrantes, fortalecimiento de organizaciones sociales...).

8.20 La mejora de la eficacia de la ayuda sigue siendo un reto para todos los actores implicados. El CESE considera que deben proseguirse y ampliarse los esfuerzos para lograr el mejor logro de los objetivos del desarrollo.

8.21 El CESE considera que es imprescindible realizar una política orientada a aumentar el respaldo social hacia la política de desarrollo al tiempo que a incrementar una conciencia ciudadana mundial. El CESE se ofrece a actuar de instrumento de esa política en colaboración con las instituciones comunitarias.

Bruselas, 29 de septiembre 2005.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Anne-Marie SIGMUND

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «El diálogo social y la participación de los trabajadores, claves para adelantarse a las transformaciones industriales y gestionarlas»

(2006/C 24/17)

El 1 de julio de 2004, de conformidad con el artículo 29.2 de su Reglamento Interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un dictamen sobre «El diálogo social y la participación de los trabajadores, claves para adelantarse a las transformaciones industriales y gestionarlas».

La Comisión Consultiva de las Transformaciones Industriales, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su Dictamen el 12 de septiembre de 2005 (ponente: Sr. ZÖHRER).

En su 420º Pleno de los días 28 y 29 de septiembre de 2005 (sesión del 29 de septiembre), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 138 votos a favor, 2 en contra y 7 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción y objetivos

1.1 Las transformaciones industriales constituyen un proceso permanente en el que un sector industrial se adapta a las condiciones cambiantes de su entorno económico para seguir siendo competitivo y crear oportunidades de crecimiento.

1.2 Las transformaciones industriales, por tanto, son una adaptación necesaria a los cambios de los mercados, de las tecnologías o de otras condiciones generales –jurídicas, sociales o económicas–, y también de la sociedad en su conjunto. En el caso ideal, tales cambios se prevén o se realizan conscientemente, con lo que el sector afectado puede actuar de manera proactiva, llevar a cabo un proceso de adaptación gradual y minimizar las posibles consecuencias negativas de éste.

1.3 La reacción demasiado tardía o la ausencia absoluta de reacción a dichos cambios conducen a la pérdida de la competitividad y a hacer peligrar los puestos de trabajo. Las reestructuraciones que se producen como consecuencia primera de ello tienen en la mayoría de los casos repercusiones dolorosas sobre todo en el empleo y las condiciones de trabajo. Una reestructuración gestionada de modo inadecuado puede menoscabar la imagen de la empresa o de un sector entero, así como crear una atmósfera general de resistencia a las transformaciones.

1.4 Independientemente de la forma que tomen, las transformaciones industriales constituyen un proceso continuo en la economía, que las partes afectadas, no obstante, pueden y deben dirigir en lo esencial. Tal proceso se produce en las empresas y tiene efectos en todos los agentes interesados y a todos los niveles de su entorno (trabajadores, empresarios, regiones, etc.).

1.5 El éxito de este proceso se mide, por un lado, en función de la competitividad y la capacidad de innovación de las empresas o de un sector y, por otro, en función de la preservación de los puestos de trabajo y de la gestión social de las consecuencias negativas.

1.6 Sin duda alguna, tal éxito puede lograrse de manera óptima si las partes interesadas participan en la gestión de las transformaciones. El hecho de que la gestión del cambio se produzca en todos los niveles de los sectores y empresas, y no únicamente en los niveles de la dirección de las empresas, tiene importancia no sólo para llevar a cabo con resultados positivos

un proceso consensuado de adaptación, sino que también es una condición importante para la competitividad. Por esta razón, el diálogo social y la participación y cooperación de los trabajadores constituyen un componente básico del modelo social europeo.

1.7 Asimismo, basta repasar las iniciativas recientes sobre política industrial de la Comisión Europea en los últimos tiempos para reconocer la creciente importancia que concede a la creación de sinergias y a la participación de todas las partes interesadas para que las transformaciones estructurales se realicen con éxito. Estas acciones posibilitan una gestión socialmente aceptable de las transformaciones industriales si se garantiza la integración sistemática de todos los agentes sociales en la anticipación y gestión de las transformaciones y se persigue de modo consecuente el doble objetivo de la competitividad de las empresas y la minimización de las consecuencias sociales negativas.

1.8 En su Dictamen sobre «Transformaciones industriales en Europa: balance y perspectivas»⁽¹⁾, el Comité recomendó que en el futuro la CCMI desarrolle su trabajo, entre otros, en los siguientes ámbitos:

- buscar planteamientos comunes positivos de anticipación y gestión del cambio industrial y analizar la forma en que la UE y los Estados miembros pueden mejorar la competitividad y [la rentabilidad] de las empresas, favoreciendo el diálogo social y la cooperación entre todos los agentes afectados;
- buscar planteamientos comunes que favorezcan un desarrollo sostenible y una mejora de la cohesión social y territorial, con el fin de impulsar la Estrategia de Lisboa y fomentar un marco y unas condiciones para que las transformaciones industriales sean compatibles a la vez con la necesidad de competitividad de las empresas y con la cohesión económica, social y territorial⁽²⁾.

1.9 Naturalmente, para gestionar con éxito las transformaciones se requiere un gran número de medidas a distintos niveles. A nivel de la Comunidad, las transformaciones deben considerarse desde una perspectiva horizontal y acompañarse de acciones de diversa índole (por ejemplo, en el ámbito de las condiciones macroeconómicas, política de empleo y política social, instrumentos financieros de apoyo, política industrial, etc.).

⁽¹⁾ (CCMI/002); ponente: Sr. Van Iersel; coponente: Sr. Varea Nieto.

⁽²⁾ *Ibidem*, punto 1.7.

1.10 El objetivo del presente dictamen es presentar la importancia del diálogo social y de la participación y cooperación de los trabajadores como clave para una gestión positiva de las transformaciones industriales y extraer conclusiones para el futuro desarrollo del diálogo social y la acción comunitaria.

2. La contribución del diálogo social a la gestión de las transformaciones industriales

2.1 El diálogo social se practica a distintos niveles con sus respectivos interlocutores. Cada nivel, ya sea nacional, regional, europeo, empresarial, sectorial o intersectorial, puede aportar su propia contribución importante a la preparación de las transformaciones y la gestión de su aceptación social. Para cumplir su función, no obstante, el diálogo social debe satisfacer determinadas condiciones y es necesario coordinar los distintos niveles de actuación.

2.1.1 Para gestionar de modo previsor las transformaciones, es necesario que los agentes sociales desarrollen en común perspectivas a largo plazo. Condición para ello es una cooperación y cultura de diálogo sólidas y presididas por la confianza que permitan actuaciones a largo plazo, aunque también de soluciones consensuadas en tiempos de crisis. Una importante condición para la actuación es disponer de estructuras representativas y estables en las organizaciones de los agentes sociales.

2.1.2 Es, por tanto, de suma importancia apoyar a los nuevos Estados miembros de la UE en la creación y consolidación de las estructuras del diálogo social, al objeto de desarrollar una respuesta común al desafío de las transformaciones industriales resultantes del proceso de integración.

2.1.3 Con miras a generar una actitud positiva hacia las transformaciones, convendría en primer lugar crear — sobre la base de una cultura empresarial orientada hacia la participación — una sensibilidad común frente a ellas y desarrollar las posibilidades de gestión de los interlocutores sociales. Al mismo tiempo, se pueden preparar los cambios a largo plazo recurriendo a medidas tales como, por ejemplo, formación, diversificación de las competencias y aprendizaje a lo largo de toda la vida. En particular, esas medidas deberían tener también como objetivo la empleabilidad de los trabajadores.

2.2 Los agentes sociales examinaron en el marco de una audiencia celebrada por la Comisión en enero de 2002 la cuestión de las reestructuraciones y sus consecuencias y modo de gestionarlas. Por medio de casos ilustrativos concretos se presentaron procedimientos de eficacia ya acreditada. A modo de resultado, los agentes sociales establecieron las «Orientaciones para la gestión de las transformaciones». El Comité acogería con satisfacción que tales trabajos se continuaran y concretaran.

