

Diario Oficial

de la Unión Europea

C 161

50º año

Edición
en lengua española

Comunicaciones e informaciones

13 de julio de 2007

<u>Número de información</u>	Sumario	Página
	III <i>Actos preparatorios</i>	
	Comité Económico y Social Europeo	
	434º Pleno de los días 14 y 15 de marzo de 2007	
2007/C 161/01	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «El impacto económico y presupuestario del envejecimiento de la población»	1
2007/C 161/02	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social Europeo relativa a la necesidad de elaborar una estrategia coordinada de mejora de la lucha contra el fraude fiscal» COM(2006) 254 <i>final</i>	8
2007/C 161/03	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «La vivienda y la política regional»	17
2007/C 161/04	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo relativa a los impuestos indirectos que gravan la concentración de capitales (Refundición)» COM(2006) 760 <i>final</i> — 2006/0253 (CNS)	23
2007/C 161/05	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la retroadaptación de los retrovisores de los vehículos pesados de transporte de mercancías matriculados en la Comunidad» COM(2006) 570 <i>final</i> — 2006/0183 (COD)	24
2007/C 161/06	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se crea el Instituto Europeo de Tecnología» COM(2006) 604 <i>final</i> /2 — 2006/0197 (COD)	28
2007/C 161/07	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva CE del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el campo de visión y los limpiaparabrisas de los tractores agrícolas o forestales de ruedas» (Versión codificada) COM(2006) 651 <i>final</i> — 2006/0216 (COD)	35
2007/C 161/08	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre determinados elementos y características de los tractores agrícolas o forestales de ruedas (Versión codificada)» COM(2006) 662 <i>final</i> — 2006/0221 (COD)	36

ES

Precio:
22 EUR

(continúa al dorso)

2007/C 161/09	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la velocidad máxima por construcción y las plataformas de carga de los tractores agrícolas o forestales de ruedas (Versión codificada)» COM(2006) 667 final — 2006/0219 (COD)	37
2007/C 161/10	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el dispositivo de dirección de los tractores agrícolas o forestales de ruedas» (Versión codificada) COM(2006) 670 final — 2006/0225 (COD)	38
2007/C 161/11	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta modificada de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a las acciones de cesación en materia de protección de los intereses de los consumidores» (versión codificada) COM(2006) 692 final — 2003/0099 (COD)	39
2007/C 161/12	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se deroga la Directiva 71/304/CEE del Consejo, de 26 de julio de 1971, relativa a la supresión de las restricciones a la libre prestación de servicios en el sector de los contratos administrativos de obras y a la adjudicación de contratos administrativos de obras por medio de agencias o sucursales» COM(2006) 748 final — 2006/0249 (COD)	40
2007/C 161/13	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros en materia de marcas» (Versión codificada) COM(2006) 812 final — 2006/0264 (COD)	44
2007/C 161/14	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre los «25 actos que deben adaptarse urgentemente a la Decisión del Consejo 1999/468/CE, de 28 de junio de 1999, por la que se establecen los procedimientos para el ejercicio de las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión, modificada por la Decisión del Consejo 2006/512/CE de 17 de julio de 2006» COM(2006) 901, 902, 903, 905, 906, 907, 908, 909, 910, 911, 912, 913, 914, 915, 916, 917, 918, 919, 920, 921, 922, 923, 924, 925, 926 final	45
2007/C 161/15	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece el marco de la actuación comunitaria para conseguir un uso sostenible de los plaguicidas» COM(2006) 373 final — 2003/0132 (COD)	48
2007/C 161/16	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se deroga la Directiva 68/89/CEE del Consejo, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros en materia de clasificación de madera sin transformar» COM(2006) 557 final — 2006/0178 (COD)	53
2007/C 161/17	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el «Bienestar de los animales — etiquetado»	54
2007/C 161/18	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 (CE) n° 883/2004 sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social y se determina el contenido de su anexo XI» COM(2006) 7 final — 2006/0008 (COD)	61
2007/C 161/19	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «La familia y la evolución demográfica»	66
2007/C 161/20	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la protección de los trabajadores asalariados en caso de insolvencia del empresario (versión codificada)» COM(2006) 657 final — 2006/0220 (COD)	75
2007/C 161/21	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el «Libro Verde — La protección diplomática y consular del ciudadano de la Unión en los terceros países» COM(2006) 712 final	75



<u>Número de información</u>	Sumario (<i>continuación</i>)	<i>Página</i>
2007/C 161/22	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión — Aplicación del programa comunitario de Lisboa — Servicios sociales de interés general en la Unión Europea» COM(2006) 177 <i>final</i>	80
2007/C 161/23	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo — Por una Europa en movimiento. Movilidad sostenible para nuestro continente — Revisión intermedia del Libro Blanco del transporte de la Comisión Europea de 2001» COM(2006) 314 <i>final</i>	89
2007/C 161/24	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a un programa comunitario de etiquetado de la eficiencia energética para los equipos ofimáticos» COM(2006) 576 <i>final</i> — 2006/0187 (COD)	97
2007/C 161/25	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se aplican las normas de la competencia a los sectores de los transportes por ferrocarril, por carretera y por vía navegable (Versión codificada)» COM(2006) 722 <i>final</i> — 2006/0241(COD)	100



III

(Actos preparatorios)

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

434º PLENO DE LOS DÍAS 14 Y 15 DE MARZO DE 2007

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «El impacto económico y presupuestario del envejecimiento de la población»

(2007/C 161/01)

El 16 de mayo de 2006, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Comisión decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre «El impacto económico y presupuestario del envejecimiento de la población».

La Sección Especializada de Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 23 de febrero de 2007 (ponente: Sra. FLORIO).

En su 434º Pleno de los días 14 y 15 de marzo de 2007 (sesión del 14 de marzo), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 109 votos a favor, ningún voto en contra y 2 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 En respuesta a la carta de la Vicepresidenta de la Comisión Europea, Sra. Wallström, el CESE presenta este dictamen exploratorio, aun cuando sigue teniendo en cuenta los dictámenes emitidos en los últimos años, en los que se recogen las reflexiones, los análisis y las propuestas que ha venido formulando nuestro Comité al respecto.

Mercado de trabajo

1.2 El CESE considera necesario que se persigan los objetivos de Lisboa en materia de política demográfica. Así pues, las rápidas transformaciones demográficas en el mercado laboral obligan a adoptar medidas urgentes para resolver los problemas relacionados con ellas:

- incrementar, si es posible, la tasa de empleo entre los trabajadores mayores de cincuenta años, ya sean asalariados o autónomos;
- promover instrumentos que favorezcan la reinserción y la reconversión de los desempleados de mayor edad al objeto de garantizarles una pensión digna;
- poner trabas a la exclusión del mercado de trabajo de los trabajadores mayores de 50 años que estén dispuestos a proseguir su actividad laboral.

1.3 No sólo es necesario desalentar la exclusión de los trabajadores de mayor edad del mercado laboral, sino que, por el contrario, se debería dedicar mayor atención a su incorporación en el ciclo productivo.

1.4 El puesto de trabajo debería corresponderse con la formación y experiencia profesionales del trabajador, sin ningún tipo de discriminación generacional. Por este motivo, el CESE insta a todos los Estados miembros a que incorporen y apliquen cuanto antes la Directiva relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación (2000/78/CE).

1.5 Una mejor organización del trabajo requiere una evaluación del tipo de cometido que se ejerce (actividad de riesgo, de desgaste o repetitiva).

El aprendizaje permanente

1.6 Los programas de aprendizaje permanente son la clave para una mejor valorización de los trabajadores mayores de cincuenta años, tanto dentro como fuera de las empresas. Por este motivo, se debería proceder a la divulgación y el seguimiento de los casos de mejores prácticas, tal como prevén los informes anuales de seguimiento que han presentado los interlocutores sociales europeos.

1.7 Una política en favor del empleo de calidad orienta y forma a generaciones de ciudadanos durante toda su carrera profesional, lo cual requiere la intervención de los interlocutores sociales y de todos los agentes económicos y sociales relevantes en el plano local, nacional y europeo.

Por un pacto entre generaciones

1.8 La investigación y la innovación son una inversión fundamental tanto para las generaciones futuras como para los actuales ciudadanos europeos. Por lo tanto, es preciso animar a los jóvenes para que se matriculen en facultades de ciencias y crear las condiciones adecuadas de empleo en los campos de la tecnología y la investigación.

La Unión Europea debe reducir las diferencias que nos separan de otros países que, como China y la India, han dado en los últimos años pasos de gigante en este ámbito.

1.9 Las inversiones en las regiones menos favorecidas ayudan a evitar su abandono por parte de los jóvenes, convirtiéndose así en un instrumento de desarrollo y reconversión territorial.

1.10 Dedicado a la igualdad de oportunidades, el 2007 debería centrarse en analizar cómo conciliar la vida privada y la vida profesional para que quien elija tener hijos no se vea condicionado por situaciones de precariedad, necesidad o soledad en el núcleo familiar a la hora de afrontar los costes, no sólo económicos, que conlleva el nacimiento de un niño.

Las mujeres y el mercado laboral de la UE

1.11 El CESE considera que se debe incentivar el uso de importantes directivas como la relativa a los permisos parentales, garantizar los cuidados y servicios de asistencia infantil y a la tercera edad, reducir las diferencias salariales entre hombres y mujeres, y luchar contra la precariedad y la inestabilidad en el puesto de trabajo, que son causa de indigencia para muchas mujeres europeas. Además es preciso establecer incentivos que espoleen a los hombres para que compartan, en mayor medida, las responsabilidades familiares. La natalidad y el empleo femenino no deben entrar en conflicto, por lo que es preciso adoptar todos los instrumentos necesarios para garantizar que las madres puedan conciliar el cuidado de sus hijos con su vida profesional.

1.12 También en el mundo empresarial se deben adoptar medidas para garantizar a las mujeres diversas oportunidades y posibilidades de acceder a los cargos directivos.

El papel y el peso de la inmigración frente a los cambios demográficos

1.13 La inmigración es una de las respuestas necesarias para afrontar los desafíos que plantea el envejecimiento de la población. Las políticas orgánicas de integración y empleo pueden

constituir un motor de crecimiento y desarrollo, y se deberán valorizar las competencias, las experiencias profesionales y la titulación académica de los inmigrantes.

La sostenibilidad de los sistemas de bienestar social en la Unión Europea

1.14 Hay que garantizar la sostenibilidad de los sistemas de bienestar social con una serie de medidas que no penalicen el objetivo final, tal como queda establecido en los tratados de la UE (art. 2). Por lo tanto, es necesario, por una parte, garantizar su sostenibilidad y, por la otra, perseguir los objetivos de universalidad y ecuanimidad propios del modelo social europeo.

1.15 Atendiendo a la función que desempeñan, se debe garantizar y ofrecer apoyo tanto a los servicios de interés general como a los agentes de la economía social. Las asociaciones de voluntariado en las que participan los ancianos desempeñan una función social importante que se debe apoyar y valorizar.

La sostenibilidad de los regímenes de pensiones

1.16 El objetivo de la Unión Europea y de los Estados miembros debería estribar en garantizar a las generaciones futuras una vejez tranquila y digna y, por lo tanto, unos regímenes de pensiones adecuados. Cuando sean necesarias, las pensiones complementarias deberán ser fiables, seguras y a resguardo de las imprevisibles oscilaciones de los mercados financieros.

1.17 La lucha contra la precariedad en el trabajo implica ofrecer también a los trabajadores jóvenes la seguridad de una pensión digna y la necesidad de acelerar su incorporación al mundo laboral.

1.18 Es preciso analizar la sostenibilidad de los regímenes de pensiones teniendo presente una serie de complejos elementos, que no se pueden reducir únicamente al envejecimiento de la población.

1.19 En algunos Estados de la UE, el objetivo fundamental para garantizar la sostenibilidad de estos sistemas de pensiones ha de ser la lucha firme contra la evasión fiscal y contributiva.

Las implicaciones del envejecimiento demográfico en la sanidad

1.20 En materia de sanidad, el envejecimiento demográfico implicará ante todo inversiones en materia de prevención, calidad de la asistencia e investigación, especialmente de las patologías más comunes entre los ancianos, donde será necesario concentrar esfuerzos y estudios.

1.21 En lo relativo al envejecimiento de la población, las cuestiones de salud y seguridad en el ámbito laboral también conllevarán otras connotaciones y sufrirán cambios que deberán analizarse y valorarse atentamente.

1.22 El CESE considera que los Estados miembros de la UE deben llevar a cabo, con el acuerdo de los interlocutores sociales, programas comunes para la prevención de accidentes y enfermedades profesionales, especialmente las relacionadas con la edad avanzada de los trabajadores. El seguimiento y el intercambio de información constituyen importantes instrumentos a este respecto.

1.23 Los trabajadores de mayor edad han de poder elegir libremente la posibilidad de prolongar su vida profesional, teniendo en cuenta el tipo de trabajo y tras evaluar el riesgo, el carácter repetitivo y el desgaste que comporta cada profesión.

1.24 El CESE se compromete a proseguir su labor de profundización, evaluación y formulación de propuestas acerca de los cambios demográficos, consciente de la complejidad de este tema, que exigirá en los próximos años la participación de todos los agentes institucionales, económicos y sociales para hacer frente a los nuevos desafíos. De acuerdo con lo dispuesto en su Reglamento Interno, el Comité se compromete a realizar un seguimiento del análisis de los temas tratados en el presente dictamen.

2. Antecedentes

2.1 La Sra. Wallström, Vicepresidenta de la Comisión Europea, ha solicitado al Comité Económico y Social Europeo que elabore un dictamen exploratorio sobre el informe recientemente publicado por la Comisión, junto con el Comité de Política Económica, sobre las repercusiones económicas y presupuestarias que el envejecimiento de la población ocasiona en todos los Estados de la Unión Europea.

2.2 Con esta solicitud, y teniendo en cuenta la amplitud del tema y de las políticas afines, la Sra. Wallström invita al CESE a que se pronuncie sobre aquellas cuestiones relacionadas, directa o indirectamente, con el mundo laboral, así como sobre otros aspectos vinculados a él como son la sanidad, los sistemas de pensiones o la formación continua.

2.3 La Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo, con sede en Dublín, ha dedicado numerosos estudios al tema del envejecimiento de la población y al análisis de sus repercusiones para los ciudadanos y los trabajadores europeos.

2.4 Existen numerosos factores que determinan el envejecimiento de la población, como la caída de la tasa de natalidad, una expectativa de vida cada vez mayor o la progresiva retirada de la vida económica activa de la generación nacida en la posguerra y, ya en perspectiva, de la generación del *baby boom* de los años sesenta⁽¹⁾, factor éste que repercutirá directamente en la población en edad laboral.

2.5 Según las proyecciones de Eurostat, las personas mayores de 65 años en la UE-25 pasarán de ser 75 millones en 2005 a cerca de 135 millones en 2050. En relación con la población total de estos 25 Estados miembros, se prevé que la proporción llegue al 30 %, con los niveles máximos de España (36 %) e Italia (35 %), y los mínimos de Luxemburgo (22 %) y Países Bajos (23 %).

(1) El CESE ya ha tenido ocasión de subrayar la necesidad de elaborar estudios que analicen el fenómeno del envejecimiento en la UE; en relación con el VII Programa marco de investigación, véase el dictamen «Las necesidades en investigación en el ámbito de los cambios demográficos», DO C 74 de 23.3.2005, p. 44.

2.6 El envejecimiento de la población conlleva considerables consecuencias de carácter social y económico para los distintos países y hace necesaria una modernización de las políticas presupuestarias y de bienestar social.

2.7 Las economías nacionales –mercado laboral, productividad, innovación tecnológica y crecimiento económico– están sometidas de lleno a los efectos del envejecimiento, ya que resulta inevitable un cambio en las necesidades y en el potencial de la población.