2.3 La anticipación de las transformaciones implica conocer sus causas y contexto. Por tanto, es esencial que los agentes sociales lleven a cabo intercambios periódicos sobre las perspectivas de su sector y empresas. El Observatorio Europeo del Cambio (EMCC) de la Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo, con sede en Dublín, puede aportar a tal fin una contribución importante.

2.4 Por otra parte, son de gran importancia las iniciativas sectoriales específicas de la UE que, partiendo del análisis de la situación y perspectivas de un sector en un proceso de consultas global, con inclusión de los interlocutores sociales, proponen recomendaciones concretas de actuaciones para alcanzar y conservar la competitividad.

2.5 El Tratado CECA introdujo a escala europea el primer ejemplo de diálogo social sectorial. Un diálogo social permanente unido a los instrumentos de la CECA con observación continua del mercado, programas de investigación e innovación, política de precios y de competitividad, medidas de adaptación para los trabajadores y regiones ha mostrado que las transformaciones y reestructuraciones industriales pueden gestionarse de modo socialmente responsable. También en la actualidad deberían utilizarse todos los instrumentos previstos en los Tratados para contrarrestar los efectos negativos de las transformaciones.

2.5.1 Incluso tras la expiración del Tratado CECA es deseable integrar este enfoque global en el trabajo del actual diálogo sectorial de la UE que tiene lugar en el marco de los comités de diálogo social sectorial. De este modo, tales comités, además del examen de cuestiones de orden social, podrían intervenir en mayor medida como órganos de consulta para todas las iniciativas comunitarias que ejercen una influencia en el desarrollo industrial de un sector.

3. La importancia de la participación y cooperación de los trabajadores en las transformaciones industriales

3.1 Las transformaciones industriales afectan a los trabajadores, y sus efectos pueden variar desde modificaciones de las exigencias en materia de cualificación como consecuencia de las innovaciones tecnológicas y los cambios en la organización del trabajo y en las condiciones laborales hasta la pérdida de empleo. Por consiguiente, es esencial que los trabajadores puedan adaptarse a estas condiciones nuevas y adoptar las medidas que sean necesarias para minimizar el impacto negativo y optimizar los efectos positivos. Desempeñan en este contexto un papel importante las cuestiones relativas a la información de los trabajadores en materia de transformaciones con antelación suficiente y de forma adecuada y su posibilidad de participación en este proceso.

3.2 Sólo así será posible que las transformaciones se lleven a cabo y se acepten, no sólo en el nivel de dirección empresarial, sino también con conocimiento de causa de los asalariados. Cuando no se puede lograr una gestión de las transformaciones socialmente aceptable para los trabajadores, surgen conflictos.

3.3 Por consiguiente, la participación y la cooperación de los trabajadores así como de sus representantes en las empresas y de sus sindicatos son una aportación esencial para una gestión socialmente aceptable de las transformaciones, la preservación de la empleabilidad y, por tanto, para evitar conflictos. Lo ideal sería que las empresas se desarrollasen como organizaciones interactivas, con actuación proactiva. Ello fomentará la innovación en la empresa y, en última instancia, también su competitividad.

3.4 Dado que las decisiones empresariales se adoptan con creciente frecuencia en un entorno económico global y a menudo en consorcios multinacionales, las estructuras transfronterizas de representación de los trabajadores cobran, al margen de las posibilidades y mecanismos previstos a escala nacional para su participación, una importancia cada vez mayor.

3.5 Los comités de empresa europeos desempeñan en este contexto un papel especial. Existen ya algunos ejemplos de acuerdos sobre medidas de reestructuración adoptados por empresas conjuntamente con comités de empresa europeos. Existen también ejemplos de acuerdos concluidos con asociaciones sindicales europeas. Este tipo de experiencias ha dado, sin excepción, frutos positivos, toda vez que precisamente en las multinacionales existe el riesgo de que las consecuencias sociales disminuyan en un lugar determinado en detrimento de otro.

3.6 Hay que partir de la base de que el diálogo social transnacional sigue teniendo un desarrollo dinámico a nivel empresarial. En este contexto, no obstante, el Comité debe observar que tal desarrollo no deja de ser problemático para los afectados. Los acuerdos en cuestión carecen de un marco jurídico seguro que regule la obligatoriedad jurídica y tenga en cuenta la legitimación y las funciones tradicionales de los interlocutores sociales, es decir, empresarios y representantes autorizados de los trabajadores. Cabe considerar también desde este punto de vista la propuesta de ofrecer un marco europeo optativo para la negociación colectiva transnacional, anunciada por la Comisión en su Comunicación sobre la Agenda Social para el período 2005-2010.

3.7 El Comité es consciente de que los instrumentos y estructuras de participación de los trabajadores no tienen al nivel de las pequeñas y medianas empresas el mismo desarrollo que al nivel de empresas de mayor envergadura. El Comité, no obstante, considera que, pese a la diversidad de condiciones, el planteamiento de cooperación en la gestión de las transformaciones es también de gran importancia en estas empresas.

4. La política de la Comunidad en relación con las transformaciones industriales

4.1 Normativa

4.1.1 Se dispone ya de una serie de actos jurídicos comunitarios que guardan relación directa o indirecta con las transformaciones industriales, o bien con las reestructuraciones y sus consecuencias. En diversas directivas se regulan los derechos de información y consulta y la protección de los trabajadores frente a las consecuencias de las reestructuraciones (comités de empresa europeos, sociedad europea, marco para la información y consulta a nivel nacional, insolvencia del empresario, transmisión de empresas, despidos colectivos, derechos de consulta en procedimientos de competencia).

4.1.2 Todos estos actos normativos se refieren a un marco muy general de información y consulta, o bien con carácter puntual a determinadas consecuencias de las transformaciones o reestructuraciones y se aplican de modo más o menos independiente unos de otros. El Comité considera que la legislación comunitaria debe valorarse, consolidarse y, en su caso, seguir desarrollándose a partir de este acervo con vistas a la anticipación de las transformaciones.

4.2 Política industrial

4.2.1 Con su Comunicación «Acompañar los cambios estructurales: Una política industrial para la Europa ampliada», de abril de 2004 ⁽³⁾, la Comisión inició una nueva época en la política industrial europea. El Comité acogió con satisfacción en su dictamen de diciembre de 2004 la nueva orientación estratégica de la Comisión. Cabe destacar una vez más el cambio paradigmático acometido por la Comisión que vuelve a situar a la política industrial en el primer lugar de la agenda europea.

4.2.2 El Comité estima que ahora se trata sobre todo de profundizar el enfoque sectorial que permita desarrollar planteamientos apropiados para cada sector. Deben tenerse en cuenta al respecto no sólo los sectores económicos que se encuentran en crisis, sino que en el mayor número posible de sectores importantes para Europa se han de realizar estudios que permitan afrontar las transformaciones con suficiente antelación y gestionarlas con carácter proactivo. El diálogo social deberá desempeñar en este contexto un papel esencial.

4.3 Diálogo social

4.3.1 El Consejo Europeo anual de primavera de 2004 exhortó a los Estados miembros a concertar «asociaciones para el cambio» en las que participen los interlocutores sociales, la sociedad civil organizada y las autoridades públicas.

4.3.2 En relación con este llamamiento y el balance intermedio de la Estrategia de Lisboa, la Comisión publicó su Comunicación «Colaboración para el cambio en una Europa ampliada: Potenciar la contribución del diálogo social europeo» ⁽⁴⁾.

4.3.3 El objetivo de dicha Comunicación es lograr una sensibilización hacia los resultados del diálogo social europeo y fomentar el entendimiento con vistas a reforzar su impacto y llevar adelante otros cambios basados en la interacción eficaz en los distintos niveles entre los empresarios y los trabajadores.

4.3.4 En su Comunicación pide la Comisión que el diálogo social aporte resultados concretos. Por consiguiente, recomienda a los interlocutores sociales que den más publicidad a los textos que elaboren, aumenten su transparencia y elijan una formulación más eficaz (por ejemplo, utilizando un lenguaje fácilmente comprensible), lleven a cabo un seguimiento y simplifiquen la tipología de textos. Cabe mencionar en este contexto que la calidad de las relaciones laborales a nivel nacional determina en medida cada vez mayor la eficacia del diálogo social europeo.