3. Envejecimiento y mercado laboral

3.1 Entre otros aspectos, la Estrategia de Lisboa toma en consideración la tasa de empleo de los trabajadores de más edad: el objetivo inicial, que no se ha logrado todavía, se proponía alcanzar antes de 2010 una tasa mínima de empleo para los trabajadores mayores superior al 50 %.

3.2 Si, por una parte, el envejecimiento demográfico implica un aumento de la edad media, por la otra, reduce el número total de ciudadanos en edad laboral ya que las generaciones más viejas no son sustituidas por un número suficiente de jóvenes. Además, los jóvenes se incorporan al mundo laboral cada vez más tarde⁽²⁾.

3.3 Así pues, el envejecimiento demográfico influye y modifica considerablemente el mercado laboral, por lo que es necesario adoptar medidas urgentes para resolver los problemas que plantea el cumplimiento de los siguientes objetivos:

- incrementar la tasa de empleo entre los trabajadores mayores de 50 años en actividades asalariadas y no obstaculizar su presencia como autónomos;
- promover instrumentos que favorezcan la reinserción (incluida la reconversión) de los desempleados de mayor edad al objeto de garantizarles una pensión digna;
- poner trabas a la exclusión del mercado de trabajo de los trabajadores mayores de 50 años que estén dispuestos a proseguir su actividad laboral y
- favorecer el acceso de los jóvenes al mercado laboral, ofreciéndoles contratos de trabajo regulares que contribuyan a la continuidad y mejora de su vida laboral.

(2) Véase la reciente Comunicación de la Comisión Europea «El futuro demográfico de Europa: transformar un reto en una oportunidad», COM(2006) 571 final.

3.4 Los efectos del envejecimiento demográfico no afectan únicamente a los trabajadores, sino también a los empresarios. En este recambio generacional es importante prever instrumentos que faciliten la transferencia de las actividades empresariales, especialmente en el ámbito de la pequeña y mediana empresa. De hecho, también el mundo empresarial registra un alza progresiva de su promedio de edad, lo cual tiene consecuencias –directas o indirectas– para la innovación, para el mercado de capitales y, en general, para todo el tejido industrial europeo. Una población de empresarios más viejos implica que una buena parte de ellos ya se ha retirado de la vida profesional activa, o se apresta a hacerlo, sin sustitutos entre las nuevas generaciones de jóvenes empresarios. Una reducción en el número de empresarios conlleva una reducción en el número de empresas y, por consiguiente, una menor cantidad de puestos de trabajo.

3.5 La exclusión de los trabajadores de mayor edad es un fenómeno cada vez más preocupante, no sólo en la industria sino también en el sector terciario. La dificultad para incorporarse a un nuevo contexto laboral, una experiencia laboral adquirida generalmente en uno o pocos puestos de trabajo y la discriminación a la que indudablemente se ven sometidos los trabajadores de mayor edad a la hora de buscar un nuevo empleo son circunstancias que afectan a todos los trabajadores europeos.

3.6 También sería necesario dedicar una mayor atención a la incorporación de los trabajadores de mayor edad en el ciclo productivo, ya que en algunos sectores, su experiencia es la base de una productividad cualitativamente mejor. También en el ámbito empresarial se debe pasar de un enfoque basado meramente en la edad a otro basado en las capacidades concretas. En este caso se deberán aplicar y controlar las directivas europeas contra cualquier forma de discriminación (2000/43/CE y 2000/78/CE).

3.7 Todos los trabajadores deberían ocupar un puesto de trabajo que se correspondiera en la medida de lo posible con su formación y su experiencia. Esto permitiría incrementar la productividad para compensar, al menos en parte, los efectos negativos que tiene el envejecimiento de la población (3).

3.8 En cualquier caso, las políticas activas en favor del empleo de los trabajadores mayores han de tener presente el tipo de trabajo desempeñado: los empleos de riesgo, de mayor desgaste y repetitivos precisan efectivamente un análisis específico y un mayor margen de voluntarismo por parte de las personas afectadas (4).

4. El aprendizaje permanente

4.1 Como ya han afirmado numerosos órganos institucionales europeos, uno de los objetivos concretos que se han fijado para aumentar la tasa de empleo de los trabajadores de mayor

(3) A este respecto, véase el reciente Dictamen del CESE «Calidad de la vida profesional, productividad y empleo en el contexto de la globalización y los cambios demográficos», DO C 318 de 23.12.2006, p. 157.

(4) Véase el Dictamen «Promover un trabajo digno para todos» (CESE 92/2007).

edad es la puesta en marcha de programas de aprendizaje permanente eficientes y eficaces, a través del intercambio de buenas prácticas entre los 27 países de la UE y de un diálogo continuo con los interlocutores sociales (5).

4.2 Desde la cumbre de Luxemburgo (1997), la Estrategia Europea de Empleo (EEE) viene estableciendo, año tras año, directrices relacionadas con la educación a largo de toda la vida. Estas directrices no han pasado por alto la importancia que revisten el empleo de los trabajadores de mayor edad ni, por lo tanto, su preparación profesional para hacer frente a los problemas que plantea el envejecimiento demográfico.

4.3 Se habla de educación permanente para referirse a cualquier actividad importante de aprendizaje que tenga como objetivo la mejora de aptitudes, conocimientos y capacidades. Así pues, debemos plantearnos estas actividades a lo largo de toda la vida ya que la pérdida de capacidad y de actualización laboral tiene precisamente una repercusión más drástica y negativa para los trabajadores de edad avanzada.

4.4 Tampoco el CESE se ha olvidado de recalcar el frecuente desequilibrio intergeneracional en lo relativo al conocimiento de las tecnologías y a la adquisición de las diversas capacidades (6).

4.5 Uno de los instrumentos eficaces con vistas a promover la capacidad de adaptación de los trabajadores es la formación interna de las empresas. Algunos Estados miembros (Reino Unido, España, Portugal, Países Bajos, Austria) han promovido en diversa medida la organización de estos cursos de formación y actualización en el seno de las empresas a través de incentivos y exenciones fiscales.

4.6 La Estrategia de Lisboa insiste en el hecho de que los métodos y los sistemas de formación que funcionan bien y responden eficazmente a las exigencias del mercado laboral constituyen un elemento clave para construir una economía basada en el conocimiento, uno de los objetivos de la cumbre de Lisboa.

4.7 Reducir los obstáculos a la contratación de trabajadores de mayor edad implica anticiparse a los efectos de los cambios demográficos.

5. Por un pacto entre generaciones

5.1 El Comité Económico y Social Europeo ya resaltaba en 2004 la importancia de apoyar un pacto entre generaciones que garantizara a los ciudadanos de los países europeos un recambio generacional suficiente en el mercado laboral, un Estado social adecuado a las nuevas realidades demográficas, así como una normativa europea que favoreciera las políticas de empleo, la reconversión profesional y una aproximación entre el mundo de la educación y la empresa (7).

(5) Véase el documento «Framework of actions for the lifelong learning development of competencies and qualifications» (Conjunto de acciones para el desarrollo de las competencias y las cualificaciones durante toda la vida), suscrito por la CES, la UNICE y el CEEP.

(6) Véanse, por ejemplo, los recientes dictámenes del CESE sobre «Las competencias clave para el aprendizaje permanente» DO C 195 de 18.8.2006, p. 109 y las «Relaciones entre generaciones» DO C 157 de 28.6.2005, p. 150.

(7) Véase el Dictamen del CESE sobre las «Relaciones entre generaciones», DO C 157 de 28.6.2005, p. 150.

5.2 En cualquier caso, las políticas en favor de un «buen» empleo deben orientarse también a favorecer la integración laboral de los jóvenes, con un seguimiento durante toda su vida laboral ⁽⁸⁾, sin que ello cree una «fractura numérica» entre los trabajadores jóvenes y aquellos de mayor edad que pretendan permanecer en sus puestos de trabajo.

5.3 En aquella ocasión, el CESE lanzaba un desafío como era el de «contribuir a que en el futuro la concertación sea cada vez mayor en torno a un tema primordial que implica la intervención coordinada y prolongada de una pluralidad de protagonistas, que exige evitar que predominen intereses a corto plazo y requiere la continuidad de un proyecto constructivo. Se trata de la elaboración progresiva de un nuevo pacto entre generaciones en los territorios de la Unión Europea».

5.4 La investigación y la innovación son ámbitos en los que es necesario invertir si se quiere asegurar a las futuras generaciones europeas un futuro de bienestar con una calidad de vida satisfactoria y sostenible. Por todo ello, es importante tener también en cuenta la media de edad de los investigadores y los científicos europeos, así como la necesidad de incorporar a los jóvenes a estos sectores clave.

5.5 La insuficiente inversión en investigación que se registra en toda Europa, a unos niveles aún bastante alejados de los objetivos de la Estrategia de Lisboa, no permite a los jóvenes investigadores labrarse un futuro y una carrera en el ámbito de la investigación científica y tecnológica, al verse a menudo obligados a trabajar en condiciones de gran precariedad. El hecho de que la media de edad de los científicos europeos sea más alta que en las otras potencias mundiales supone un riesgo de cara al futuro.

Por ejemplo, la India y China tienen cada vez más licenciados en ciencias y el 60 % de los investigadores y científicos de los EE. UU. proviene de estos países. Por el contrario, las facultades de ciencias de numerosos países europeos han registrado en los últimos años un claro descenso de las matriculaciones.

5.6 El problema del envejecimiento demográfico también tiene repercusiones directas en la cohesión territorial: los jóvenes tienden a abandonar algunas regiones para buscar empleo en zonas con mejores condiciones de vida y de trabajo. Esto acentúa las diferencias entre algunas regiones con una economía más desarrollada y otras que, por el contrario, se empobrecen y envejecen a mayor velocidad.

5.7 La conciliación de la vida privada con la vida profesional es un pilar del modelo social europeo. El aumento de la media de edad europea plantea el problema que supone relanzar la natalidad. Por ello se entiende únicamente la posibilidad que hay que brindar a todas las parejas de que tengan hijos sin que ello implique tener que renunciar a una vida profesional activa o, incluso, la obligación de reducir el tren de vida familiar hasta llegar, con demasiada frecuencia, a umbrales que rozan la pobreza. Los jóvenes de hoy se distinguen por unas condiciones laborales precarias que no les garantizan ninguna seguridad de

para el futuro y por su tendencia a tener menos hijos o, incluso, a no tener descendencia.

5.8 Para lograr el objetivo de un aumento progresivo de la tasa de natalidad es necesario potenciar, mejorar y adecuar todos los servicios sociales, sanitarios y escolares (guarderías infantiles, asistencia médica, prevención, ayudas económicas, etc.) a la realidad demográfica de los países de la UE.

6. Empleo femenino y natalidad

6.1 En 2005, la tasa de empleo femenino en la UE-25 se situaba en el 56,3 %. Se trata de un problema menos acentuado en los países del norte de Europa, pero bastante más grave en los países mediterráneos. Incluso las mujeres activas trabajan duramente para labrarse una carrera que les permita acumular cotizaciones sólidas a efectos de asistencia social. Efectivamente, las mujeres deben afrontar numerosos problemas en su relación con el mundo laboral:

- las mujeres son las que, hoy por hoy, sufren principalmente la precariedad y la inestabilidad en sus puestos de trabajo, la inestabilidad económica y, a menudo, condiciones de indigencia;
- las diferencias salariales constituyen un elemento muy negativo en casi todos los países de la UE (en promedio, las mujeres perciben, a igualdad de trabajo, un 24 % menos);
- en casi todos los países de la UE, la escasez de servicios infantiles, de atención y de asistencia a las personas mayores sigue obligando principalmente a las mujeres a sacrificar su propia carrera profesional para destinar más tiempo al cuidado de personas queridas;
- existen importantes directivas —como la relativa a los permisos parentales— que no se tienen suficientemente en cuenta, por lo que las mujeres se ven obligadas todavía a escoger entre maternidad o carrera profesional;
- el empleo femenino y la natalidad no deben entrar en conflicto: en este sentido, podrían adoptarse las buenas prácticas de aquellos países con regímenes fiscales que permiten a las mujeres reincorporarse con mayor facilidad al trabajo tras el nacimiento de los hijos, sin ninguna penalización salarial o para su carrera. Además, cabe destacar que aún son insuficientes los incentivos que se ofrecen a los hombres para que compartan las responsabilidades que entraña el nacimiento de un hijo.

6.2 La Comisión considera, acertadamente, que el descenso del número de ciudadanos en edad laboral podría compensarse parcialmente con diversas medidas como, al menos a corto plazo, un incremento de la participación femenina en el mundo del trabajo. Los cambios culturales que en las últimas décadas han permitido a las mujeres trabajar y adquirir independencia se reflejan también en las diferencias que registran las tasas de empleo femenino entre las diferentes generaciones. Así, las jóvenes europeas tienen una mayor presencia en el mundo laboral que las mujeres de mediana edad.

⁽⁸⁾ En relación con la calidad del trabajo, véase por ejemplo la Comunicación de la Comisión Europea «Mejora de la calidad del empleo: examen de los progresos recientes», COM(2003) 728 final.

6.3 La participación creciente de las mujeres en el mercado de trabajo es indudablemente un aspecto positivo y supone un progreso aunque, de acuerdo con los análisis estadísticos, incluso los más recientes, esta participación no es todavía suficiente y, además, deberá traducirse en una aplicación efectiva de las mismas condiciones de trabajo y remuneración de que disfrutaban los hombres, y defender a las mujeres ante los abusos y la discriminación en los puestos de trabajo y en la vida social. Por otra parte, las diferencias entre mujeres y hombres en materia de empleo también se reproducen en el ámbito empresarial y, de hecho, existe una diferencia abismal entre el número de empresarios y el de empresarias. Por consiguiente, tanto los Estados miembros como la Unión Europea deberán reforzar los instrumentos de que ya disponen y dotarse de otros nuevos con el objetivo de incentivar y proteger el trabajo de las mujeres.

7. El papel y el peso de la inmigración frente a los cambios demográficos

7.1 La emigración hacia la Unión Europea es una realidad en constante crecimiento. Las obvias diferencias económicas de nivel de vida entre Europa y los países en desarrollo de otros continentes favorecen la inmigración hacia nuestros países más ricos. La inmigración no puede considerarse una amenaza, sino un fenómeno que puede constituir, a través de políticas orgánicas, un potencial factor de crecimiento, desarrollo e integración.

7.2 Con el envejecimiento demográfico generalizado y la reestructuración de la población activa, los trabajadores inmigrantes desempeñan en la UE cometidos que se combinan eficazmente con las necesidades productivas, económicas y sociales del Estado de acogida. Las políticas laborales y de integración deben ir orientadas a mejorar en la medida de lo posible la asignación de los recursos humanos disponibles, incluidos los inmigrantes, mediante una valorización de sus competencias, experiencias profesionales y titulaciones académicas ⁽⁹⁾.

7.3 De hecho, también la Comisión afirma que la inmigración puede desempeñar un papel positivo en los ajustes del mercado laboral. Además, si ocupan un puesto de trabajo en la economía formal, los trabajadores inmigrantes contribuirán a la financiación de los sistemas de protección social con el pago de sus impuestos y cotizaciones a los regímenes de seguridad social, algo que constituye una importante novedad para el futuro del mercado laboral europeo de cara a los próximos años. Asimismo, tampoco se subestima el fundamental apoyo económico que para sus familias de origen representan las remesas de los emigrantes, que constituyen a menudo su única fuente de sustento económico. Por todo ello, una mejor integración de la inmigración es un objetivo indispensable para los Estados de la UE ⁽¹⁰⁾.

7.4 Por otra parte, la necesaria inclusión en la economía formal no afecta únicamente a los trabajadores inmigrantes: para lograr economías nacionales más sanas y sostenibles, el envejecimiento de la población plantea cuestiones urgentes como la lucha contra el trabajo en negro y precario.

8. La sostenibilidad de los sistemas de bienestar social en la UE

8.1 La Comisión Europea ya afirma en numerosos documentos que para conseguir una verdadera sostenibilidad de las finanzas públicas en los Estados miembros es necesario actuar para mantener bajo control o reducir la deuda pública de un modo considerable, progresivo y constante. Para ello, es necesaria una asignación eficaz de los recursos que no suponga un deterioro de la calidad y la universalidad de los servicios públicos.