4.3.5 La Comisión hace una serie de propuestas destinadas a reforzar las sinergias de los distintos niveles (europeo, nacional, sectorial, empresarial) y las estructuras del diálogo social, sus efectos y las medidas de seguimiento.

⁽³⁾ COM(2004) 274 final de 20.4.2004.

⁽⁴⁾ COM(2004) 557 final.

4.3.6 El Comité no desea en estos momentos comentar con más detenimiento las propuestas de la Comisión, ya que los interlocutores sociales deben examinarlas previamente en el marco de su autonomía.

4.3.6.1 El Comité, no obstante, se congratula de cualquier medida que persiga el objetivo de reforzar el diálogo social. Esto rige en especial para el desarrollo del diálogo social en los nuevos Estados miembros, en los cuales aún subsisten considerables carencias. El Comité observa que -por ejemplo, en materia de formación, consolidación de las estructuras y asistencia técnica- todavía son necesarios esfuerzos considerables, sobre todo de naturaleza financiera. En este contexto, la propuesta de la Comisión de utilizar también a tal fin una parte de los recursos de los Fondos Estructurales parece lógica y consecuente.

En los nuevos Estados miembros los procesos de reestructuración llevan a la reducción considerable de empleo y están asociados, en gran parte, a los procesos de privatización de empresas. Es necesario disponer de un diálogo social operativo a fin de que, ya en preparación de estos procesos, se negocien los correspondientes paquetes sociales y se garantice que su aplicación es conforme a la ley.

4.3.6.2 El Comité suscribe igualmente la intención de la Comisión de exhortar a nuevos sectores a iniciar un diálogo social y contribuir a realizar los objetivos de Lisboa.

4.4 Reestructuración y empleo

4.4.1 La Comunicación sobre la Agenda Social aprobada el 9 de febrero de 2005 prevé -al igual que la Comunicación sobre la «Revisión en 2005 de la estrategia para un desarrollo sostenible»- que la Comisión desarrolle una estrategia para la gestión de los procesos de reestructuración y a tal fin recurra a una mejor interacción de las correspondientes políticas europeas, una mejor integración de los interlocutores sociales, una mayor sinergia entre políticas e instrumentos de financiación y una adaptación de las condiciones marco jurídicas y en materia de negociaciones colectivas.

4.4.2 En la Comunicación sobre «Reestructuraciones y Empleo»⁽⁹⁾, publicada por la Comisión el 31 de marzo de 2005, se presentan las medidas que la Unión debe tomar o reforzar para movilizar el potencial de que dispone. Se adopta a tal fin una perspectiva horizontal y una sectorial y se propone una serie de acciones en distintos ámbitos políticos de la Comunidad.

4.4.3 El Comité se pronunciará sobre dicha Comunicación en dictamen aparte. El Comité en cualquier caso acoge con satisfacción el planteamiento global intersectorial elegido por la Comisión. Desde el punto de vista del presente Dictamen cabe destacar algunas propuestas de la Comisión.

4.4.3.1 Merece especial atención la ampliación del diálogo social sectorial. El Comité comparte la opinión de la Comisión de que los interlocutores sociales pueden cumplir una función especial de alerta por sus conocimientos sectoriales específicos. Convendría, no obstante, utilizar este instrumento no sólo en situaciones de crisis, sino abarcar todas las situaciones en las

que los interlocutores sociales estimen que es necesario intervenir, y no sólo cuando observen una «evolución preocupante». Esto se coherencia mejor con las exhortaciones a anticipar y acompañar los procesos de reestructuración.

4.4.3.2 El Comité espera con interés la anunciada Comunicación sobre la responsabilidad social de las empresas, que se referirá en particular a las iniciativas positivas que toman las empresas de común acuerdo con las partes interesadas en caso de reestructuración. Procede también, no obstante, además de seguir perfeccionando los fundamentos jurídicos, publicar y fomentar las buenas prácticas de gestión de las transformaciones que rebasen tal marco. El Comité observa sobre todo que en los procesos se deben tener en cuenta igualmente a los afectados indirectamente por las reestructuraciones empresariales (por ejemplo, empresas de distribución, de prestación de servicios, etc.).

4.4.3.3 El Comité, además, acoge favorablemente la creación de un Foro «Reestructuraciones». Tal organismo tiene por misión seguir la evolución en este campo y promover la articulación de las distintas iniciativas. En dicho foro participan, además de la Comisión, las demás instituciones europeas, los interlocutores sociales y representantes de la comunidad científica. Ello es coherente con el planteamiento político horizontal de la Comunicación. El Comité se congratula de colaborar con este foro al cual aportará su competencia.

4.4.3.4 La Comisión proyecta igualmente una segunda fase de consulta de los interlocutores sociales europeos sobre las reestructuraciones de empresas y los comités de empresa europeos. Como ya se ha expresado en los puntos 2.2, 3.5 y 3.6, el Comité considera que también es necesario intervenir en este conjunto de temas.

5. Conclusiones

5.1 Gestionar con éxito las transformaciones industriales, manteniendo y restableciendo la competitividad de las empresas y sectores, es una meta que constituye un desafío fundamental que Europa debe plantearse y contribuye de modo decisivo a la consecución de los objetivos del proceso de Lisboa.

El éxito de este proceso de transformación se mide no sólo por el rasero de la competitividad de una empresa o de un sector, sino también por el éxito en la preservación de los puestos de trabajo y la gestión social de las consecuencias negativas.

5.2 Además de un gran número de acciones a distintos niveles, el diálogo social y la participación y cooperación de los trabajadores desempeñan un papel clave en el éxito de la gestión de las transformaciones industriales.

5.3 El diálogo social tiene que apoyarse en una cooperación y cultura de diálogo sólidas y presididas por la confianza y debe disponer de estructuras representativas y estables. El Comité se congratula de cualquier medida que persiga el objetivo de reforzar el diálogo social. Esto rige en especial para el desarrollo del diálogo social en los nuevos Estados miembros, en los cuales aún subsisten considerables carencias.

⁽⁹⁾ COM(2005) 120 final.

5.4 Es necesario reforzar los instrumentos analíticos a disposición de los interlocutores sociales. El Observatorio Europeo del Cambio de la Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo, con sede en Dublín, puede aportar a tal fin una contribución importante.

5.5 Son muy importantes las iniciativas sectoriales específicas de la UE que, partiendo del análisis de la situación y perspectivas de un sector en un proceso de consultas global, con inclusión de los interlocutores sociales, proponen recomendaciones concretas de actuaciones para alcanzar y conservar la competitividad. Por ello, el Comité suscribe la intención de la Comisión de exhortar a nuevos sectores a iniciar un diálogo social y contribuir a realizar los objetivos de Lisboa.

5.5.1 Deben tenerse en cuenta al respecto no sólo los sectores económicos que se encuentran en crisis, sino que en el mayor número posible de sectores importantes para Europa se han de realizar estudios que permitan afrontar las transformaciones con suficiente antelación y gestionarlas con carácter proactivo.

5.6 La participación y la cooperación de los trabajadores así como de sus representantes en las empresas y de sus sindicatos son a nivel empresarial una aportación esencial para una gestión y superación socialmente responsables de las transformaciones. Ello fomentará –por ejemplo– la innovación y también, en última instancia, la competitividad de las empresas.

5.7 Los comités de empresa europeos desempeñan en este contexto un papel especial. Hay que partir de la base de que el diálogo social transnacional sigue teniendo un desarrollo dinámico al nivel empresarial, tal como muestran ejemplos de acuerdos sobre medidas de reestructuración adoptados por empresas conjuntamente con comités de empresa europeos o asociaciones sindicales europeas. Cabe considerar también desde este punto de vista la propuesta de ofrecer un marco europeo optativo para la negociación colectiva transnacional, anunciada por la Comisión en su Comunicación sobre la Agenda Social para el período 2005-2010.