8.2 Aun teniendo en cuenta sus diferencias y peculiaridades, los diversos sistemas para la financiación de la protección social en los Estados de la UE han de garantizar un funcionamiento eficaz, ecuaníme y transparente al servicio de la ciudadanía, especialmente como consecuencia de los cambios demográficos que crean una alarma en torno a la sostenibilidad de los Estados del bienestar.

8.3 El CESE subraya que los servicios sociales de interés general y los agentes de la economía social desempeñan una importante función a la hora de integrar el apoyo a las familias y a la tercera edad. Al reconocer la relevancia de dichas actividades se debe respaldar, sobre la base de planteamientos comunes, unas realidades que son útiles para la sociedad.

8.4 En este sentido, la Unión Europea puede desempeñar un importante papel: la Estrategia de Lisboa (integración entre las políticas sociales, económicas y de empleo) brindó un extraordinario enfoque innovador y uno de sus instrumentos, el método abierto de coordinación, puede considerarse una de las novedades más interesantes de la política comunitaria en los últimos años. Desgraciadamente, se trata de un instrumento que se utiliza poco y es a menudo infravalorado, mientras que, a la vez, se ha ido abandonando el instrumento legislativo comunitario. El modelo social europeo sigue siendo un objetivo, no un obstáculo que hay que sacrificar en nombre del mercado interior.

8.5 En algunos Estados europeos, con mayor razón ahora que se enfrentan a fenómenos de gran amplitud como el incremento de la edad media de su población, la financiación de los regímenes de pensiones y asistencia social se ve gravemente amenazada por el flagelo de la evasión fiscal y contributiva. Ninguna voluntad de reforma del Estado social, la asistencia, la sanidad o las políticas en favor del empleo puede pasar por alto la lucha contra delitos como la evasión y la elusión fiscales que son los primeros en poner en peligro la propia existencia de un equilibrio estatal sostenible.

8.6 Por consiguiente, a la hora de buscar soluciones y ajustes ante los cambios demográficos, el CESE resalta la importancia de la lucha contra la evasión fiscal y contributiva, así como la reducción del número de contribuyentes.

⁽⁹⁾ Véase el dictamen del CESE sobre «Inmigración, integración y empleo», DO C 80 de 30.3.2004, p. 92.

⁽¹⁰⁾ A este respecto, véase el reciente Dictamen del CESE «La inmigración en la UE y las políticas de integración: colaboración entre los gobiernos regionales y locales y las organizaciones de la sociedad civil», DO C 318 de 23.12.2006, p. 128.

9. Los regímenes de pensiones

9.1 El declive de la población en edad laboral y el aumento de los trabajadores jubilados, dos circunstancias motivadas por una esperanza de vida más alta, son el tema central de muchos de los documentos que ha presentado la Comisión Europea en torno a la sostenibilidad de los regímenes de pensiones.

9.2 Es necesario que estos regímenes puedan garantizar a las futuras generaciones una vejez serena y digna en las próximas décadas. Por este motivo, estos efectos del envejecimiento en los regímenes de pensiones no pueden, tras un primer análisis, resolverse exclusivamente con el incentivo de recurrir a pensiones complementarias o privadas, ya que ello supondría una simplificación peligrosa. En su lugar, es necesario actuar y dotarse de instrumentos eficaces para lograr que estas modalidades complementarias de pensión sean más simples, seguras, fiables y estén a resguardo de las imprevisibles oscilaciones de los mercados financieros. También deberá reforzarse la supervisión de los fondos de pensiones privados, con objeto de extender el sistema de control y de garantizar una gestión rigurosa.

9.3 En muchos países de la UE, la crisis que sufren los regímenes de pensiones no se deriva únicamente del envejecimiento demográfico, sino también del hecho de que las cotizaciones son cada vez menores sin que se recuperen otros recursos (por ejemplo, a través de la lucha contra la evasión fiscal y contributiva), y todo ello mientras la demanda de los ciudadanos es cada vez mayor en materia de pensiones.

9.4 Este fenómeno se ve agravado aún más por el hecho de que las generaciones jóvenes se incorporan al mundo laboral cada vez más tarde y, frecuentemente, lo hacen con contratos precarios y poco remunerados, por lo que contribuyen con cotizaciones inferiores a las que aportaban sus padres a la misma edad.

9.5 El envejecimiento de la población podría llevar a alargar la carrera profesional aunque, especialmente en algunos países de la Unión, urge aún más frenar el retraso en la incorporación al mundo laboral y, en términos más generales, ofrecer mejores oportunidades y condiciones de trabajo al inicio de la carrera profesional.

9.6 Las previsiones de la Comisión Europea hasta 2050 contemplan un aumento del gasto en pensiones en todos los países de la UE excepto en Austria, gracias a las reformas que este país introdujo en 2000. En Italia y en Suecia se prevén únicamente ligeros aumentos del gasto ya que sus regímenes públicos de pensiones se basan en el sistema contributivo; para los demás países se prevén aumentos muy significativos, que llegan hasta el 9,7 % de Portugal.

9.7 Por todo ello, el problema de la sostenibilidad de los regímenes de pensiones no puede analizarse ni resolverse como un fenómeno aislado: en su lugar, es necesario tener una idea clara de las causas, que no se limitan a un fenómeno endógeno de la sociedad europea como es el envejecimiento generalizado de la población, sino que deben relacionarse con las diversas reali-

dades del mercado de trabajo, el crecimiento económico y los sistemas de protección social de los distintos países de la UE.

9.8 Los objetivos que hemos de fijarnos para afrontar la cuestión de la sostenibilidad de los regímenes de pensiones van más allá del simple aumento de la edad de jubilación, medida esta que, en caso de utilizarse sin criterios específicos, podría revelarse completamente inútil e incluso perjudicial para la calidad de vida de los ciudadanos europeos.

9.9 Teniendo presentes las diferencias que existen entre los distintos tipos de trabajo y, en particular, la existencia de trabajos de mayor desgaste, repetitivos y fatigosos, la solución al envejecimiento de la población no puede ser, sin más, un aumento de la edad de jubilación: la importancia de trabajar más años no es la misma en todas las profesiones y se debe tener en cuenta la diferencia que existe entre la edad legal de jubilación y la edad real de salida del mundo laboral.

9.10 La lucha contra la precariedad y el trabajo en negro, el apoyo a las políticas salariales, una distribución más equitativa de la riqueza y una mayor cohesión social deben acompañar a una subida inevitable, gradual y voluntaria de la edad de jubilación que todavía se debe consensuar y apoyar mediante el diálogo continuo con los interlocutores sociales y con la sociedad civil.

10. La sanidad

10.1 Resulta fácilmente comprensible el hecho de que un incremento en la edad media de la población implica también un aumento del gasto sanitario. Sin embargo, prever la evolución del gasto sanitario en las próximas décadas y en qué ámbitos específicos será necesario invertir principalmente constituye un ejercicio extremadamente complejo. No es posible prever cuánto dinero público se gastará basándose únicamente en tendencias demográficas. El gasto sanitario depende también del tipo de políticas que se decidan aplicar en este ámbito, de los avances que registre la ciencia médica, de la evolución de las enfermedades, de los niveles de contaminación y de las opciones políticas y tecnológicas que se decidan para intentar contenerlo.

10.2 Sin embargo, tal como ya se ha explicado, todos los análisis demuestran que nos encaminamos hacia una situación en la que se trabajará más tiempo. Por motivos naturales, los trabajadores de mayor edad sufren inevitablemente un riesgo más elevado de enfermedades y deterioros físicos que sus colegas más jóvenes. No cabe duda de que la nuestra será cada vez más una población de trabajadores mayores, por lo que urge diseñar y poner en práctica un sistema sanitario capaz de aplicar políticas de prevención eficaces en todos los Estados de la Unión Europea. Además, los trabajadores en situación precaria de larga duración se encontrarán en una situación de necesidad una vez que alcancen la edad de jubilación. Habrá que recurrir a diversos modos para hacerse cargo de ellos según lo establecido por los Estados miembros, por solidaridad colectiva, también en materia de sanidad y asistencia. Por consiguiente, el aumento de la precariedad tendrá consecuencias directas en los costes del bienestar social.

10.3 Si el objetivo estriba en mantener el gasto público en niveles sostenibles, los Estados miembros y la Unión Europea deberán aunar sus esfuerzos para llevar a cabo programas de asistencia y prevención de accidentes, de control y de intercambio de información, creando así un vínculo más estrecho y eficaz entre el mundo laboral y la sanidad.

10.4 No todos los trabajos son iguales. El envejecimiento repercute de manera diversa en la población laboral también por el hecho de que existen oficios de mayor o menor desgaste, más o menos arriesgados, más o menos repetitivos: lo avanzado de la edad tiene consecuencias distintas dependiendo de qué

profesión se trate. Un trabajador de mayor edad no puede realizar agotadoras tareas manuales, pero sí acometerá con facilidad labores de oficina o de carácter intelectual.

10.5 Por lo tanto, la prolongación de la vida laboral plantea importantes problemas sanitarios cuando se trata de trabajadores que desempeñan oficios de gran desgaste. He aquí un factor que se deberá tener en cuenta. Si se plantea retrasar cada vez más la edad de jubilación en aquellos sectores que lo permitan, también será necesario realizar un considerable esfuerzo en los ámbitos de la sanidad y la seguridad laboral.

Bruselas, 14 de marzo de 2007.

El Presidente

del Comité Económico y Social Europeo

Dimitris DIMITRIADIS

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social Europeo relativa a la necesidad de elaborar una estrategia coordinada de mejora de la lucha contra el fraude fiscal»

COM(2006) 254 final

(2007/C 161/02)

El 31 de mayo de 2006, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Comisión decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la comunicación mencionada.

La Sección Especializada de Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 23 de febrero de 2007 (ponente: Sr. IOZIA).

En su 434º Pleno de los días 14 y 15 de marzo de 2007 (sesión del 15 de marzo de 2007), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 97 votos a favor, 2 en contra y 1 abstención el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El Comité Económico y Social Europeo lamenta que las iniciativas de la Comisión en materia de lucha contra el fraude fiscal no estén aún suficientemente apoyadas por la cooperación de los Estados miembros; respalda las iniciativas futuras en este ámbito y exhorta a la Comisión a que utilice plenamente las facultades que los Tratados confieren a las instituciones europeas.

1.2 El CESE considera que la Comunicación de la Comisión está suficientemente estructurada y que aborda los problemas vinculados a la lucha contra el fraude fiscal de manera adecuada al considerar que el refuerzo de la cooperación administrativa entre los Estados miembros constituye el principal instrumento para detener la difusión de este fenómeno.

1.3 La Comunicación trata la cuestión de las relaciones con terceros países de manera concreta, proponiendo un enfoque comunitario. El CESE está de acuerdo con esta propuesta.

1.4 El CESE es favorable a la propuesta de «revisar el IVA», revisión que ha preconizado en sucesivas ocasiones. En efecto, considera que es conveniente organizar un grupo de reflexión sobre la modificación del régimen del IVA, sobrentendiéndose que la eventual sustitución de este último por otro impuesto no debería agravar las cargas que ya soportan las empresas y los ciudadanos.

1.5 El CESE recomienda a la Comisión que utilice plenamente las competencias actuales de la Oficina europea de lucha contra el fraude (OLAF), que ya tiene asignadas importantes funciones. La Comisión debería examinar si la OLAF dispone de medios adecuados para ejercer sus competencias institucionales.

1.6 Para el CESE es absolutamente prioritaria la propuesta de mejorar constantemente la cooperación entre los órganos nacionales de lucha contra el fraude, eventualmente conectando en red a las fuerzas de policía y los órganos de investigación para que puedan compartir las bases de datos disponibles, y reconoce que se ahonde en las cuestiones técnicas y jurídicas conexas.

1.7 El CESE considera acertada la propuesta de crear un foro de debate de alto nivel para la cooperación administrativa y juzga del todo incomprensibles las resistencias burocráticas y los obstáculos que al parecer encuentra esta idea.

1.8 El CESE considera útil integrar en la legislación comunitaria las medidas ya adoptadas por algunos Estados miembros e introducir el criterio del «valor normal de mercado» a efectos de la lucha contra el fraude.

1.9 El CESE recomienda que se observe la máxima prudencia en relación con la introducción de medidas de solidaridad entre cedente y cesionario y que se prevea la inversión de la carga de la prueba en el caso de transacciones aparentemente injustificadas, teniendo en cuenta en particular la jurisprudencia del Tribunal de Justicia.

1.10 El CESE considera que se debería examinar más a fondo la propuesta de la Comisión de introducir, por una parte, medidas de simplificación para los operadores que cooperen con la administración y, por otra, controles y procedimientos más severos para los sujetos «de riesgo».

1.11 El CESE invita a la Comisión a que continúe la financiación de los programas comunitarios de promoción de acciones en el ámbito de la protección de los intereses financieros de la Comunidad, como el programa Hércules II.

1.12 El CESE recomienda que se armonicen las disposiciones de la Directiva 77/799/CEE con las disposiciones previstas en materia de imposición indirecta y que se proceda a la homogeneización de los diversos regímenes de IVA.

2. Contenido de la Comunicación

2.1 La Comunicación de la Comisión pretende «elaborar una estrategia coordinada de mejora de la lucha contra el fraude fiscal», señalando que el marco jurídico comunitario, a pesar de que se ha mejorado y reforzado, no se utiliza suficientemente y la cooperación administrativa no es proporcional al desarrollo del comercio intracomunitario.

2.2 La Comisión vuelve, pues, a abordar el tema –que ya ha tratado en repetidas ocasiones– de la necesidad de reforzar la cooperación administrativa entre las administraciones de los Estados miembros, que constituye un instrumento para luchar contra la evasión y el fraude fiscales, prácticas que pueden

acarrear pérdidas de presupuesto y causar distorsiones de la competencia, comprometiendo así el funcionamiento del mercado interior.

2.3 Con ocasión de la presentación de la Comunicación, el Sr. László Kovács, Comisario encargado de la fiscalidad y la unión aduanera, declaró: «Estoy convencido de que es hora de reflexionar sobre los nuevos métodos para luchar más eficazmente contra el fraude fiscal. La amplitud de este fenómeno se ha vuelto realmente preocupante».

2.4 Los economistas consideran que el fraude fiscal representa más o menos del 2 al 2,5 % del PIB, lo que equivale a un importe comprendido entre 200 y 250 millardos de euros. El fraude del IVA o «fraude carrusel» constituye uno de los aspectos más preocupantes, pero el contrabando y la falsificación de alcoholes y tabaco al igual que el fraude en materia de impuestos directos no se quedan a la zaga. Desde que la circulación de bienes, servicios, personas y capitales se liberalizó en el marco de la aplicación del mercado interior en 1993, es cada vez más evidente que los Estados miembros son incapaces de combatir eficazmente el fraude fiscal de manera aislada.

2.5 En el ámbito de los impuestos indirectos, la legislación comunitaria prevé normas comunes para los Estados miembros (procedimientos uniformes, identificación de las autoridades competentes, modalidades de transmisión de datos) al objeto de favorecer la cooperación administrativa y el intercambio de información.

2.6 La Comisión ha establecido tres sectores de intervención prioritarios:

2.6.1 La mejora de la cooperación administrativa entre los Estados miembros

2.6.1.1 La Comisión considera que las medidas siguientes permitirán mejorar los resultados de la lucha contra el fraude fiscal:

- mecanismos de cooperación más eficaces. La ausencia de una cultura administrativa comunitaria constituye un obstáculo para la lucha contra el fraude fiscal. Se explica a menudo por problemas lingüísticos, y por la falta de recursos humanos o de conocimiento de los procedimientos de cooperación por parte de los funcionarios interesados. A nivel operativo estos problemas conllevan el incumplimiento de los plazos previstos para tratar las solicitudes de cooperación en el ámbito fiscal procedentes de otros Estados miembros;
- el refuerzo de la legislación en materia de cooperación en el ámbito de los impuestos directos y de la asistencia a la recaudación;

- una definición más rápida y una mejor gestión de los riesgos, que permitiría a los Estados miembros estar informados rápidamente de los riesgos de fraude a los que podrían verse expuestos, en particular en el caso de nuevas empresas extranjeras con intención de establecerse por primera vez en su territorio;
- la creación de un foro permanente de cooperación administrativa a escala comunitaria para todos los impuestos directos e indirectos.

2.6.2 Un nuevo enfoque comunitario de cooperación con terceros países

2.6.2.1 «El fraude fiscal no se detiene en las fronteras externas de la Unión Europea». La Comisión propone un enfoque comunitario de la cooperación con terceros países. Basada actualmente en acuerdos bilaterales entre Estados, la cooperación da lugar a situaciones diversificadas fácilmente explotadas por los defraudadores. Además, la Comisión propone incluir cláusulas de cooperación en materia fiscal en el marco de los acuerdos de asociación económica que la Unión celebra con sus socios económicos.

2.6.3 La modificación del régimen actual del IVA

2.6.3.1 La Comisión abre el debate sobre la posibilidad de reforzar el principio de responsabilidad solidaria para el pago del IVA en relación con los principios de proporcionalidad y seguridad jurídica.

2.6.3.2 Además, la Comisión está examinando la posibilidad de ampliar a las transacciones internas de un Estado miembro la utilización del mecanismo de autoliquidación, que es actualmente obligatorio sólo para algunas transacciones, mientras que para otras la posibilidad de imponerlo o no se deja a la discreción de los Estados miembros. La Comisión considera que toda modificación introducida en la normativa vigente sobre el IVA deberá reducir significativamente las posibilidades de fraude, excluir nuevos riesgos y, sobre todo, no generar obligaciones administrativas desproporcionadas para las empresas ni para las administraciones fiscales y garantizar la neutralidad del impuesto así como un tratamiento no discriminatorio de los operadores.

2.7 Otras pistas innovadoras

2.7.1 La Comisión propone además una reflexión sobre otras medidas específicas, como:

- el refuerzo de las obligaciones de declaración fiscal para los sujetos considerados «de riesgo»;
- la reducción de éstas para las empresas que obtengan una autorización para colaborar con las autoridades fiscales;
- la utilización de sistemas informáticos estandarizados y de alta calidad para un intercambio rápido de información.

3. El marco jurídico comunitario

3.1 El Comité considera que los instrumentos jurídicos que ofrece el marco jurídico comunitario en vigor son suficientes para luchar contra el fraude fiscal. En cambio, lo que parece necesario y urgente es instar a los Estados miembros a que utilicen los instrumentos de cooperación administrativa en vigor con más frecuencia y respetando las modalidades y plazos establecidos. En efecto, en el contexto actual de una economía mundializada en que también el fraude tiene connotaciones transnacionales, es indispensable disponer de la información necesaria en plazos compatibles con la realización de las investigaciones.

3.2 En cualquier caso, al objeto de disponer de un sistema más homogéneo en los ámbitos de los impuestos directos e indirectos, la Comisión podría armonizar las disposiciones de la Directiva 77/799/CEE con las de los impuestos indirectos y prever métodos más eficaces para el intercambio de información, teniendo en cuenta las posibilidades que ofrece la tecnología informática. Igualmente importante es homogeneizar los diversos sistemas de imposición del IVA, con una especial atención a las medidas aplicadas a los sujetos sometidos al mismo.

3.3 El marco jurídico comunitario puede articularse en cinco áreas principales:

- la asistencia mutua;
- la cooperación en materia de IVA;
- la cooperación en materia de impuestos especiales sobre el consumo;
- el cobro de créditos;
- el programa Fiscalis.

3.4 Las referencias a la legislación comunitaria así como un breve resumen de las disposiciones correspondientes figuran en el anexo A.

4. Observaciones generales

4.1 El Comité considera que la práctica creciente del fraude fiscal debe combatirse más enérgicamente y lamenta que la Comisión estime del todo insuficiente la acción y la cooperación de los Estados miembros, a pesar de la existencia de un marco jurídico detallado y bien estructurado al respecto.

4.2 Las distorsiones en la economía y el mercado interior debidas al fraude y la evasión fiscales constituyen un problema serio que hasta ahora se ha subestimado, al igual que se subestimaron los vínculos entre los capitales evadidos al fisco, el blanqueo de dinero y la criminalidad económica. En efecto, los actos fraudulentos para beneficiarse indebidamente de ayudas nacionales o comunitarias se cometen a menudo falsificando documentos fiscales y, viceversa, los capitales que son fruto del fraude fiscal se utilizan a menudo para cometer otros actos ilícitos o delictivos, que a veces comportan también operaciones transfronterizas.

4.3 En cuanto a la importancia de la elusión fiscal, que, contrariamente a la evasión, se traduce en prácticas que no son ilegales en sí pero que tienen como único objetivo obtener indebidamente una reducción del importe del impuesto, el Comité destaca que las legislaciones nacionales no abordan de manera uniforme el asunto. Al objeto de evitar la multiplicación de los costes administrativos y sociales inducidos por legislaciones que no son siempre coherentes, el Comité cree que es conveniente aproximar las legislaciones nacionales en esta materia, introduciendo una cláusula general antielusión o una lista común de los casos en los cuales las administraciones fiscales pueden rechazar, a efectos tributarios, los efectos jurídicos producidos por operaciones que se consideren elusivas.

4.4 El Comité considera que las propuestas de la Comisión siguen siendo demasiado tímidas al abordar este asunto, habida cuenta además de que los Tratados habilitan a la Comisión a adoptar todas las medidas necesarias para garantizar el equilibrio financiero de las instituciones europeas. En efecto, la Comisión dispone de importantes competencias de acción que el Consejo le otorgó a través de la Decisión 1999/468/CE del Consejo de 28 de junio de 1999. A este respecto, el Comité recuerda que debe aplicarse el principio de subsidiariedad consagrado por el artículo 5 del Tratado de la CE, que prevé la intervención de la Comunidad en materias que no son exclusivamente de su competencia cuando los objetivos de la acción considerada no pueden ser logrados por los Estados miembros o pueden serlo mejor a escala comunitaria. El Comité insta a la Comisión a que utilice plenamente estas competencias.

4.5 En su Comunicación sobre la *Política fiscal en la Unión Europea — Prioridades para los próximos años* (COM(2001) 260 final) de junio de 2001, la Comisión ya hizo hincapié en la necesidad de adoptar todos los instrumentos disponibles, además de los legislativos, para alcanzar los objetivos prioritarios. En el dictamen que elaboró sobre esta Comunicación, el Comité destacó que la política fiscal estaba, y sigue estando, supeitada a la aprobación de las decisiones por unanimidad ⁽¹⁾.

4.6 Desde entonces, el Comité ha preconizado que se modifique el régimen transitorio y se pase rápidamente al régimen definitivo basado en el principio de imposición en el país de origen. No sin cierto énfasis el Comité se preguntaba entonces «*cuántos años más habrá que utilizar el deficiente régimen transitorio antes de que este objetivo sea realidad*», y reclamaba la simplificación y modernización de las normas, una aplicación más uniforme de éstas y una cooperación administrativa más estrecha. Al parecer no ha habido progresos al respecto.

4.7 El Comité apoya la orientación general de reforzar la cooperación yendo más allá del sistema de intercambios de información vigente (VIES) y desarrollando medidas de intercambios automáticos o espontáneos de información entre Estados miembros.

4.8 El Comité celebra la apertura del debate sobre la modificación del sistema de IVA, pero destaca no obstante que es imprescindible proceder a un estudio de impacto detallado,

teniendo presente que las eventuales modificaciones deben ir en el sentido de la eficacia y la simplificación y no han de sobrecargar la carga fiscal de los ciudadanos y las empresas. A este respecto, cabe remitirse a la propuesta, ya formulada por este Comité ⁽²⁾, de examinar también otros sistemas de imposición al consumo alternativos al del IVA que garanticen un rendimiento al menos similar al actual y sean menos costosos para la colectividad y más eficaces desde el punto de vista de la recaudación.

5. Observaciones específicas

5.1 El impuesto sobre el valor añadido

El actual régimen de IVA sobre los intercambios intracomunitarios se basa en el principio de la imposición en el Estado de destino, que garantiza la igualdad de trato a los productos nacionales y a los importados de otros Estados miembros mediante el mecanismo de la no imposición de las operaciones de cesión y la imposición de las compras efectuadas en el país de destino al tipo previsto para las operaciones internas.

Este sistema se introdujo en el marco de un régimen transitorio y, en consecuencia, con carácter temporal, en la medida en que la aplicación del principio de imposición en el país de origen habría exigido el respeto del plazo necesario para adoptar una estructura adecuada que permitiera la correcta redistribución de los ingresos, dondequiera que estén recaudados, entre los distintos Estados miembros, proporcionalmente a sus respectivos consumos. Un sistema así no puede, pues, adoptarse sin una armonización de los tipos del IVA, si se quiere evitar toda distorsión de la competencia.

5.1.1 Los fraudes «carrusel» del IVA

Aunque ofrece amplias posibilidades en materia de libre circulación de las mercancías, el régimen de transición de los intercambios intracomunitarios expone a los Estados miembros a perjuicios causados por la práctica nada desdeñable de la evasión y el fraude fiscales.

5.1.1.1 Entre los distintos tipos de fraudes del IVA, el denominado «carrusel» tiene graves consecuencias por la cuantía del impuesto evadido y es insidioso porque resulta difícil de detectar. Implica un sistema cuyo objetivo es sustraerse al IVA mediante la utilización de sociedades creadas expresamente para ello que operan a nivel internacional. El objetivo consiste en no pagar el IVA debido para permitir que los demás eslabones de la cadena fraudulenta puedan deducir importes ficticios del impuesto y así obtener un reembolso del IVA o reducir su cuantía. Para lograr este objetivo ilícito, el operador doloso no ejerce por regla general una actividad económica real, no dispone de estructuras operativas y su sede se limita con frecuencia a un apartado de correos. Después de algunos meses «de actividades formales», desaparece sin formular la correspondiente declaración fiscal ni abonar los impuestos debidos, de modo que las administraciones fiscales tienen grandes dificultades para identificarlo.

⁽¹⁾ Dictamen del CESE sobre «Política fiscal en la Unión Europea — Prioridades para los próximos años», DO C 48 de 21.2.2002, pp. 73–79.

⁽²⁾ Dictamen del CESE sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva 77/388/CEE en lo que respecta al lugar de prestación de servicios», DO C 117 de 30.4.2004, pp. 15–20.

5.1.1.2 El Comité considera que los «fraudes carrusel» se han desarrollado no sólo por la existencia de tipos de IVA diferentes, sino también por la falta de cooperación entre los Estados miembros. Por consiguiente, el Comité sugiere que se pongan en práctica todas las formas de cooperación e intercambio de información necesarias para combatir eficazmente este tipo de fraude.

5.1.2 La cooperación administrativa en el ámbito del IVA

5.1.2.1 Los comportamientos evasivos en torno al IVA han llevado a las administraciones de Hacienda de los Estados miembros a una afinación constante de sus técnicas de investigación para combatir más eficazmente este fenómeno.

La cooperación administrativa desempeña un papel decisivo en la lucha contra los fraudes del IVA, en la medida en que se perpetran a través de varios operadores económicos establecidos en distintos Estados miembros.

La utilización de instrumentos convencionales adecuados ha permitido a los Estados miembros establecer un sistema de intercambio de información que resulta útil para determinar la situación fiscal de los contribuyentes y para frustrar y reprimir los fraudes fiscales transnacionales.

En materia de cooperación, el Comité ha venido señalando desde hace tiempo la exigencia de que la Comisión desempeñe un papel más activo, por lo que es favorable a la instauración de un sistema de seguimiento para comprobar la calidad y el volumen de la asistencia proporcionada.

5.1.2.2 De hecho, hasta ahora el intercambio de información dista mucho de ser una práctica corriente debido a diferencias culturales, niveles diversos de informatización y falta de normas destinadas a sancionar la inercia de los Estados. Por ello es necesario crear un entorno uniforme al respecto aceptando que el envío de solicitudes de información transfronterizas ha de considerarse no como una posibilidad a la que recurrir sólo en casos excepcionales, sino como una etapa ordinaria del procedimiento de investigación, cada vez que las características del control así lo exijan.

A tal efecto, convendría eliminar los obstáculos que entorpecen la difusión de una cultura administrativa comunitaria fomentando la utilización plena y completa de los instrumentos de cooperación existentes y respetando los plazos y modalidades previstos, de manera que los órganos de investigación dispongan de la información requerida en plazos compatibles con el desarrollo de las investigaciones.

5.1.2.3 Por otra parte, en consonancia con lo expresado por la Comisión sobre la utilización de sistemas informáticos estandarizados para el intercambio de información, se podría examinar la oportunidad de conectar en red a las fuerzas de policía y los órganos de investigación de los distintos Estados

miembros que se dedican a luchar contra el fraude fiscal, para el intercambio directo de información a través de un sistema de correo electrónico certificado y para compartir las bases de datos relativos a la información sobre las declaraciones de renta de los distintos Estados miembros, tal como se hace actualmente con los datos VIES de nivel I e II.

Esta iniciativa, que requiere no obstante un acuerdo previo sobre los contenidos de los datos registrados en estos archivos y su compatibilidad con las legislaciones nacionales en materia de protección de la vida privada, constituiría un notable paso adelante en la mejora de la lucha contra el fraude fiscal, dado que los órganos de investigación dispondrían así de la información necesaria de manera directa, instantáneamente y sin trámites burocráticos superfluos.

5.1.2.4 Además, aunque la legislación que regula los intercambios de información entre los Estados miembros está bien estructurada y es satisfactoria, los principales obstáculos a la lucha contra el fraude en la UE son la falta de uniformidad en las legislaciones sobre el ejercicio del poder de instrucción de las distintas administraciones nacionales y el grado variable de severidad de las medidas represivas.

De esta manera, no es de extrañar que los fraudes se cometan principalmente en los Estados donde los poderes de investigación de los órganos encargados del control son más limitados o en aquellos Estados donde las sanciones aplicables son insuficientes para cumplir su función disuasiva.

5.1.2.5 Por consiguiente, sería conveniente armonizar en la UE, en cumplimiento del principio de soberanía de los Estados miembros, las sanciones previstas para actos fraudulentos de gravedad similar, como sucede por ejemplo en el marco de la legislación sobre la lucha contra el blanqueo de dinero, con el fin de evitar que las legislaciones menos severas o sistemas de control menos eficaces permitan de hecho la subsistencia de «paraísos sancionadores» hacia los cuales fluirían los ingresos de las actividades criminales o de los «fraudes carrusel».

5.1.3 El valor normal como criterio de determinación de la base imponible a efectos de la lucha contra el fraude

5.1.3.1 Como ha destacado en repetidas ocasiones el Tribunal de Justicia, la exigencia de frenar las prácticas fraudulentas debe cumplirse en el respeto de los principios comunitarios, incluidos los principios de la no discriminación y proporcionalidad. Uno de los elementos sobre el cual las legislaciones divergen más es el que se refiere a la utilización de parámetros para determinar la base imponible distintos del de la contraprestación acordada entre las partes, utilizados no sólo en caso de bienes destinados al consumo personal o con fines ajenos a la empresa, sino también en todos aquellos casos en los que se considera que hay riesgo de fraude o de evasión fiscal.

A este respecto, se observa que en todas las legislaciones de los Estados miembros el criterio utilizado para determinar la base imponible tiene en cuenta la voluntad negociadora de las partes y su objeto es garantizar la imposición de la contraprestación real en la medida en que la base imponible es en general la contraprestación contractual acordada para la cesión del bien o la prestación del servicio. Además de este criterio de «base» se utiliza también el «valor normal de mercado» para rectificar o restablecer la base de cálculo del impuesto, con algunas condiciones.