5.8 El Comité acoge con satisfacción el planteamiento global intersectorial elegido por la Comisión en su Comunicación de 31 de marzo de 2005 sobre «Reestructuraciones y Empleo»⁽⁶⁾. Merece especial atención la ampliación del diálogo social sectorial, que puede aportar una importante contribución a la anticipación y acompañamiento de los procesos de reestructuración.

5.8.1 El Comité espera con interés la anunciada Comunicación sobre la responsabilidad social de las empresas.

5.8.2 El Comité se congratula de colaborar en el Foro «Reestructuraciones» aportando su competencia.

Bruselas, 29 de septiembre de 2005.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Anne-Marie SIGMUND

⁽⁶⁾ COM(2005) 120 final.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Las mujeres y la pobreza en la Unión Europea»

(2006/C 24/18)

El 28 de abril de 2005, 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 el tema «Las mujeres y la pobreza en la Unión Europea».

La Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 5 de septiembre de 2005 (ponente: **Brenda KING**).

En su 420º Pleno de los días 28 y 29 de septiembre de 2005 (sesión del 29 de septiembre de 2005), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 79 votos a favor, ningún voto en contra y 2 abstenciones el presente Dictamen.

1. Antecedentes

1.1 *Día Internacional para la Erradicación de la Pobreza*

La Asamblea General de las Naciones Unidas designó el 17 de octubre de cada año como Día Internacional para la Erradicación de la Pobreza, con el fin de concienciar a todo el mundo sobre la necesidad de erradicar la pobreza y la indigencia en todos los países.

1.2 *Mujeres y pobreza en la UE*

El Comité de las Regiones, el CESE y el Parlamento Europeo están elaborando sendos documentos por separado sobre *Las mujeres y la pobreza en la Unión Europea* para presentarlos en la fecha mencionada, con el fin de contribuir al amplio debate en torno a la naturaleza de la pobreza en la UE actualmente. Aunque cada documento haya sido elaborado desde una perspectiva diferente ha existido un elevado grado de cooperación entre estas instituciones comunitarias.

1.3 *Definición del riesgo de pobreza*

El riesgo de pobreza es el porcentaje de personas que tienen unos ingresos inferiores al 60 % del ingreso medio nacional. Por ingreso, se entiende la renta total de una familia dividida entre el número de miembros de esa familia.

1.4 *Marco para combatir la exclusión social y la pobreza en la UE*

En 2000 los Estados miembros acordaron elaborar una estrategia europea para combatir la exclusión social y la pobreza utilizando el método abierto de coordinación. Dicha estrategia incluye objetivos comunes y la obligación de que cada Estado miembro presente planes nacionales bienales de acción ajustados a dichos objetivos. Los indicadores recogen cuatro dimensiones de la inclusión social: pobreza financiera, empleo, salud y educación. Pero esta estrategia comunitaria no incluye la igualdad entre hombres y mujeres como objetivo prioritario.

En 1999 el Consejo adoptó una estrategia concertada para modernizar la protección social, uno de los instrumentos más

importantes para combatir la pobreza y la exclusión social en los Estados miembros de la UE. La estrategia se concentraba en tres aspectos: las políticas en materia de inclusión social, la reforma de los sistemas de pensiones y la reforma de los sistemas sanitarios. Esta estrategia no incluye la cuestión de la igualdad entre hombres y mujeres.

Habida cuenta de los resultados de los últimos referendos sobre la Constitución de la UE, la Presidencia británica ha anunciado para octubre de 2005 una comunicación sobre los sistemas de protección social.

1.5 *Marco jurídico*

La mayor parte de las políticas que se ocupan de la pobreza y la exclusión social siguen siendo competencia de los Estados miembros. No obstante, de conformidad con los artículos 136 y 137 del Tratado CE, la UE tiene que desempeñar un papel activo, apoyando y completando la acción de los Estados miembros en su lucha contra la exclusión social.

El artículo 13 del Tratado establece que la UE podrá adoptar acciones adecuadas, incluidas medidas legislativas, para luchar contra la discriminación por motivos de sexo, de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual.

1.6 *Nivel de pobreza en la UE*

En 2001 el número de pobres en términos de ingresos relativos era bastante elevado, puesto que más de 55 millones de personas, es decir el 15 % de la población europea, era vulnerable al riesgo de pobreza⁽¹⁾. Más de la mitad subsistía de manera permanente con ingresos relativamente bajos. Esta proporción variaba considerablemente entre los distintos Estados miembros, oscilando el porcentaje de población vulnerable al riesgo de pobreza entre el 9 % en Suecia y el 21 % en Irlanda. Por regla general, las mujeres se ven afectadas en medida significativamente mayor.

⁽¹⁾ Los indicadores del riesgo de pobreza proceden de una Encuesta sobre los Hogares de la Comunidad Europea.

1.7 Nivel de exclusión social

Cuanto más tiempo se ve obligada una persona a vivir con escasos ingresos, mayor es el riesgo de precariedad y exclusión de las actividades sociales, culturales y económicas. En todos los Estados miembros, la mitad o más de las personas con riesgo de pobreza en 2001 había subsistido con ingresos escasos durante un largo periodo de tiempo, es decir, sus ingresos medios habían estado por debajo del 60 % del umbral de riesgo de pobreza durante el último año y al menos durante dos de los tres años precedentes (1998-2000). Por término medio, el 9 % de la población de la UE padeció pobreza persistente en 2001. Nuevamente, las mujeres se ven afectadas en mucha mayor medida.

1.8 Contexto demográfico y social en la UE

El contexto demográfico en la UE está cambiando drásticamente: el sector de la población en edad de trabajar en Europa, que durante un siglo aumentó sin cesar, empezará pronto a decrecer. Las personas de 65 años o más representan el 16 % de la población total, mientras que los menores de quince años representan el 17 %, y la esperanza de vida sigue creciendo. Durante los próximos quince años, el número de personas mayores de 80 años aumentará casi un 50 %⁽²⁾.

Al mismo tiempo, la estructura de los hogares está cambiando. Los matrimonios son cada vez menos frecuentes y se celebran en edades más tardías, aumentan las rupturas matrimoniales y disminuye el número de parejas con hijos. Estos cambios han provocado una tendencia hacia hogares más pequeños en todos los grupos de edad. El Premio Nobel de Economía, Gary Becker y su colega, el juez Richard Posner, consideran que estos cambios pueden explicarse en gran medida en términos económicos⁽³⁾. Constatan que la mayor independencia financiera que tienen las mujeres gracias a las oportunidades laborales de que dispone fuera del hogar lleva aparejado el abandono del *matrimonio patriarcal* (en el que el varón aporta los ingresos y la mujer depende de él) y su sustitución por el *matrimonio como asociación entre iguales*. También han aumentado los costes relacionados con el embarazo: cuanto más elevados son los ingresos de una mujer y más elevado es su estatus profesional, mayor es su renuncia, en términos de posible evolución profesional e ingresos, si abandona el mundo laboral, ya sea de manera temporal o permanente, para tener hijos.

El otro gran cambio es el aumento extraordinario de familias monoparentales. En 2000, el 10 % de los niños con edades comprendidas entre 0 y 14 años vivían con un solo adulto, en comparación con el 6 % registrado en 1990. Esto es consecuencia del aumento del número de rupturas matrimoniales y de pareja, así como de embarazos no planificados.

⁽²⁾ Informe conjunto de la Comisión y el Consejo sobre la inclusión social, 5 de marzo de 2004.

⁽³⁾ Gary Becker y Richard Posner: «The Sexual Revolution», 10.4.2005. Disponible en <http://www.becker-posner-blog.com/archives/2005/04/index.html>.

2. Observaciones generales

2.1 El CESE agradece esta oportunidad para presentar su punto de vista sobre este tema, pero opina que el tema central tendría que haber sido «Género y pobreza» en lugar de «Las mujeres y la pobreza», centrándose así en la relación y las diferencias entre hombres y mujeres con respecto a las causas de pobreza.