5.1.3.2 El concepto de valor normal de mercado a efectos del IVA es prácticamente el mismo en todos los Estados miembros y corresponde en lo esencial al que se define en la Directiva nº 77/388/CEE de 17 de mayo de 1977 (sexta Directiva), a saber, el precio medio pedido para bienes y servicios del mismo tipo en condiciones de libre competencia, en la misma fase de comercialización, en el momento y el lugar en que se efectúa la operación o, en su defecto, en el momento y el lugar más cercanos.

5.1.3.3 En todas las legislaciones comunitarias, la utilización del valor normal constituye un método alternativo para determinar la base imponible:

— en caso de que no exista en parte o totalmente una contraprestación en dinero, el recurso al valor normal responde a la necesidad de definir un criterio que permita expresar la base imponible en términos monetarios. Se le asigna también una función antielusiva;

— cuando el legislador considere de manera preventiva que existe riesgo ⁽³⁾ de fraude fiscal.

5.1.3.4 Además, se deroga también al principio de fijación de la base imponible en función de la contraprestación en los siguientes casos:

— las autoridades normativas o administrativas han previsto fijar una base imponible mínima o no inferior al valor normal en lo que se refiere a determinados bienes o sectores comerciales, en particular las ventas inmobiliarias;

— las disposiciones prevén que la base imponible sea el valor normal de los bienes o servicios cuando se paga un precio unitario por bienes y servicios heterogéneos;

— aunque haya una contraprestación en dinero, las disposiciones prevén que la base imponible sea el valor normal, el valor de importación o el precio de compra, cuando existe un vínculo de dependencia entre las partes que intervienen en la operación;

⁽³⁾ Este riesgo debe ser real y el fraude debe quedar demostrado para que se respete la legitimidad comunitaria.

— hay cesión o constitución de derechos reales o derechos de utilización sobre la propiedad inmobiliaria.

5.1.3.5 A este respecto, el Tribunal de Justicia ⁽⁴⁾ precisó que las disposiciones nacionales para la prevención de fraudes o evasiones fiscales no pueden en general incumplir el principio, contenido en la sexta Directiva, de la determinación de la base imponible del IVA en función de la contraprestación acordada, salvo que se haga dentro de los límites estrictamente necesarios para alcanzar dicho objetivo.

5.1.3.6 En otros términos, el valor normal es el punto de referencia para la detección de un eventual fraude. Si la base imponible, constituida por la contraprestación acordada, es inferior al valor normal y no se sustituye por este último, la administración fiscal puede presumir que existe fraude con la inversión de la carga de la prueba.

5.1.4 La responsabilidad solidaria para el pago del impuesto

5.1.4.1 En el ámbito de las iniciativas legislativas para frenar la difusión de los «fraudes carrusel», en algunas legislaciones nacionales se han introducido disposiciones que contemplan la responsabilidad solidaria del cesionario para el pago del IVA no abonado por el cedente en relación con la venta de bienes de determinadas categorías realizada a un precio inferior al valor normal.

5.1.4.1.1 Estas disposiciones se basan en el artículo 21 de la sexta Directiva, que otorga a los Estados la facultad de imputar a una persona distinta de la que debe el impuesto la responsabilidad solidaria para el pago de éste, en el respeto del principio de proporcionalidad.

5.1.4.2 Esta opción se basa en el razonamiento según el cual una operación acordada a un precio diferente del valor de mercado puede ocultar intenciones fraudulentas. Esencialmente, en las condiciones previstas por la legislación, se supone que el cesionario actúa de mala fe porque, habida cuenta del precio pagado, el adquirente no puede ignorar el fraude ⁽⁵⁾. Se trata de una presunción relativa, en la medida en que el cesionario puede probar con la documentación pertinente que el precio inferior al valor normal se ha establecido debido a circunstancias y situaciones de hecho objetivamente demostrables o sobre la base de disposiciones legislativas y que, por consiguiente, no ha de verse involucrado en el impago del impuesto, lo que debilita la responsabilidad solidaria en relación con el impago del impuesto por parte del cedente.

⁽⁴⁾ Sentencias nº 324/82 y 131/91, en materia de comercialización de vehículos nuevos o usados y, más recientemente, sentencia C-412/03 de 20 de enero de 2005.

⁽⁵⁾ A este respecto, conviene destacar que en su Comunicación COM (2004) 260 final de 16 de abril de 2004, la Comisión Europea expresó un juicio positivo sobre los efectos disuasivos registrados en algunos Estados miembros tras la introducción del concepto de responsabilidad solidaria e hizo referencia a un mecanismo operativo que exige la demostración de la existencia de un vínculo de complicidad entre cedente y cesionario.

5.1.4.3 El Comité comparte las preocupaciones expresadas por numerosos operadores relativas al principio de la responsabilidad solidaria. A la luz de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia ⁽⁶⁾, considera que las eventuales medidas deben limitarse a la existencia de garantías para que el pago del impuesto se exija sólo a sujetos que tienen claramente la obligación de hacerlo. Se podría, pues, prever que el cesionario tuviera solidariamente con el cedente la responsabilidad de pagar el impuesto cuando el bien se ceda a un precio inferior a su valor normal. Dado que se trata de una norma muy estricta que penaliza al adquirente exponiéndole al pago de un impuesto que otros evaden, conviene que su aplicación esté sometida a condiciones específicas:

- la cesión debe tener lugar entre sujetos pasivos a efectos del IVA, excluyendo expresamente a los consumidores finales;
- el cedente ha omitido, total o parcialmente, el pago del IVA debido;
- el bien objeto de la transacción debe pertenecer a una de las categorías expresamente definidas en una disposición específica;
- la cesión debe efectuarse a un precio inferior al valor normal del bien;
- la diferencia entre el precio convenido y el valor normal no puede justificarse por acontecimientos o situaciones de hecho objetivamente demostrables.

5.1.5 El Comité es favorable a la posibilidad de ampliar el ámbito de aplicación de la autoliquidación a las operaciones internas de los Estados miembros. En uno de sus recientes dictámenes, el Comité consideró que este mecanismo «resulta particularmente idóneo cuando el vendedor atraviesa dificultades financieras y existen dudas reales sobre su capacidad para cumplir sus obligaciones fiscales.» ⁽⁷⁾. La propia Comisión amplió el ámbito de aplicación facultativo de la inversión contable tras una positiva experiencia con los materiales de construcción y los servicios relativos a sus fabricantes. No obstante, las medidas no deberán afectar a los intercambios intracomunitarios de bienes y servicios, en relación con los cuales las diferentes obligaciones en materia de facturación pueden comprometer el buen funcionamiento del mercado interior.

5.2 Los impuestos directos

5.2.1 El fraude fiscal debe imperativamente combatirse también en el plano más general de la armonización de las legislaciones de los Estados miembros en materia de impuestos directos y de control.

5.2.1.1 Tras el aumento del número de Estados miembros de la Unión Europea, las diferencias entre los sistemas tributarios van a influir cada vez más en las decisiones relativas a la asignación de fondos en los distintos Estados y en las modalidades de gestión de las actividades comerciales. En efecto, debido a la significativa coordinación de las políticas económicas, las

distintas legislaciones fiscales nacionales serán el instrumento que permitirá a los Estados miembros influir en las decisiones relativas a la localización de las inversiones y los recursos dentro de la Unión Europea. No obstante, las divergencias sensibles que todavía existen entre los distintos sistemas de imposición directa de los Estados miembros podrían obstaculizar en algunos casos el proceso de integración de los mercados ⁽⁸⁾ y tener un impacto negativo en la competitividad de la economía europea.

5.2.2 La Comisión analizó la aproximación de las legislaciones fiscales de los Estados miembros en su Comunicación COM(2003) 726 final de 24 de noviembre de 2003. No obstante, con relación a la imposición de sociedades, y más concretamente a las medidas globales destinadas a favorecer la instauración de un impuesto europeo para las sociedades sobre una base imponible común consolidada ⁽⁹⁾, subsisten aún importantes dificultades de aplicación debido a las diferencias que existen entre los Estados miembros en los criterios de cálculo de la base imponible. Por otra parte, además de una fuerte convergencia de las políticas económicas, la adopción de un impuesto común exige también un marco jurídico adecuado. En la situación actual, el artículo 94 del Tratado CE prevé que el Consejo, a propuesta de la Comisión, adopte por unanimidad las directivas para la aproximación de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros que tienen una incidencia directa en el establecimiento o el funcionamiento del mercado común.

5.2.3 El mantenimiento de esta disposición y el hecho de que la fiscalidad sigue siendo competencia de los Estados miembros no facilita en principio las iniciativas destinadas a crear una base imponible consolidada común para las sociedades que operan en la Unión Europea y constituye un obstáculo considerable a la aproximación de los sistemas de imposición de sociedades, debido tanto al aumento del número de Estados miembros, que dificulta de manera particular la toma de decisiones por unanimidad, como a la ausencia de una disposición, en el texto definitivo de la Constitución Europea, para la aprobación por mayoría cualificada de leyes o leyes marco que establezcan medidas en el ámbito de la imposición de sociedades.

5.2.4 En la perspectiva del abandono de la regla de la unanimidad, un paso concreto hacia la armonización real de la base imponible para las sociedades es el análisis contenido en la Comunicación SEC(2005) 1785 de 23 de diciembre de 2005 de la Comisión «*Tackling the corporation tax obstacles of small and medium-sized enterprises in the Internal Market — outline of a possible Home State Taxation pilot scheme*» (Lucha contra los obstáculos relacionados con la fiscalidad de las pequeñas y medianas empresas en el mercado interior — Esbozo de un posible programa piloto de imposición según las normas del Estado de origen) sobre la aplicación experimental del sistema de normas del Estado de origen (Home State Taxation) para las pequeñas y medianas empresas ⁽¹⁰⁾. De este estudio se desprende que los 23 millones de pequeñas y medianas empresas con que cuenta la Unión de 25 países desempeñan un papel preponderante en la economía

⁽⁶⁾ Véase L. Kovács, *The future of Europe and the role of taxation and customs policy*, en el sitio Internet: www.europa.eu.int/comm/commission_barroso/kovacs/speeches/speech_amcham.pdf.

⁽⁹⁾ Dictamen del CESE: «Creación de una base imponible consolidada común para el impuesto de sociedades en la UE», DO C 88 de 11.4.2006, p. 48..

⁽¹⁰⁾ Dictamen del CESE: «Superación de los obstáculos con que se enfrentan las pequeñas y medianas empresas en el mercado interior en materia de impuesto de sociedades» — DO C 195 de 18.8.2006, p. 58.

⁽⁶⁾ Casos C-354/03, C-355/03, C-484/03 y C-384/04.

⁽⁷⁾ DO C 65 de 17.3.2006, pp. 103-104.

europea, en la medida en que representan un 99,8 % del total de las empresas europeas y garantizan el 66 % del empleo en el sector privado ⁽¹¹⁾. La adopción de este sistema permitiría internacionalizar más la actividad de estas empresas, dado que se reducirían los costes de puesta en conformidad ⁽¹²⁾ que soportan, bien superiores a los de las grandes empresas ⁽¹³⁾, y se ampliaría la posibilidad de aplazamiento de las pérdidas que es el principal obstáculo al desarrollo de las actividades económicas transfronterizas, contribuyendo así a la aproximación, a escala comunitaria, de las legislaciones en materia de imposición de sociedades.

5.3 El comercio electrónico

5.3.1 Si bien el desarrollo y la evolución tecnológica del comercio electrónico ofrece nuevas oportunidades a los operadores económicos, los nuevos métodos comerciales exigen no obstante una adaptación de los regímenes fiscales, en particular por lo que se refiere a los aspectos vinculados a la aplicación de los impuestos al consumo. En efecto, los sistemas tributarios, basados principalmente en las normas del comercio tradicional, deben tener en cuenta estas transformaciones y adaptarse a las nuevas formas de comercio que están desarrollándose.

5.3.2 El principal problema relacionado con la imposición de las transacciones telemáticas es la eventual discriminación que puede acarrear el diferente tratamiento dado a una operación en función de las distintas modalidades de entrega del bien objeto de la transacción.

5.3.2.1 Al examinar las posibilidades de aplicar los principios tradicionales del derecho tributario a las situaciones específicas propias de la era digital, conviene verificar el respeto del principio de la neutralidad del acto impositivo, en virtud del cual no se admiten diferencias de tratamiento para operaciones similares, que, en este caso, únicamente difieren por las modalidades de entrega (en línea o no).

5.3.3 En particular, los problemas principales guardan relación con los impuestos, directos e indirectos, sobre bienes inmateriales (o digitalizados), en la medida en que las fases de la transacción comercial (cesión y entrega) se llevan a cabo por vía

telemática (comercio *on line*), a través del suministro en red de productos virtuales. En efecto, los servicios y los bienes son desmaterializados al comienzo de la operación por el prestador del servicio y de nuevo materializados, tras la recepción, por el destinatario. Ya no hay, en este caso, un bien físicamente tangible que pueda ser objeto de un control material, en particular con fines de inspección.

5.4 Competencias de la OLAF

5.4.1 El Comité considera que la legislación comunitaria actual, que es el fundamento jurídico de referencia para la creación de la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF), ya asigna a este organismo funciones importantes, como resulta del artículo 2 de la Decisión 1999/352/CE, CECA, Euratom, de la Comisión. Por consiguiente, el Comité pide a la Comisión que haga todo lo posible para traducir las competencias actuales en actos concretos y, si fuera necesario, proporcione a la Oficina antifraude los medios suplementarios requeridos para desempeñar sus funciones institucionales, utilizando por ejemplo el modelo de los artículos 81/86 que regulan la Autoridad de la Competencia.

5.4.2 En este contexto, la OLAF podría desempeñar el papel de órgano de análisis y coordinación en la UE a efectos de la lucha contra el fraude, incluido el fiscal, atribuyéndole funciones y competencias en el ámbito de la cooperación administrativa en materia fiscal (impuestos directos, indirectos e impuestos especiales sobre el consumo), con el fin de facilitar el intercambio de información entre los organismos encargados, por las distintas legislaciones nacionales, de la lucha contra el fraude fiscal.

5.5 El desarrollo del comercio intracomunitario invita a intensificar la cooperación en materia de intercambio de información sobre la gestión de los riesgos. No obstante, la Comisión no propone iniciativas concretas, salvo la petición a los Estados miembros de utilizar la *Guía para la gestión del riesgo por parte de las administraciones fiscales*. A este respecto, el Comité sugiere la creación de un banco de datos centralizado al que confluyan las informaciones intercambiadas entre las administraciones, actualmente estandarizadas sólo en el ámbito aduanero y sobre una base bilateral.

5.5.1 En este contexto, se podría elaborar una lista de tipos de productos que –sobre la base de las conclusiones de las investigaciones efectuadas por los organismos competentes de los distintos Estados miembros– presenten un mayor riesgo de práctica del fraude «carrusel». Como ejemplo se pueden citar los vehículos de motor y los productos de alta tecnología, así como el material informático y de telefonía. Esta actividad de análisis se podría encomendar a la OLAF, que podría transmitir regularmente sus conclusiones a los Estados miembros para orientar las actividades de vigilancia del fenómeno y permitir intervenciones operativas específicas. Asimismo, sería necesario prever y organizar un flujo similar de información de los Estados miembros a la OLAF.

⁽¹¹⁾ Fuentes: Comisión Europea, *SMEs in Europe 2003*, Observatory of European SMEs 2003/No. 7, DG Enterprise Publications and European Commission (2003): «The impact of EU enlargement on European SMEs», Observatory of European SMEs 2003/No.6, DG Enterprise Publications, en colaboración con Eurostat. En relación con la importancia económica de las pequeñas y medianas empresas en la Unión Europea, véase Comisión Europea, Comunicación SEC(2005) 1785, de 23.12.2005, pp. 15-17.

⁽¹²⁾ La Comunicación SEC(2005) 1785 define los costes de puesta en conformidad en los servicios de consulta jurídica y fiscal, la traducción de documentos, los gastos de viaje y los riesgos financieros y empresariales.

⁽¹³⁾ Sobre la base de un estudio de la Asociación europea de artesanos y PYME, publicado el 11 de junio de 2004 y citado en la Comunicación SEC(2005) 1785, los costes de puesta en conformidad sufragados por las pequeñas y medianas empresas son hasta cien veces superiores a los de las grandes empresas. En relación con los métodos de determinación de los costes de puesta en conformidad, véase el documento de trabajo de los servicios de la Comisión SEC(2004) 1128 de 10.9.2004, European Tax Survey.

5.6 El Comité considera que la idea de un planteamiento comunitario de las relaciones con terceros países es sin duda alguna mejor que los acuerdos bilaterales. A tal efecto, cabría prever algunas disposiciones específicas en el marco del proyecto de aprobación del modelo comunitario de convenio contra la doble imposición, mencionado en las Comunicaciones de la Comisión Europea SEC(2001) 1681 «*Company taxation in the internal market*» (*Fiscalidad de las empresas en el mercado interior*) y COM(2003) 726 final «*Un mercado interior sin obstáculos vinculados al impuesto de sociedades: logros, iniciativas actuales y retos pendientes*», y examinado también por el Parlamento Europeo en la Comunicación SEC A5-0048 2003. El Comité respalda la idea de elaborar un convenio de cooperación específico, que se integraría en los acuerdos de asociación económica. Cabe destacar que, en ausencia de una voluntad clara y firme de los Estados miembros, es indispensable proseguir en la vía de los acuerdos bilaterales y no interrumpir los procedimientos en curso de elaboración.

5.7 El Comité considera que el refuerzo de las obligaciones de declaración, propuesto por la Comisión, debe respetar rigurosamente los principios de proporcionalidad y simplificación. La necesaria lucha contra el fraude fiscal no puede traducirse en la imposición de cargas suplementarias injustificadas para la gran mayoría de los contribuyentes honestos y de las empresas. A tal efecto, sería conveniente reducir sensiblemente las obligaciones de las empresas de conducta irreprochable, que cooperan activamente con la administración fiscal, y aumentar las obligaciones de los contribuyentes que, sobre la base de criterios objetivos, se consideran como «de riesgo».

5.8 El Comité no comparte la consideración de la Comisión relativa a la imposición de tabacos y alcoholes, tratados como una mercancía «normal». Algunos Estados miembros han buscado, para la gestión de los impuestos especiales sobre el consumo de tabaco y alcohol, una solución a los correspondientes problemas sanitarios, cuya prioridad respecto del funcionamiento del mercado interior es evidente. La Comisión propone eliminar estas distorsiones, pero hacerlo requerirá mucho tiempo dada la gran diversidad de niveles de renta en

cada uno de los Estados miembros, así como sus diferentes objetivos y medidas de política sanitaria y fiscal. A la espera de un nivel razonable de armonización de los tipos impositivos, deberían hallarse otras soluciones para garantizar que cada Estado miembro mantiene plenamente su capacidad para establecer sus propios objetivos de política fiscal y sanitaria. En cualquier caso, es preciso tener en cuenta que el contrabando de tabaco lo controlan algunas multinacionales del crimen, y sólo una parte muy pequeña se genera en los países comunitarios. El Comité, si bien es consciente del elevado coste que el abuso de estas sustancias conlleva para la sociedad y el sistema sanitario, abuso contra el cual desea que las autoridades competentes adopten medidas de control adecuadas, considera que los impuestos especiales sobre el consumo de tabaco y alcohol deben seguir siendo una competencia exclusiva de los Estados miembros.

5.9 El Comité invita a la Comisión a seguir adelante con el programa Hércules II y espera que el Parlamento y el Consejo aprueben rápidamente el documento COM(2006) 339 final, que solicita la prórroga del programa comunitario para la promoción de acciones en el ámbito de la protección de los intereses financieros de la Comunidad. El programa ha dado notables resultados, con 19 acciones de formación en las que participaron 2236 personas procedentes de diversos Estados miembros, de cinco terceros países y de otras Instituciones europeas, sobre todo si se tiene en cuenta la necesidad de reforzar la cooperación tras la adhesión a la Unión Europea de Bulgaria y Rumania, que deberán también beneficiarse de estas acciones.

5.10 El Comité considera útil la creación de un foro permanente de debate o de concertación de alto nivel, al objeto de permitir un enfoque más global de las cuestiones relativas al fraude y a la cooperación entre los Estados miembros. La actual fragmentación de las actividades de consulta en una pluralidad de altos Comités, subdivididos por competencias, no permite un intercambio útil de prácticas para intensificar la cooperación y mejorar el comportamiento de las administraciones. El Comité considera incomprensibles y censurables todas las resistencias burocráticas y la perplejidad manifestada en el Ecofin.

Bruselas, 15 de marzo de 2007.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «La vivienda y la política regional»

(2007/C 161/03)

El 26 de septiembre de 2006, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Parlamento Europeo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre «*La vivienda y la política regional*».

La Sección Especializada de Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 23 de febrero de 2007 (ponente: Sr. GRASSO, coponente: Sra. PRUD'HOMME).

En su 434º Pleno de los días 14 y 15 de marzo de 2007 (sesión del 15 de marzo de 2007), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 91 votos a favor, ninguno en contra y 1 abstención el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 La vivienda es, ante todo, un derecho fundamental, que condiciona el acceso a los demás derechos fundamentales y a una vida digna. Es un derecho reconocido en la Carta de Derechos Humanos y en la Carta Social Europea revisada del Consejo de Europa, así como en numerosas constituciones de Estados europeos. Tener un techo es esencial para que una persona pueda desarrollarse e integrarse en una sociedad.

1.2 La Carta de la vivienda del intergrupo de política urbana y vivienda del Parlamento Europeo

1.2.1 El CESE aprueba la adopción de la Carta Europea de la Vivienda por el intergrupo de política urbana y vivienda del Parlamento Europeo, en la que se muestran las crecientes y numerosas interacciones entre las políticas europeas y las políticas de vivienda y se recuerda la importancia del derecho a la vivienda.

1.2.2 El CESE pide, en consecuencia, que la Carta Europea de la Vivienda se integre en el Dictamen de iniciativa del Parlamento Europeo sobre la vivienda y la política regional.

1.3 Reforzar el derecho a la vivienda

1.3.1 El CESE desea que se proponga a nivel europeo una serie de objetivos comunes sobre el acceso a la vivienda y de normas mínimas sobre la calidad de la vivienda que permitan definir la noción de vivienda digna. Sin estos criterios, resultará difícil hacer realidad el derecho a la vivienda, cuando el acceso a la vivienda es una condición mínima para una vida digna.

1.3.2 El CESE recuerda que el sector de los servicios sociales y de proximidad constituye un desafío cada vez mayor en una sociedad que envejece y que estos servicios suelen acompañar a la vivienda; pide que sean objeto de intercambios a escala europea y que se refuerce su visibilidad. Recuerda, por otra parte, que la vivienda social debe recibir un trato específico y no puede estar regida como tal por las normas del mercado, como se reconoce en la Directiva sobre servicios.

1.4 La vivienda y los Fondos Estructurales 2007-2013: desarrollar una asistencia técnica para capitalizar y dar mayor visibilidad

1.4.1 El CESE señala que en la actualidad es importante que la posibilidad de utilizar los Fondos Estructurales para mejorar las condiciones de vivienda sea plenamente utilizada no sólo por los países de la UE-12 sino también por los de la UE-15, que pueden recurrir a los Fondos Estructurales para operaciones de desarrollo urbano integrado. Estos gastos repercutirán positivamente en la cohesión social y territorial y en el crecimiento económico. A este respecto, el CESE sugiere que las instituciones financieras europeas puedan conceder créditos, con un tipo de interés muy bajo, a programas de viviendas integradas para jóvenes, inmigrantes, personas de edad avanzada o con discapacidad, favoreciendo la movilidad profesional, la amalgama social y un coste soportable para los ocupantes.

1.4.2 El CESE indica que la utilización del instrumento «Jessica» proporcionará los elementos para crear un fondo de garantía para los proyectos de vivienda social de mayor alcance y pide que esta cuestión se analice con motivo de la evaluación intermedia de los Fondos Estructurales.

1.4.3 A tal fin, el CESE respalda la creación de un dispositivo de asistencia técnica para los proyectos relacionados con la vivienda durante el período 2007-2013, en colaboración con los representantes y las redes de entes locales y regionales y con el apoyo de la Comisión Europea y de los Estados miembros. Este dispositivo permitiría capitalizar los proyectos y los métodos que convendrá aplicar para optimizar la integración de los proyectos relacionados con la vivienda en los programas de regeneración urbana. Permitiría, asimismo, centralizar conocimientos y podría facilitar la transferencia de experiencias. Es fundamental crear un instrumento específico para la vivienda, con el fin de fomentar una correcta utilización de los Fondos Estructurales. La aplicación de este instrumento podría realizarse en el marco del artículo 45 del Reglamento por el que se establecen disposiciones generales sobre los Fondos Estructurales, en el que se pide a la Comisión que facilite la creación de un dispositivo de asistencia técnica.

1.5 Vivienda y energía

1.5.1 El CESE también propone la creación de una red de intercambios sobre el tema de la vivienda y la eficiencia energética, que permita intercambiar experiencias, capitalizar y ahondar en las experiencias de los operadores que trabajan sobre el terreno, con el fin de desarrollar unas políticas energéticas adecuadas y ambiciosas. Este dispositivo podría relacionarse con el mecanismo de apoyo a los Fondos Estructurales, pero, como no tiene los mismos objetivos, convendrá garantizar una buena coordinación entre ambos.

1.5.2 El CESE propone que se lleve a cabo a escala europea una campaña para aumentar la visibilidad de los ahorros de energía que se pueden realizar en el ámbito de la vivienda, en colaboración con las redes activas en dicho sector. El objetivo de esta campaña debería estribar en cambiar los comportamientos de los usuarios. Este enfoque requerirá la participación de los ciudadanos europeos y permitirá movilizar todas las partes interesadas en torno a una iniciativa positiva. La campaña «Energía Sostenible para Europa» no es bastante específica para tener una visibilidad suficiente y sus recursos son limitados.

1.5.3 El CESE pide a la Comisión que presente propuestas basadas en un enfoque más amplio que el que se ha adoptado hasta ahora, centrado esencialmente en la mejora de la eficiencia energética de los edificios. Convendrá trabajar con los habitantes para que el patrimonio construido existente se integre en las reflexiones.

1.6 La vivienda y las instituciones europeas

1.6.1 Por otra parte, el CESE respalda la iniciativa de la Comisión Europea de crear un grupo interservicios sobre cuestiones urbanas. Sugiere que el grupo interservicios de la Comisión Europea sobre el urbanismo incluya la vivienda y nombre a un interlocutor en este ámbito.

1.6.2 Es fundamental, además, que la vivienda figure en el orden del día de las reuniones de los ministros de asuntos regionales y urbanos.

2. Exposición de motivos

2.1 Derecho a la vivienda: un derecho fundamental

2.1.1 En la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea que se firmó en Niza el 7 de diciembre de 2000 se afirma que (art. II-34): «Con el fin de combatir la exclusión social y la pobreza, la Unión reconoce y respeta el derecho a una ayuda social y a una ayuda de vivienda para garantizar una existencia digna a todos aquellos que no dispongan de recursos suficientes, según las modalidades establecidas por el Derecho comunitario y las legislaciones y prácticas nacionales.»

2.1.2 Aunque recuerda que la vivienda no es una competencia europea y que el principio de subsidiariedad se aplica plenamente en este ámbito, el CESE considera que las políticas europeas deberían aportar respuestas a este artículo de la Carta, dada la urgencia social y la escasez de vivienda para los más

pobres (así como para los ciudadanos con ingresos modestos y los jóvenes que empiezan su vida profesional y familiar).

2.1.3 En el Consejo Europeo de Laeken celebrado en diciembre de 2001 se reconoció la importancia de la vivienda para evitar que aumente el peligro de la pobreza. El CESE considera, pues, muy importante que con motivo de este Consejo se entablara el debate sobre la necesidad de desarrollar una mayor oferta de vivienda social para luchar contra la pobreza en Europa.

2.1.4 El derecho a la vivienda queda recogido en las constituciones de varios Estados miembros de la Unión Europea como Bélgica, España, Grecia, Portugal, Finlandia y los Países Bajos. Se podría, pues, contemplar la idea de disponer de un derecho a la vivienda a escala europea. El CESE considera que la introducción de la vivienda en la Carta de los Derechos Fundamentales adjunta al Tratado Constitucional Europeo es una medida importante y estratégica, y lamenta que no se haya incluido el derecho a la vivienda o, por lo menos, el «derecho a residir».

2.1.4.1 Crear una estrategia europea para la vivienda es muy importante a juicio del CESE, que considera que disponer de una vivienda para cada persona es una condición que contribuye al logro de los demás derechos humanos reconocidos a nivel europeo como el «respeto de su vida privada y familiar, de su domicilio y de sus comunicaciones», así como el «derecho a contraer matrimonio y derecho a fundar una familia».

2.1.5 Al ser el derecho a la vivienda un principio reconocido, se plantea la cuestión de su oponibilidad, es decir, del posible recurso de que dispone una persona que no encuentra vivienda. La UE debe, pues, preocuparse por las condiciones de eficacia del derecho a la vivienda. Si no puede contemplarse una solución única, cada Estado miembro que proclame el derecho a la vivienda debe poder determinar:

- la autoridad pública ante la cual se puede reclamar este derecho, y de qué forma;
- los medios que se deben dar a esta autoridad o los medios de los que se debe dotar;
- los beneficiarios de este derecho y las modalidades de su ejercicio, y
- el contenido de este derecho (vivienda o alojamiento, libre elección o no).

2.1.6 En la línea de la Carta Europea de la Vivienda aprobada por el intergrupo de política urbana y vivienda del Parlamento Europeo el 26 de abril de 2006, en la que la vivienda se define como un bien de primera necesidad, el CESE acoge favorablemente la iniciativa del Parlamento de elaborar un informe sobre la vivienda y la política regional. El CESE espera que el Parlamento respalde su solicitud de reconocimiento del derecho a la vivienda y proponga una asociación con las administraciones locales y regionales con el objetivo de crear un número suficiente de viviendas y contribuir a que la vivienda sea más accesible para quienes no tienen acceso a ella en el mercado.

2.1.7 El estudio que publicó en 2006 la Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y Trabajo sobre las condiciones de vida y la dimensión social de la vivienda ⁽¹⁾ muestra que existen grandes diferencias tanto en la calidad como en la cantidad de vivienda disponible en los países de la UE-15 y en los de la UE-10. También es útil recordar que no todos los ciudadanos europeos tienen garantizado el acceso al agua caliente y a aseos interiores, siendo éstos dos de los criterios que definen las condiciones mínimas para una vivienda digna.

2.1.8 La vivienda es una de las piedras angulares del modelo social europeo. Los desafíos que tiene que afrontar Europa a raíz de los cambios sociales y demográficos deben plasmarse en las políticas de vivienda. El envejecimiento de la población, el empobrecimiento de las jóvenes generaciones que permanecen en el hogar paterno por falta de recursos suficientes, el acceso de las personas discapacitadas a una vivienda adecuada y el acceso de los inmigrantes a una vivienda figuran entre los aspectos que deben tenerse en cuenta. En la línea de las conclusiones del Consejo Europeo de Laeken de diciembre de 2001, el CESE propone que se adopten a nivel europeo:

— una serie de objetivos comunes sobre el acceso a la vivienda y

— unas normas mínimas sobre la calidad de la vivienda que definan la noción de vivienda digna.