El Comité recomienda encarecidamente a la Comisión que revise su definición de pobreza, ya que solo destaca las causas manifiestas de pobreza y subestima el nivel de pobreza de las mujeres y el impacto que tiene la pobreza. La definición da por supuesto que los recursos del hogar se reparten a partes iguales entre la familia, pero cabe aducir que la pobreza se sufre a escala individual y que, por lo tanto, debería ser analizada a esta escala si se quiere tener en cuenta la dimensión del género.

2.2 El CESE se felicita por el proyecto de la Presidencia británica de volver a promover un debate sobre los sistemas de protección social y recomienda encarecidamente que se lleve a cabo un análisis del impacto específico en términos de género para garantizar que dichos sistemas tengan en cuenta tanto las necesidades de las mujeres como las de los hombres. Existe el supuesto implícito de que las mujeres pueden recurrir a los ingresos de un hombre; este supuesto, que no se corresponde con la realidad social actual, es una de las principales razones por las que las mujeres están más expuestas al riesgo de pobreza.

3. Observaciones específicas

3.1 La incidencia del riesgo de pobreza

En términos generales, las mujeres están más expuestas al riesgo de vivir en un hogar pobre: en 2001, el 16 % de las mujeres adultas (16 años o más) tenía unos ingresos inferiores al umbral de riesgo de pobreza, frente al 14 % de hombres del mismo grupo de edad⁽⁴⁾. Esta pauta se repite en todos los Estados miembros. El riesgo de pobreza más elevado se registra en las familias monoparentales (35 % en la media de la UE), de las cuales el 85 % están formadas por mujeres. Las madres de 18 años o menos que son cabeza de familia están particularmente expuestas al riesgo de pobreza.

Las personas de 65 años o más están expuestas a un riesgo relativamente elevado de pobreza. Dos terceras partes de esta categoría son mujeres. Las mujeres jubiladas solas, en particular las mujeres mayores de 80 años o que no reciben una pensión profesional, presentan una tasa de pobreza mucho más elevada. Uno de los principales motivos es que cuanto mayor es un jubilado, más elevados son sus gastos, sobre todo los asociados a mayores costes sanitarios por invalidez o necesidades de movilidad.

⁽⁴⁾ Eurostat 2001. Salvo para hogares de una sola persona, es preciso ser prudentes a la hora de interpretar las diferencias de género en el riesgo de pobreza, puesto que se basan en la suposición de un reparto a partes iguales de los ingresos dentro de un hogar.

Las investigaciones realizadas muestran que las mujeres que afrontan una discriminación múltiple (por ejemplo, las mujeres de edad que pertenecen a minorías étnicas o a grupos inmigrantes, las mujeres con discapacidad o las lesbianas) están aún más expuestas al riesgo de exclusión social y pobreza.

3.2 La pobreza y la exclusión social de las mujeres desde el punto de vista del mercado laboral

El empleo está considerado como un factor clave para la inclusión social y como el medio más eficaz para salir de la pobreza, no sólo porque genera ingresos sino porque también puede fomentar la participación social y el desarrollo personal. Los objetivos de la Estrategia de Lisboa así lo reflejan y señalan que para 2010 la UE se habrá de convertir 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». Para ello, será necesario, y esencial, que las mujeres participen en el mercado laboral; existe el objetivo concreto de lograr una tasa de empleo femenino del 60 % antes de 2010. A pesar de que el nivel de participación femenina en el mercado laboral se está acercando al de los hombres, las mujeres con empleos remunerados no están exentas del riesgo de pobreza. Esto se debe a que la participación de las mujeres en el mercado laboral suele ir acompañada de importantes problemas tales como una elevada tasa de desempleo femenino en la UE-25 ⁽⁵⁾, así como la dificultad de conciliar las responsabilidades domésticas con las laborales, las tendencias a la segregación y sectorización del empleo femenino, la amplia generalización de formas de empleo precario con protección social reducida y las desigualdades salariales entre hombres y mujeres que existen en todos los países europeos.

3.2.1 Desigualdades salariales

Treinta años después de la entrada en vigor de la Directiva 75/117/CEE de 1975 sobre la igualdad de retribución, el promedio europeo del salario femenino sigue siendo un 85 % del de los hombres, por el mismo trabajo ⁽⁶⁾. En numerosos países esta diferencia es aún mucho mayor y llega hasta el 33 %. El CESE está de acuerdo con la indignación expresada por la Comisión de Derechos de la Mujer e Igualdad de Género del Parlamento Europeo por el hecho que esta desigualdad siga existiendo y respalda su recomendación de que el Consejo y la Comisión adopten las medidas necesarias para poner fin a dicha injusticia.

3.2.1.1 Costes adicionales del embarazo

Diversos estudios los atribuyen al hecho de que son las mujeres quienes dan a luz y pasan un tiempo desproporcionadamente mayor que los hombres al cuidado de sus hijos. La mayor parte de las mujeres abandona el mercado laboral en algún momento de su vida. Por el contrario, el patrón de comportamiento masculino típico se caracteriza por una participación continua y a tiempo completo en el mercado laboral desde el momento

en que finalizan su formación a tiempo completo hasta su jubilación. La salida del mercado laboral puede tener un impacto negativo en los ingresos. La interrupción de la vida profesional para dedicarse al cuidado de los hijos puede implicar periodos más breves de actividad laboral, menor acumulación de experiencia acumulada y menor acceso a actividades de formación. Esto se debe a que, normalmente, los aumentos de sueldo se conceden a las personas que permanecen activas de forma continua durante muchos años. De hecho, cuanto más larga sea la interrupción, mayor será la penalización económica.

3.2.2 Nivel de estudios de las madres

Un perfil profesional que incluya una larga pausa para el cuidado de los hijos suele darse con más frecuencia en madres con bajas cualificaciones profesionales. Mientras que las madres con estudios superiores tienden a acortar el periodo de interrupción laboral, el comportamiento de las mujeres no cualificadas no ha cambiado. Las madres sin cualificación profesional suelen permanecer fuera del mercado de trabajo hasta que los hijos llegan a la edad escolar, mientras que las mujeres con estudios superiores suelen tomar únicamente el permiso de maternidad, y contratar después a alguien para que cuide de sus hijos.

Así pues, suelen ser las mujeres con bajas cualificaciones profesionales, que normalmente son quienes abandonan durante periodos más largos el mercado laboral (y quienes también tienen el menor potencial de ingresos ya antes de tener hijos), quienes se ven más penalizadas económicamente.

3.2.3 Familias monoparentales

Como ya se dijo en el punto 1.8, el número de familias monoparentales está aumentando y los datos disponibles muestran que los padres y madres que viven sin pareja se hallan particularmente expuestos al riesgo de pobreza. Debido a que el 85 % de este grupo son mujeres, se puede hablar de un riesgo de pobreza específico de las mujeres. Una gran parte de este riesgo puede ser atribuido a su escaso porcentaje dentro de la fuerza laboral: solo el 50 % de las madres sin pareja trabaja, en comparación con el 68 % de las mujeres casadas ⁽⁷⁾. En contraste con los porcentajes cada vez más elevados de madres trabajadoras, las tasas de empleo de las madres sin pareja apenas han cambiado.

Según algunos estudios, parece que la inexistencia de guarderías asequibles no es el único obstáculo para que estos padres y madres puedan trabajar. Otros obstáculos son:

- los padres y madres que viven sin pareja y no encuentran trabajo suelen carecer de las cualificaciones que exige el mercado laboral ⁽⁸⁾ y, cuanto menos cualificados estén, menor será su oportunidad de participar en el mercado laboral. Ésta —mientras dure la carencia de cualificación— dependerá de modo totalmente determinante de las posibilidades de formación permanente disponibles y asequibles,

⁽⁷⁾ Eurostat 2003.