2.1.9 Por otra parte, es esencial fomentar la movilidad en los complejos de viviendas para garantizar la movilidad de los trabajadores. Muchos ciudadanos están «atrapados» en su vivienda, ya sea social o de su propiedad, por razones que tienen que ver con la escasez de la oferta o la fiscalidad, o incluso con las condiciones de los créditos. Para mejorar la fluidez de los mercados laborales es preciso aumentar la movilidad de la residencia.

2.1.10 Por sus implicaciones en la vida social y en la economía de las ciudades, la vivienda debe dejar de ser objeto de estrategias y medidas parciales. El CESE sugiere que, sin perjuicio del principio de subsidiariedad, la vivienda se considere como una cuestión política importante, con repercusiones en la vida diaria de los ciudadanos, y como una forma de acercar a los ciudadanos un proyecto europeo que cada día parece más vago.

2.1.11 Es necesario determinar con mayor precisión la contribución de las políticas de vivienda al logro de los objetivos de Lisboa, en particular, como sector impulsor del crecimiento económico. **El CESE destaca que el impacto de la política de vivienda en la movilidad de los trabajadores convierte a esta política en un complemento de las políticas europeas desarrolladas en el marco de la estrategia para el creci-**

miento y el empleo, permitiendo además reforzar la cohesión territorial, que debe expresarse también y, sobre todo, en los Estados adheridos recientemente a la Unión Europea, con la financiación de redes de infraestructuras urbanas y rurales, así como con unas políticas energéticas adecuadas.

2.2 La vivienda y la cohesión territorial

2.2.1 El hábitat siempre ha tenido un efecto de estructuración en nuestras sociedades; los espacios comunes que garantizan la vida en común se estructuran en relación con las zonas de vivienda individual o colectiva. El urbanismo y la creación de barrios agradables, en los que la vivienda es un elemento fundamental, condicionan la cohesión social y territorial.

2.2.2 Aunque la vivienda y las políticas de vivienda son diferentes en cada Estado miembro, la Unión Europea se caracteriza por una densidad urbana muy elevada. La ciudad europea es compacta y consta, sobre todo, de edificios de tamaño mediano; el hábitat es el que estructura la ciudad.

2.2.3 La vivienda es, pues, importante en las políticas urbanas, económicas y sociales de todos los países europeos, y convendría compartir mejor las soluciones, teniendo en cuenta, en particular, las crisis ocurridas en los barrios desfavorecidos de las ciudades de varios Estados miembros.

2.2.4 La política regional europea tiene por objetivo aumentar la cohesión territorial, social y económica fomentando el desarrollo económico de los territorios más desfavorecidos y, desde 2005, se concentra en los objetivos prioritarios de crecimiento y empleo en el marco de la Agenda de Lisboa revisada.

2.2.5 Para garantizar la competitividad de todos los territorios y favorecer la movilidad laboral, es fundamental disponer de una oferta de vivienda diversificada, tanto en lo que se refiere al modo de ocupación como a la utilización mixta de los barrios (vivienda y actividades económicas) e incluso la diversidad social, garante de la cohesión social. Algunos barrios se convierten en guetos, lo que dificulta enormemente la actividad económica.

2.2.6 Encontrar una vivienda asequible es el corolario de lo anterior. Respecto al derecho a la vivienda, la colectividad debe asegurarse de que en todas las partes de su territorio se proporciona una oferta de vivienda de calidad y compatible con los recursos de las familias.

2.2.7 **El desarrollo de las zonas residenciales tiene fuertes repercusiones sobre las zonas rurales**, y un desarrollo sostenible requiere que se tenga mejor en cuenta la interacción entre las zonas rurales y urbanas en el ámbito de las políticas de vivienda.

⁽¹⁾ First European Quality of Life Survey: Social Dimensions of Housing («Primera encuesta europea sobre la calidad de vida: dimensión social de la vivienda»), Dublín, 2006, ISBN 92-897-0935-9.

2.3 Vivienda, crecimiento económico, movilidad y empleo

2.3.1 En algunos países europeos, como los que se han beneficiado del Fondo de Cohesión durante el período anterior, la tasa de crecimiento económico está estrechamente relacionada con el dinamismo del sector de la vivienda. Esto no significa, sin embargo, que los ciudadanos puedan acceder a una vivienda con facilidad y a un precio asequible. El programa nacional de reforma irlandés 2006, en el marco de la Estrategia de Lisboa, pone de relieve la escasa sostenibilidad del crecimiento, a falta de viviendas asequibles garantizadas. Portugal, por ejemplo, en su plan de reforma 2006, recuerda la necesidad de apoyar más decididamente el sector de la construcción y los municipios, con el fin de impulsar el desarrollo sostenible en el sector de la vivienda.

2.3.2 Disponer de una oferta adecuada de vivienda para todos los trabajadores es una de las condiciones esenciales para el desarrollo de una cuenca de empleo dinámica, y la falta de vivienda limita el crecimiento de muchas cuencas de empleo en Europa. Así, la vivienda puede convertirse en un factor de rigidez de los mercados locales de empleo y reducir la movilidad de los trabajadores.

2.3.2.1 Podemos citar como ejemplo interesante en Francia la participación de los empresarios en las políticas de vivienda, en una proporción del 0,45 % de la masa salarial, como forma complementaria de desarrollar soluciones para los trabajadores en el sector de la vivienda. Los interlocutores sociales también gestionan dispositivos específicos para los jóvenes y los hogares vulnerables (fianzas).

2.3.3 Es una necesidad apremiante, en particular para las regiones que acogen a un número creciente de inmigrantes que tienen dificultades para encontrar una vivienda en unos mercados inflexibles y que son objeto de prácticas discriminatorias que conducen a la segregación comunitaria.

2.3.4 La vivienda es uno de los sectores con mayor capacidad de empleo en Europa. Existen muchos yacimientos de empleo aún sin desarrollar, en particular en el ámbito de las técnicas de vivienda sostenible y hábitats ecológicos, que se desarrollarán considerablemente en el futuro. Por otra parte, la construcción es uno de los sectores en los que se registra un gran déficit de trabajadores cualificados.

2.3.5 Los servicios de proximidad y, especialmente, de ayuda a las personas, representan un enorme yacimiento de empleo y, por lo general, se organizan y se prestan en el marco de servicios relacionados con la vivienda. Por ejemplo, operadores de vivienda social, en colaboración con asociaciones de servicios sociales, ofrecen servicios a domicilio a las personas mayores o discapacitadas, así como servicios integrados de salud, educación o cuidado de niños, como las casas intergeneracionales. Se podría impulsar el dinamismo cultural y social de los barrios con dificultades respaldando las iniciativas de proximidad.

2.4 Además de ser yacimientos de empleo, los servicios de proximidad relacionados con la vivienda permiten responder a los desafíos demográficos que repercuten inevitablemente en el empleo a escala regional. En Alemania, por ejemplo, las casas intergeneracionales son objeto de una política específica; responden a la necesidad de relaciones mixtas y permiten luchar eficazmente contra la exclusión de las personas mayores solas. En el contexto del envejecimiento de la población en toda Europa, debería respaldarse el intercambio de buenas prácticas.

2.4.1 El CESE considera que la cuestión del derecho a la vivienda no debe examinarse exclusivamente desde el punto de vista de la lucha contra la exclusión, sino también desde la perspectiva del envejecimiento de la población, los flujos migratorios y las nuevas formas de pobreza, y teniendo en cuenta la Estrategia de Lisboa que prevé reactivar la economía europea mediante una mayor movilidad en el mercado laboral.

2.4.2 La movilidad de los trabajadores seguirá siendo teórica mientras no se refuerce el acceso a los derechos sociales fundamentales, entre los cuales figura el derecho a la vivienda. Cabe señalar el empobrecimiento de los residentes en viviendas sociales, ideadas inicialmente para el alojamiento de los trabajadores. Hoy en día, éstos ya no tienen prioridad a la hora de acceder a una vivienda social, y les resulta muy difícil encontrar una vivienda digna en las zonas inflexibles del mercado de la vivienda.

2.4.3 En la última década, los precios de la vivienda han registrado un aumento continuo en prácticamente todos los países de la UE. Como consecuencia de este incremento se ha reducido la capacidad de los hogares para consumir otros bienes, lo que, a largo plazo, constituye un freno al crecimiento sostenible. La debilidad de los tipos de interés también ha contribuido a un exceso de inversión en el sector residencial, presionando los recursos financieros asignados a la vivienda (véase, por ejemplo, el programa nacional de reforma sueco). El sector de la vivienda social constituye una herramienta de regulación del precio de la vivienda (a través de los alquileres) y de sostenibilidad del sector.

2.4.4 Por otra parte, el CESE observa que las condiciones de intervención de las autoridades públicas de los Estados miembros y de los agentes del sector de la vivienda están cada vez más encuadradas por el derecho comunitario a la hora de aplicar las políticas de vivienda social. Es fundamental que las políticas de competencia y de mercado interior no obstaculicen las políticas de vivienda que tienen por objeto garantizar el acceso para todos a una vivienda digna y asequible, habida cuenta de la aportación positiva de estas políticas al crecimiento económico y al empleo en Europa. Estas misiones han evolucionado, y los proveedores sociales deben desarrollar servicios sociales para responder a la falta de políticas de integración, en particular de los inmigrantes.

2.5 Responder al desafío europeo de la reducción del consumo energético

2.5.1 El papel de la vivienda en respuesta al desafío de la reducción del consumo energético es fundamental y, teniendo en cuenta el precio de la energía, esta dimensión aumentará el atractivo de las regiones.

2.5.2 Como destaca la Comisión Europea en su plan de acción sobre la energía, la mayor capacidad de ahorro de energía se encuentra en el sector de la vivienda (hogares), donde el potencial se estima en un 27 % de la energía utilizada.

2.5.3 En Europa, un número cada vez mayor de hogares vive en situación de pobreza, debido a la carga energética que representa su vivienda (pobreza causada por los precios del combustible).

2.5.4 La capacidad de reducir el consumo será más elevada si se toman adecuadas medidas de incentivo a escala europea.

2.5.5 A este respecto, no deja de sorprender que el enfoque adoptado por la Comisión Europea en su plan de acción para la eficiencia energética se centre esencialmente en la industria de la nueva construcción y proponga ampliar el alcance de las normas vigentes en este ámbito.

2.5.6 Este enfoque es demasiado parcial, porque no integra la necesidad de cambiar nuestros modos de vida, en un contexto de sostenibilidad más global, que incluya los comportamientos individuales (incluida la imagen ideal de una casa individual para cada uno, pero también los comportamientos cotidianos ecológicos). Esto significa aumentar los costes de producción que son ya demasiado elevados para los hogares medios y desfavorecidos sin tratar de mejorar la vivienda actual y los comportamientos, cuya importancia queda resaltada en numerosos estudios.

2.5.7 Está de sobra demostrada la contribución de las políticas regionales europeas a la mejora de la cohesión y de las condiciones de vida. Sin embargo, se podrían conseguir sinergias positivas si en estas políticas se tuviera más en cuenta la vivienda.

2.5.8 Las políticas de ahorro energético están basadas en la vivienda de nueva construcción y no tienen en cuenta el patrimonio existente, o, si lo hacen, aplican a este patrimonio las normas de la nueva construcción. Ahora bien, no sólo conviene tener en cuenta la vivienda existente, sino también desarrollar unos enfoques adaptados a las características del patrimonio construido y al coste particularmente elevado de la adecuación a las normas.

2.5.8.1 Las ayudas públicas deben tomar en consideración la especificidad de la vivienda social: escasa solvencia de los habitantes y ayudas fiscales menos adaptadas que para el sector privado.

2.5.8.2 La energía no es el único elemento de la problemática del desarrollo sostenible, sino que también están el agua, la gestión de los residuos, la accesibilidad de las personas discapacitadas, la seguridad, la calidad del aire y la salud en el hábitat. La vivienda puede aportar una contribución decisiva al desarrollo sostenible, pero requiere disponer de instrumentos adaptados, especialmente en el caso del patrimonio existente.

2.6 Instrumentos europeos para mejorar la contribución de la vivienda a las políticas regionales

2.6.1 El CESE ha respaldado la ampliación de la admisibilidad al FEDER para la vivienda en los países de la UE-12 y para las medidas ligadas al desarrollo urbano sostenible y la eficiencia energética en los países de la UE-15, así como en el marco de enfoques integrados de desarrollo de barrios desfavorecidos. Dada la importancia de la vivienda, conviene impulsar y ayudar a los Estados miembros y las regiones a programar la reestructuración de los barrios y la mejora del trato de la vivienda en los Fondos Estructurales.

2.6.2 En efecto, resulta difícil poner en marcha unas estrategias integradas de desarrollo de los barrios sin integrar el aspecto de la vivienda. A este respecto, sigue siendo totalmente de actualidad la estrategia europea de inclusión social que comprende el objetivo del acceso a una vivienda asequible y digna como condición para el éxito de la integración social. Para el CESE, es fundamental que se puedan movilizar todos los instrumentos europeos con vistas a una mejor integración social de todos.

2.6.3 A tal fin, el Fondo Social Europeo debería brindar un mayor apoyo a las medidas de inclusión social, y no sólo a la inclusión en el mercado laboral, ya que, como hemos visto, los mercados de la vivienda y del empleo están intrínsecamente ligados. De la misma manera, las políticas de inmigración, que se definen actualmente a escala europea, no pueden prescindir de una reflexión sobre la vivienda, con el fin de prevenir la segregación territorial. Las directrices que publique la Comisión sobre la integración de los migrantes a través de la vivienda constituirán la primera etapa de este planteamiento que se traducirá en el programa PROGRESS ⁽²⁾ por un mayor apoyo a los proyectos que incluyan una dimensión de vivienda.

2.6.4 Es importante señalar que la mejora de la eficiencia energética en los edificios no sólo es una prioridad para los países de la UE-10, sino para el conjunto de la Unión. La eficiencia energética es, junto con la mejora de los espacios comunes, la utilización y promoción de las energías renovables y las medidas de inclusión social, una medida que puede optar a la financiación de los Fondos Estructurales en todos los Estados miembros.

⁽²⁾ El programa PROGRESS tiene por objeto apoyar financieramente la aplicación de los objetivos de la Unión Europea en el ámbito del empleo y los asuntos sociales. Contribuye así a la realización de los objetivos de la Estrategia de Lisboa.

2.6.5 El CESE ha acogido favorablemente la iniciativa de la Comisión Europea y del Banco Europeo de Inversiones (BEI) de crear un nuevo instrumento financiero, llamado Jessica ⁽³⁾, para apoyar de manera específica el desarrollo de los barrios urbanos desfavorecidos, incluida la vivienda social. Cabe señalar que este instrumento, al proporcionar préstamos y garantías a los operadores activos en el sector de la regeneración urbana y la vivienda social, permitirá movilizar el capital necesario para la renovación de los barrios. La gestión de este instrumento deberá correr a cargo de agentes especializados en la renovación urbana, en estrecha colaboración con las autoridades locales. Este instrumento deberá tener un efecto de palanca en los barrios para mejorar las condiciones de vida de sus habitantes. El instrumento Jeremie ⁽⁴⁾ también constituye una oportunidad para los operadores del sector de la vivienda social que obran por crear barrios agradables para todos.

2.6.6 En relación con las políticas energéticas, la Comisión Europea ha propuesto realizar en el ámbito del programa **Intelligent Energy** una acción piloto en el sector de la vivienda social que ha permitido seleccionar y promover proyectos ejemplares en lo tocante a la eficiencia energética y los intercambios entre los agentes del sector. Dada la ambición europea de crear una política energética común y de coordinar de la mejor manera posible las acciones de los Estados miembros en este ámbito, es fundamental garantizar la continuidad de este instrumento más allá del apoyo de acciones piloto.

Bruselas, 15 de marzo de 2007.

2.6.7 Por último, en lo que se refiere a la innovación técnica y social, el apoyo del VII Programa Marco de Investigación y Desarrollo permitirá determinar el potencial existente en el sector de la vivienda en materia de reducción del consumo energético y desarrollo urbano sostenible.