⁽⁸⁾ Finch et al. (1999): *New Deal for Lone Parents: Learning From the Prototype Areas*. DSS Research Report No 92. Leeds: CDS; Lewis et al. (2000): *Lone Parents and Personal Advisers: Roles and Relationships*. DSS Research Report No. 122. Leeds: CDS; Dawson et al. (2000): *New Deal for Lone Parents: Report on Qualitative Interviews with Individuals*. Research and Development Report ESR55. Sheffield: Employment Service; Holtermann et al. (1999): *Lone Parents and the Labour Market. Results from the 1997 Labour Force Survey and Review of Research*. Employment Service Report 23. London: The Stationary Office.

⁽⁵⁾ Eurostat 2004.

⁽⁶⁾ Eurostat 2003.

- los padres y madres que viven sin pareja tienden a concentrarse en zonas geográficas en las que escasea la demanda de mano de obra,
- el estado de salud de los padres y madres que viven sin pareja y se hallan desempleados suele ser peor, y existen más posibilidades de que tengan personas o hijos a cargo cuya enfermedad o discapacidad restrinja aún más sus oportunidades de trabajar (es el caso de uno de cada diez progenitores que viven sin pareja y están desempleados),
- los padres y madres que viven sin pareja y están en situación de grave precariedad tienden más a la desmoralización, lo cual puede convertirse a su vez en un obstáculo para trabajar.

Además, numerosos padres o madres que viven sin pareja tienen que cuidar personalmente de sus hijos y buscan empleos con horarios que les permitan pasar el mayor tiempo posible con ellos y conciliar esto con su vida profesional. Ésta es la razón de que muchos de ellos se vean obligados a aceptar empleos precarios, con menor cobertura social y peor remunerados.

3.2.3.1 Embarazos adolescentes

Un riesgo particular de pobreza lo afrontan las madres solteras de 18 años o menos. En la UE, el 6 % de las mujeres son madres a la edad de 18 años, aunque este porcentaje varía entre el 3 % en España, Italia, Países Bajos y Suecia, el 12 % en Hungría y la República Eslovaca y el 13 % en el Reino Unido⁽⁹⁾.

Los progenitores adolescentes padecen, en mayor medida que el resto de los adolescentes, la pobreza y el desempleo, y experimentan dificultades para salir de dicha situación, principalmente debido a su falta de formación y a las razones mencionadas anteriormente. Por ejemplo, el 45 % de las mujeres de la UE-15 que son madres adolescentes proceden de hogares con ingresos correspondientes al 20 % más bajo de la escala, mientras que solo el 21 % de las mujeres que tuvieron su primer hijo a partir de los veinte años se encuentran en dicho grupo de ingresos económicos. El 90 % de las madres adolescentes reciben ayudas sociales y suelen depender más que otras madres solas de las ayudas sociales como único recurso, durante largos periodos.

La reducción de la maternidad adolescente se ha convertido en una prioridad para los Estados miembros ya que permitiría disminuir los riesgos de pobreza y su perpetuación de una generación a otra. La manera de reducir los embarazos adolescentes es objeto de numerosos debates y se proponen varias soluciones: mayor educación sexual o menor educación sexual, educación basada en la abstinencia o distribución de preservativos gratuitos en los colegios, reparto de píldoras del día siguiente o revisión de las prestaciones sociales con el fin de fomentar la convivencia y el matrimonio entre padres adolescentes.

Los cuatro Estados miembros de la UE con las tasas más bajas de embarazos adolescentes podrían ser utilizados como modelo

de referencia por otros Estados miembros para afrontar este problema.

3.2.4 La pobreza en el mercado de trabajo

La mayor participación de la mujer en el mercado laboral es consecuencia de la proliferación de modalidades atípicas de trabajo, como el trabajo a tiempo parcial, el trabajo con horario flexible, el trabajo por turnos y el trabajo temporero. Una media del 27 % de las mujeres tiene un trabajo a tiempo parcial, frente a un escaso 4 % de los hombres⁽¹⁰⁾. De hecho, es mayor la desigualdad salarial entre hombres y mujeres en el trabajo a tiempo parcial que en el trabajo a tiempo completo: el salario medio femenino por hora en el trabajo a tiempo parcial es cerca del 60 % del salario masculino en el trabajo a tiempo completo, mientras que el salario femenino por hora de trabajo a tiempo completo es del 82 %.

Las trabajadoras poco cualificadas profesionalmente, las trabajadoras no declaradas, las minorías o las trabajadoras inmigrantes con una situación jurídica de escasa o nula autonomía se ven particularmente expuestas al riesgo de pobreza, ya que dichos trabajos suelen estar mal remunerados y asociados a un bajo estatus social con inseguridad laboral. Hay estudios que muestran que, en casos extremos, estas mujeres se exponen a la trata, a la prostitución y a la violencia.

3.2.5 Trabajo no remunerado

El trabajo doméstico de las mujeres sigue sin estar remunerado. Incluso en el caso del elevado número de mujeres con empleos remunerados, se sigue considerando que hacer la compra y cuidar de las personas mayores y de los hijos es responsabilidad de la mujer, ya que los hombres realizan menos del 40 % del total de las tareas domésticas y sólo entre un 25 % y un 35 % del trabajo relacionado con el cuidado de los hijos⁽¹¹⁾. Las estadísticas nacionales no registran sistemáticamente este trabajo no remunerado, lo cual significa que es invisible para los responsables de las políticas.

Es preciso hacer hincapié en que la conciliación de las responsabilidades familiares y laborales es un auténtico desafío para hombres y mujeres. Las mujeres con hijos menores de 12 años registran tasas de empleo inferiores en más de quince puntos a las de las mujeres sin hijos (60 % frente a un 75 %). Sin embargo, la tasa de empleo de hombres con hijos menores de 12 años es del 91 %, es decir cinco puntos por encima de la tasa de empleo de hombres sin hijos.

3.2.6 Desempleo de larga duración

Esta cuestión está íntimamente relacionada con la precariedad social, ya que las personas que se encuentran en situación de desempleo durante un largo periodo de tiempo tienden a perder aptitudes y la autoestima necesaria para reincorporarse al mercado laboral, salvo que reciban oportunamente el apoyo adecuado. En la UE en su conjunto, las tasas de desempleo de

⁽⁹⁾ Innocenti Report Card, nº 3 de julio de 2001: Tabla clasificatoria de los embarazos durante la adolescencia en las naciones ricas (UNICEF).

⁽¹⁰⁾ Encuesta de población activa, Eurostat 2003.

⁽¹¹⁾ How Europeans Spend their Time, Eurostat 1998-2002.

larga duración son superiores entre las mujeres (4,5 %) que entre los hombres (3,6 %) ⁽¹²⁾. A pesar de ello, los programas encaminados a incorporar a los desempleados de larga duración en trabajos remunerados suelen beneficiar a los hombres, ya que la formación que se ofrece a las mujeres es más restringida y sexualmente estereotipada, lo cual suele implicar empleos peor remunerados.

3.2.7 Pensiones

3.2.7.1 Las desventajas que sufren las mujeres en el mercado laboral y la consiguiente diferencia salarial continúan tras la jubilación. La causa es que el modelo de pensiones en numerosos Estados miembros ha sido desarrollado desde una perspectiva masculina, que discrimina a las mujeres, ya que muchas de ellas interrumpen sus trabajos, trabajan en empleos atípicos o registran periodos de trabajo no remunerado. Como consecuencia de ello, numerosas mujeres están en situación de desventaja a la hora de acumular los derechos necesarios y los ahorros para disfrutar de una cierta seguridad durante la vejez. Dos tercios de los jubilados son mujeres y sus ingresos medios son un 53 % de los ingresos medios de los hombres, lo cual puede tener repercusiones en su salud, su vivienda y su calidad de vida. El 75 % de los jubilados que reciben ayudas sociales son mujeres. Esto se traduce en que las mujeres de edad, incluidas las viudas y divorciadas, son los jubilados más pobres. Con las consecuencias sociales a largo plazo del envejecimiento de la población comunitaria, esta tendencia continuará agravándose si no se adoptan medidas.

En un dictamen anterior ⁽¹³⁾, el CESE recomendaba que se adaptaran los sistemas de pensiones con el fin de garantizar la igualdad entre hombres y mujeres, siendo el objetivo a largo plazo lograr la individualización de las pensiones. Además, el CESE recomendaba que los Estados miembros intercambiasen experiencias de manera que algunas mujeres, en particular las que tuviesen interrupciones profesionales, no recibiesen pensiones inadecuadas.

Este dictamen también señalaba que algunos Estados miembros, además de las pensiones, preveían otras maneras de ayudar a las personas de edad, por ejemplo, mediante desgravaciones fiscales, suministro gratuito de electricidad, tarifas reducidas o gratuitas para el transporte público y rebajas fiscales para los alquileres. Esta recomendación es muy positiva puesto que hay más posibilidades de que quienes envejezcan (debido a su mayor longevidad) y vivan solas (puesto que sobreviven a sus parejas) sean mujeres, lo cual implica que suelen tener que afrontar los problemas típicos de los jubilados. Normalmente, los jubilados tienen menores ingresos procedentes de rentas e inversiones, a pesar de que simultáneamente pueden tener que afrontar mayores gastos asociados a la invalidez, necesidades de movilidad y depreciación de sus posesiones.

3.2.7.2 Las mujeres con empleos atípicos, incluidas las pertenecientes a minorías y las inmigrantes con residencia legal o sin papeles, sufren aún mayores desventajas porque es poco

probable que estén afiliadas a un sistema profesional de pensiones. Puesto que los hombres ganan más dinero que las mujeres a lo largo de su vida laboral, su pensión final será más elevada. Además, en el pasado se vinculaban los valores de las pensiones al principal salario del hogar, es decir a la persona que hubiese acumulado dicho patrimonio, que normalmente era el hombre. Las tasas cada vez más elevadas de divorcio han puesto en cuestión este principio, ya que normalmente son las mujeres las que salen perjudicadas en el caso de una ruptura de la relación. No obstante, una serie de Estados miembros ha aprobado medidas legislativas para que los tribunales puedan dividir los patrimonios en el momento del divorcio de la manera que consideren adecuada.

3.3 La pobreza y la exclusión social de las mujeres desde el punto de vista de los estudios

3.3.1 Las cualificaciones condicionan la elección de la profesión y la incorporación en el mercado laboral y los datos muestran que esto afecta especialmente a las mujeres. Las mujeres más cualificadas (es decir, que tienen un nivel de estudios 5 y 6 de la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE)) trabajan con mayor frecuencia que las mujeres menos cualificadas (con un nivel CINE inferior a 2) ⁽¹⁴⁾. En la UE-25, solo el 49 % de las mujeres poco cualificadas con edades comprendidas entre 20 y 49 años tienen un trabajo, frente al 84 % de las mujeres muy cualificadas. Cabe señalar que esta diferencia de 30 puntos porcentuales en el caso de las mujeres es apenas de 10 puntos (83 % frente al 93 %) en el caso de los hombres. Las mujeres más cualificadas con hijos suelen seguir trabajando. En la UE-25 la comparación entre estos dos grupos de mujeres es la siguiente: sin hijos, 88 % (frente al 57 %); uno o dos hijos, 80 % (frente al 43 %); tres o más hijos, 63 % (frente al 22 %).

3.3.2 Los programas escolares propician que se elijan asignaturas fuertemente condicionadas por el sexo de la persona, de manera que las niñas escogen estudios y profesiones mal remunerados, influenciadas por profesores y consejeros de estudios que no están sensibilizados o no tienen formación para tener en cuenta la importancia de las cuestiones del género. Las niñas procedentes de hogares pobres están más expuestas que las demás niñas a sufrir esta discriminación por causa de su sexo ⁽¹⁵⁾. Este grupo está presente de manera desproporcionada en el empleo precario debido a su bajo nivel de estudios. El trabajo manual a tiempo parcial es la categoría de empleo que más desventajas tiene para las mujeres, más aún que otros trabajos a tiempo parcial o que los trabajos manuales a tiempo completo porque estas mujeres tienen niveles muy bajos de estudios. Así pues, estas mujeres tienen muy pocas alternativas en la elección de su profesión como consecuencia de la interacción entre la pobreza y el género a lo largo de toda su trayectoria educativa, lo cual no solo repercute en sus trayectorias profesionales y en sus jubilaciones, sino que además puede generar un ciclo de pobreza intergeneracional.

⁽¹²⁾ Encuesta de Población Activa, Eurostat 2003.

⁽¹³⁾ Dictamen del CESE de 29 de noviembre de 2001 sobre el tema «Crecimiento económico, fiscalidad y sostenibilidad de los sistemas de pensiones en la UE», DO C 48 de 21.2.2002 (ponente: Sr. BYRNE, copONENTE: Sr. VAN DIJK).

⁽¹⁴⁾ EC Statistics in Focus: Estadísticas demográficas y estadísticas sobre las condiciones sociales, 4/2005.

⁽¹⁵⁾ Warren, T.: «Divergent Female Part-time Employment in Britain and Denmark and the Implications for Gender Equality». *Sociological Review* 2001, 49(4), 548-567.

3.3.3 El CESE expresa su satisfacción por la atención que los objetivos de la Estrategia de Lisboa prestan al empleo, y en particular al empleo femenino, pero señala que es insuficiente para las mujeres expuestas al riesgo de pobreza. Los Estados miembros tienen ahora la oportunidad de cooperar con la sociedad civil y las ONG, en particular con las que trabajan en el ámbito de la igualdad entre hombres y mujeres y la erradicación de la pobreza, para romper este ciclo de pobreza permanente e intergeneracional, mediante el examen de los estereotipos en las instituciones de enseñanza relativos a las elecciones profesionales de las niñas y los niños, y tienen también la oportunidad de ofrecer cursos de formación eficaces para adultos que sean accesibles, que desarrollen las aptitudes que requiere el mercado laboral y que satisfagan las necesidades de dichas mujeres.

3.4 *La pobreza y la exclusión social de las mujeres desde el punto de vista de la justicia penal*

3.4.1 Las mujeres representan una minoría del segmento de la población acusada o convicta por delitos: sólo uno de cada cinco delinquentes reconocidos y tan solo un 6 % de la población carcelaria son mujeres. No obstante, durante la última década se ha producido un aumento del número de mujeres en prisión, a pesar de que no se haya producido un aumento equivalente de delitos cometidos por mujeres⁽¹⁶⁾. La mayor parte de las mujeres son enviadas a la cárcel por delitos sin violencia con penas inferiores a un año. Casi una cuarta parte de esas mujeres están en prisión preventiva, sin haber sido condenadas por delito alguno.

3.4.2 Las mismas investigaciones muestran que un elevado porcentaje de las mujeres que cumplen condenas en centros penitenciarios no tenían seguridad financiera antes de entrar en prisión, nunca habían trabajado o sólo habían trabajado en empleos mal remunerados sin seguridad laboral, no tenían vivienda segura, tenían bajo nivel de estudios y habían sido víctimas de violencia física o sexual por parte de miembros de la familia o de agresores masculinos ajenos a la familia. Por lo tanto, la prisión femenina excluye aún más a quienes ya estaban socialmente excluidas.

3.4.3 El análisis de las sentencias estudiadas en algunos Estados miembros parece atribuir el brusco aumento del número de internas al hecho de que, frecuentemente, se envía a prisión a mujeres ya socialmente excluidas (por ejemplo, mujeres sin hogar, desempleadas o drogodependientes). Asimismo, dicho análisis muestra que los jueces consideran que debido a que ya están socialmente excluidas serán más propensas a cometer delitos en el futuro, por lo que la reclusión puede reducir y reducirá de hecho, mediante sus medidas y programas de rehabilitación, las posibilidades de que mujeres ya excluidas socialmente vuelvan a delinquir (o a consumir drogas) una vez que abandonen la prisión.

3.4.4 Las investigaciones revelan que es imposible rehabilitar e insertar a las mujeres que han cumplido su condena debido a su deficiente formación académica y profesional, a los elevados porcentajes de enfermas mentales (50 % en Inglaterra y Gales)⁽¹⁷⁾ y a la duración relativamente breve de las sentencias de la mayor parte de la población femenina en prisión. Hay desacuerdo sobre el hecho de si los centros penitenciarios

son realmente instituciones de rehabilitación, pero aunque éste fuese el caso, las conclusiones de la investigación indican que es muy difícil que por sí mismas puedan ofrecer a la mayoría de las reclusas una formación eficaz, una rehabilitación permanente de la drogadicción, y el apoyo emocional y las aptitudes requeridas por el mercado laboral después de su puesta en libertad.

3.4.5 La principal función de las cárceles es castigar. Las investigaciones constatan que las prisiones contribuyen a la exclusión de mujeres que no estaban excluidas antes de su encarcelación y que excluyen aún más a las mujeres que ya estaban socialmente excluidas. La encarcelación es más perjudicial para las mujeres que para los hombres debido al daño que sufren los hijos cuando sus madres son enviadas a prisión. Por ejemplo, en el Reino Unido el 25 % de las mujeres encarceladas declaró que el padre de sus hijos, su marido o pareja, se había hecho cargo de sus hijos. En el caso de los hombres encarcelados, este porcentaje se elevó al 92 %. Este hecho descompensa claramente los demás beneficios que tienen las prisiones en términos de justicia criminal, disuasión o disminución del riesgo.

3.4.6 Las mujeres de nacionalidad extranjera y las pertenecientes a grupos minoritarios sufren una doble discriminación y, por consiguiente, existe un porcentaje desproporcionadamente elevado de dichas mujeres en el sistema penal.

3.4.7 El CESE está de acuerdo con las recomendaciones del informe en el sentido de que se deberían adoptar medidas para reducir drásticamente el número de mujeres condenadas a prisión, por cuanto en muchos casos sufren prisión preventiva y no han sido condenadas por crimen alguno, y además, porque cuando han cometido un delito suele ser de tipo no violento. Algunos Estados miembros han introducido alternativas menos perjudiciales que el internamiento, y con el tipo de atención y apoyo adecuado, las mujeres delinquentes con numerosos problemas pueden lograr su rehabilitación y reinserción en la comunidad.

3.5 *Lucha contra la trata de mujeres y niños*

La trata de mujeres y de niños es una consecuencia de la desigualdad por motivos de sexo y constituye una expresión de violencia. La trata prospera en la pobreza y las víctimas sufren de múltiples formas de pobreza que resultan entre otros en el trabajo forzoso, la esclavitud sexual y problemas de salud física y mental. Las estrategias de prevención de los países de origen deben traducirse en estrategias de reducción de la pobreza y de desarrollo social en las que se preste especial atención a las oportunidades económicas de las mujeres. Las estrategias de prevención a largo plazo deben abordar las causas primeras de la trata, como la pobreza, la discriminación, el racismo, las estructuras patriarcales, la violencia contra las mujeres, los fundamentalismos, la desigualdad entre hombres y mujeres, la falta de redes de protección social, el blanqueo de dinero, la corrupción, la inestabilidad política y los conflictos, las zonas incontroladas, las barreras y las diferencias entre países. Todos los gobiernos deben adoptar medidas en las que se reconozca la desigualdad en las relaciones de poder entre hombres y mujeres y llevar a cabo acciones positivas para potenciar la habilitación de las mujeres en todos los ámbitos.

⁽¹⁶⁾ Comparative Report based on National Reports' Fieldwork Findings prepared by the Central European University Team. Data is from six EU Countries: Spain, Germany, England & Wales, Italy, France and Hungary. Universidad Central Europea.

⁽¹⁷⁾ UK Women National Commission, marzo de 2005.

4. Recomendaciones

4.1 El CESE acoge con satisfacción el Informe conjunto de la Comisión y del Consejo sobre la inclusión social, del 5 de marzo de 2004. El informe recoge las seis principales prioridades políticas que los Estados miembros deberán tener en cuenta en sus planes nacionales de acción (véase el anexo). No obstante, el CESE opina que el documento mencionado olvida algo fundamental: la identificación y el control de los indicadores comparativos por sexo. El CESE recomienda encarecidamente que se tengan en cuenta estos indicadores puesto que existen importantes diferencias entre hombres y mujeres en el ámbito de la pobreza. Si no se tiene en cuenta que la pobreza tiene dos dimensiones diferentes según el sexo de la persona afectada o si no se controla por igual el impacto que tienen las políticas en los hombres y mujeres, es posible que muchas políticas elaboradas para paliar la pobreza sólo obtengan resultados parciales. Abordar el problema de la pobreza teniendo en cuenta sus dos dimensiones diferentes según el sexo de la persona afectada se ajustaría al compromiso de erradicación de la pobreza acordado en la cumbre mundial para el desarrollo social celebrada en Copenhague en 1995, donde se decidió que era preciso conceder una prioridad especial a las necesidades y derechos de niños y mujeres, por ser quienes frecuentemente soportaban la mayor carga de la pobreza.

4.2 Muchos Estados miembros han reforzado de manera significativa sus disposiciones institucionales para integrar la lucha contra la pobreza y la inclusión social en sus decisiones políticas nacionales. No obstante, se debería acentuar este esfuerzo incluyendo a los interlocutores sociales, entre otros las ONG, en los niveles local, nacional y regional de la elaboración y aplicación de políticas, en particular en el ámbito de la educación, del empleo y de las pensiones.

4.3 El CESE recomienda encarecidamente que los objetivos de la Estrategia de Lisboa sobre mayor empleo para las mujeres se complementen con estrategias encaminadas a garantizar que las mujeres expuestas al riesgo de pobreza adquieran las aptitudes requeridas por el mercado laboral que puedan conducir las a su independencia financiera. Además, con vistas a garantizar la protección de las mujeres en todas las fases de la vida, el CESE pide que se adopten iniciativas y medidas encaminadas a fomentar la calidad del empleo y suprimir las diferencias de ingresos. En este contexto, el CESE ha manifestado en un

reciente dictamen sobre las directrices integradas para el crecimiento y el empleo su sorpresa de que en el paquete actual de directrices para las políticas de empleo no figure explícitamente ninguna directriz sobre el empleo de las mujeres.

4.4 El CESE opina que los Estados miembros pueden obtener un gran beneficio si comparten sus experiencias en ámbitos que afectan a las mujeres y la pobreza: sistemas de pensiones, sistemas de protección social, embarazo adolescente, supresión de la violencia contra las mujeres, incluida la trata, y encarcelación femenina.

4.5 Muchos Estados miembros ha firmado la Plataforma de Acción de Beijing (septiembre de 1995) en la que se instaba a los gobiernos a evaluar la contribución que el trabajo no remunerado aportaba a la economía. No obstante, han transcurrido diez años sin que los Estados miembros hayan elaborado todavía los correspondientes sistemas de evaluación y supervisión. Convendría animar a los Estados miembros a que llevaran a cabo dicho esfuerzo y lo registrasen como parte de sus estadísticas nacionales.

4.6 En 2007 se fundará el Instituto Europeo de la Igualdad de Género. Como consecuencia de la negligencia que sufre la dimensión del género en las políticas encaminadas a paliar la pobreza en la UE, la relación entre género y pobreza ha sido relativamente descuidada en la investigación y estadística. Para modificar esta situación, el instituto necesita la dotación presupuestaria pertinente. En un Dictamen específico sobre la creación de dicho organismo, el CESE manifestó ya su preocupación de que esto no parece que esté totalmente garantizado en la correspondiente propuesta de reglamento.

4.7 Por lo tanto, el CESE propone una serie de ámbitos prioritarios. El nuevo Instituto debería llevar a cabo un análisis profundo de los datos existentes, desde el punto de vista del género.

4.8 Otro ámbito del género y la pobreza que requiere una atención especial es la cuestión del impacto de la pobreza en la salud física y mental de las mujeres.

4.9 En tercer lugar, hasta el momento apenas se ha investigado sobre lo que piensan y sienten las mujeres respecto a la pobreza y sobre si su percepción de la pobreza es diferente de la de los hombres.

Bruselas, 29 de septiembre de 2005.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Anne-Marie SIGMUND