2.6.8 La normalización europea guarda una estrecha relación con la vivienda y los servicios relacionados. Sin embargo, se trata de un sector en el que las decisiones técnicas y urbanísticas se solapan con las elecciones de sociedad, y no es aceptable que se puedan imponer a los agentes unas normas derivadas exclusivamente de la actividad de grupos de trabajo, sin que se hayan garantizado los medios para ejercer un control político del proceso de normalización. El ejemplo de la norma sobre la «prevención de actos malintencionados mediante el urbanismo y la construcción», que se adoptó sin una verdadera reflexión política sobre el modelo urbano inducido por los cuadros de análisis del riesgo, nos incita a reflexionar sobre el proceso normativo en este sector.

2.6.9 Por último, la Comisión ha elaborado una estrategia para un desarrollo urbano sostenible que pretende alentar a las ciudades a reflexionar sobre su desarrollo, en particular en el ámbito de las políticas de transporte. Sin embargo, esta estrategia es meramente indicativa y podría no dar los resultados previstos si no toma en consideración la dimensión social del desarrollo urbano sostenible.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRAIDIS

⁽³⁾ Jessica: Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas (Ayuda europea conjunta en apoyo de inversiones sostenibles en zonas urbanas).

⁽⁴⁾ Jeremie: Joint Resources for Micro to Medium Enterprises (recursos europeos conjuntos para las microempresas y las medianas empresas).

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo relativa a los impuestos indirectos que gravan la concentración de capitales (Refundición)»

COM(2006) 760 final — 2006/0253 (CNS)

(2007/C 161/04)

El 16 de enero de 2007, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta mencionada.

La Sección Especializada de Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 23 de febrero de 2007 (ponente: Sr. BURANI).

En su 434º Pleno de los días 14 y 15 de marzo de 2007 (sesión del 14 de marzo de 2007), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 159 votos a favor y 6 abstenciones el presente Dictamen.

1. Exposición de motivos

1.1 La propuesta analizada tiene por objeto refundir la Directiva 69/335/CEE del Consejo referida a los impuestos sobre las aportaciones de capital a las sociedades, modificada en varias ocasiones. Esta Directiva, que en principio aspiraba a armonizar los sistemas impositivos y a impedir la creación o aplicación de otros gravámenes similares por parte de los Estados miembros, fue modificada en diversas ocasiones hasta que en 1985 se reconoció, por medio de la Directiva 85/303/CEE, la necesidad de **suprimir por completo** el impuesto sobre las aportaciones, habida cuenta de sus efectos económicos adversos para las sociedades.

1.2 No obstante, la pérdida de ingresos fiscales que supondría la supresión del impuesto pareció inaceptable para determinados Estados miembros. Por lo tanto, en la Directiva de 1985 se concedió una excepción que permitía a los Estados miembros optar entre **eximir** las operaciones del impuesto sobre las aportaciones, o bien someterlas a un **tipo único** que no excediera del 1 %.

1.3 Como es natural, el principio sigue siendo válido en la propuesta de directiva analizada, que es una simple refundición de los textos anteriores. El Comité no puede sino tomar nota y dar su aprobación. No obstante, la exposición de motivos de la Comisión permite realizar algunas reflexiones que el Consejo podría aprovechar de forma útil en iniciativas posteriores.

2. Conclusiones y recomendaciones

2.1 La mayoría de los 25 Estados miembros aceptó la orientación del Consejo de 1985 y ha suprimido totalmente el

impuesto. En la actualidad, sólo siete Estados miembros continúan aplicándolo: Polonia y Portugal con un tipo impositivo del 0,50 % o menos, Chipre con un 0,6 % y Grecia, España, Luxemburgo y Austria con el tipo máximo del 1 %. Esta disparidad constituye un **obstáculo para alcanzar un nivel idéntico de trato** entre las empresas europeas, que es una de las condiciones para lograr un buen funcionamiento del mercado único. Aunque es cierto que en el ámbito fiscal subsisten muchas otras divergencias y obstáculos, no por ello debe renunciarse a eliminar totalmente este impuesto.

2.2 Los Estados miembros que todavía aplican la excepción podrían comparar las ventajas derivadas de los ingresos fiscales con la probable (y, en cierta medida, cuantificable) pérdida de inversiones por parte de otros Estados miembros o terceros países, disuadidos por una imposición que ha desaparecido de forma prácticamente generalizada. El CESE considera que la renuncia a aplicar la excepción sería beneficiosa para los interesados y un avance hacia el correcto funcionamiento del mercado único en su conjunto.

2.3 Asimismo, el CESE desea llamar la atención sobre una práctica que han adoptado algunos Estados miembros: el establecimiento de nuevas cargas tras la supresión del impuesto que, por lo tanto, es sustituido de forma subrepticia. En determinados casos, la Comisión ha intervenido y ha iniciado un procedimiento de infracción, pero no debe excluirse que existan otros supuestos que no hayan sido detectados. La vigilancia de los interlocutores sociales podría ayudar a eliminarlos.

Bruselas, 14 de marzo de 2007.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la retroadaptación de los retrovisores de los vehículos pesados de transporte de mercancías matriculados en la Comunidad»

COM(2006) 570 final — 2006/0183 (COD)

(2007/C 161/05)

El 10 de noviembre de 2006, de conformidad con la letra c) del primer párrafo del 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 Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 7 de febrero de 2007 (ponente: Sr. RANOCCHIARI).

En su 434º Pleno de los días 14 y 15 de marzo de 2007 (sesión del 14 de marzo de 2007), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 139 votos a favor y 6 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE comparte el empeño de la Comisión Europea de incrementar cada vez más la seguridad del tráfico vial y respalda plenamente la propuesta que ahora se examina, que pasa así a engrosar, justificadamente, la lista de iniciativas emprendidas con este objetivo.

1.2 El CESE acoge con satisfacción que, previamente a la presentación de la propuesta, la Comisión haya llevado a cabo un análisis de los costes/beneficios y una evaluación de impacto muy detallada. Esto ha permitido estructurar la propuesta de modo pragmático, teniendo debidamente en cuenta todos los aspectos del problema y otorgando la adecuada prioridad a proteger a los usuarios más vulnerables de las carreteras.

1.3 Sin embargo, el CESE cree conveniente señalar algunas críticas a la propuesta en su formulación actual y sugerir añadidos y precisiones que podrían permitir una aplicación más ágil y adecuada en relación con los plazos, la certificación y el control de su puesta en práctica.

1.4 El CESE espera que la Comisión tome debidamente en consideración sus sugerencias tanto sobre la necesidad de una verdadera uniformidad en el trato para evitar distorsiones de la competencia entre los Estados miembros, como sobre la importancia de facilitar a los propios Estados miembros más indicaciones acerca de sistemas de certificación fácilmente aplicables por parte de las autoridades nacionales correspondientes.

1.5 El CESE recomienda vivamente al Consejo y al Parlamento Europeo que se aplique cuanto antes la directiva propuesta para abarcar el mayor número de vehículos y garantizar así que se salvan vidas humanas en la medida prevista.

2. Motivación y contexto legislativo de la propuesta de la Comisión

2.1 La seguridad vial ha sido en todo momento una de las prioridades absolutas de las instituciones comunitarias. Sin lugar a dudas, la publicación del Libro Blanco sobre la política

europea de transportes ⁽¹⁾ supuso un momento importante en este renovado esfuerzo, al establecer, entre otros objetivos, la reducción a la mitad del número de víctimas en las carreteras para el año 2010.

2.2 Posteriores iniciativas como el *Programa de acción europeo de seguridad vial* ⁽²⁾ o la iniciativa «eSafety», entre otras muchas, han propuesto un enfoque integrado para este problema que, con la participación de la industria, los entes públicos y las asociaciones de usuarios de las carreteras, supera las limitaciones del pasado acogiéndose también, entre otros, al principio de subsidiaridad y a acciones concretas e inderogables de ámbito europeo.

2.3 Se han registrado muchos avances. Basta con pensar que, mientras que el tráfico vial se ha triplicado en los últimos 30 años, el número de víctimas en accidentes de carretera se ha reducido a la mitad. Sin embargo, este dato no nos puede tranquilizar en absoluto la conciencia, puesto que Europa paga todavía un precio demasiado alto por el incesante incremento de la movilidad, con cerca de 40 000 muertos al año y la desconsoladora previsión de que, quizás, no podamos responder al desafío lanzado en el Libro Blanco de 2001.

2.4 El CESE reconoce que la única manera de lograr avances decisivos en materia de seguridad vial pasa por mejorar conjuntamente los tres «pilares» que la componen: la industria automovilística, las infraestructuras y el comportamiento de los usuarios. Sin embargo, el CESE no puede dejar de apoyar toda iniciativa que, aun relacionada con uno solo de estos «pilares», nos permita aproximarnos al ambicioso objetivo establecido en 2001.

2.5 Desde esta perspectiva, el CESE respaldó ⁽³⁾ en su momento la aprobación de la Directiva 2003/97/CE ⁽⁴⁾, en la que, siempre con la seguridad vial como objetivo, se proponía una solución armonizada de ámbito europeo para reducir los peligros que supone una visibilidad lateral insuficiente para los conductores de vehículos comerciales pesados.

⁽¹⁾ La política europea de transportes de cara al 2010: la hora de la verdad, COM(2001) 370 final.

⁽²⁾ COM(2003) 311 final.

⁽³⁾ CESE 512/2002 — DO C 149 de 21.6.2002.

⁽⁴⁾ (...) Sobre la homologación de los dispositivos de visión indirecta y de los vehículos equipados con estos dispositivos, por la que se modifica (...), DO L 25 de 29.1.2004.

2.6 Efectivamente, la Directiva 2003/97/CE tenía como objetivo evitar accidentes ocasionados por la presencia en los vehículos comerciales pesados de un ángulo muerto lateral del lado del pasajero, obligando a instalar una serie de retrovisores mejorados a partir de 2006-2007.

2.7 Así, muchos accidentes tienen lugar porque, precisamente a causa del ángulo muerto en torno a su vehículo, los conductores de vehículos de grandes dimensiones no advierten la inmediata proximidad de otros usuarios de la carretera.

2.8 En particular, este peligro se presenta en cruces y rotondas, donde, al cambiar de dirección, los conductores se encuentran con un ángulo muerto lateral del lado del pasajero que les impide ver a los usuarios más próximos a su vehículo, como peatones, ciclistas y motociclistas, que son también los más vulnerables.

2.9 Se calcula que cada año mueren alrededor de 400 personas en estas circunstancias, algo que basta para explicar por qué el CESE, y no sólo él, respaldó sin reservas en su momento la aprobación de la Directiva 2003/97/CE, por la que se derogaba y sustituía la primera Directiva sobre la homologación de los dispositivos de visión indirecta (71/127/CEE) y las subsiguientes modificaciones. La directiva derogada establecía requisitos sobre el diseño de los retrovisores y su instalación en los vehículos, pero no alteraba, sin embargo, las disposiciones nacionales. Únicamente con la Directiva 2003/97/CE se ha establecido la obligatoriedad en toda Europa de instalar un determinado conjunto de retrovisores u otros dispositivos de visión indirecta, una medida que anteriormente era de carácter voluntario.

2.10 Por lo que respecta a los tipos de vehículos pesados, la Directiva 2003/97/CE afectaba a los vehículos de transporte de mercancías de la categoría N2 de más de 7,5 t y los de la categoría N3 ⁽⁵⁾. No obstante, ésta fue modificada a su vez por la Directiva 2005/27/CE ⁽⁶⁾ que, con ciertas condiciones, impone la obligación de instalar retrovisores de las clases IV y V ⁽⁷⁾ a los vehículos de 3,5 t, y no en los de 7,5 toneladas como hasta entonces.

2.11 Los requisitos de la Directiva 2003/97/CE se aplican a los vehículos homologados (nuevos tipos) a partir del 26 de enero de 2006 y a las nuevas matriculaciones (vehículos nuevos) a partir del 26 de enero de 2007. Esto significa que los vehículos ya en circulación, que representan la mayor parte del parque automovilístico, no están sometidos a los mismos requisitos.

2.12 La Unión Europea cuenta con más de 5 millones de vehículos pesados (>= 3,5 t). Dada la vida útil de estos vehículos (hasta 16 años) y el lento ritmo con que se renueva el parque (300 000 matriculaciones al año), si el proceso comienza en

2007, su renovación, con nuevos retrovisores, no se completará hasta 2023.

2.13 La propuesta de la Comisión que ahora examina el CESE tiene por objeto encontrar soluciones, en un plazo breve, en aras de la seguridad del parque automovilístico ya en circulación.

3. Contenido de la propuesta

3.1 En muy resumidas cuentas, la Comisión se sirve de un procedimiento temporal como es esta propuesta para solicitar la aplicación a los vehículos de las categorías N2 y N3 ya en circulación de los requisitos contemplados en la Directiva 2003/97/CE por lo que respecta a los nuevos retrovisores de las clases IV y V (visibilidad del lado del pasajero), con las siguientes excepciones:

- vehículos matriculados más de diez años antes de la fecha de transposición de la Directiva en las legislaciones nacionales (a título orientativo, 1998);
- aquellos vehículos en los que sea imposible instalar retrovisores de las clases IV y V y que cumplan las siguientes condiciones:
 - (a) ninguna parte de los retrovisores estará a menos de dos metros del suelo (± 10 cm), cuando el vehículo esté cargado con toda su carga permisible,
 - b) los retrovisores son totalmente visibles desde la posición del conductor;
- vehículos que ya hayan sido objeto de medidas nacionales ⁽⁸⁾ y que exijan la instalación de otros medios de visión indirecta que cubran al menos el 95 % del campo de visión total a ras del suelo, que es lo que aseguran los retrovisores previstos en la Directiva 2003/97/CE.

3.2 Los Estados miembros deberán aplicar la Directiva y, por lo tanto, hacer instalar los nuevos retrovisores en los doce primeros meses a partir de su entrada en vigor, con posibilidad de excepciones:

- se considerarán satisfechos los requisitos de la Directiva si los vehículos están equipados con retrovisores cuya combinación de campo de visión cubra al menos el 99 % del campo total de visión a ras del suelo de los retrovisores de las clases IV y V a que se refiere la Directiva 2003/97/CE;
- los Estados miembros podrán permitir a los vehículos matriculados dentro de un período comprendido entre 4 y 7 años antes de la entrada en vigor de la Directiva un año de plazo suplementario para adecuarse a ella, y a los matriculados entre 7 y 10 años antes de esa fecha dos años suplementarios.

⁽⁵⁾ N2: peso máximo a ras del suelo > t 3,5 y <= t 12; N3: peso máximo a ras del suelo > t 12.

⁽⁶⁾ DO L 81 de 30.5.2005.

⁽⁷⁾ Clase I, retrovisores internos; clases II y III, retrovisores externos principales; clase IV, externos de gran angular; clase V, externos de costado; clase VI, espejos anteriores.

⁽⁸⁾ Los denominados «abuelos»: Bélgica, Dinamarca y Países Bajos. A éstos se añade Alemania, donde un acuerdo voluntario entre el Gobierno y los constructores de camiones permite alcanzar los mismo resultados de esos tres países en los vehículos fabricados después de 2000.

3.3 Por lo que respecta a aquellos vehículos en los que resulte técnicamente imposible instalar los retrovisores previstos, podrán utilizarse otros dispositivos de visión indirecta (cámaras u otros instrumentos electrónicos) siempre y cuando aseguren el mismo campo de visión del 99 % anteriormente mencionado. En estos casos, los vehículos deberán ser homologados, cada uno por separado, por las autoridades competentes de los Estados miembros.

3.4 Se otorga a los Estados miembros la posibilidad de ampliar el alcance de la Directiva para incluir los vehículos de más de diez años.

4. Observaciones generales

4.1 Cabe destacar que la propuesta tendrá sentido únicamente si se aplica en un plazo lo suficientemente corto para influir de manera relevante en el parque de vehículos en circulación. Según las estimaciones de la Comisión, el gradual incremento de los vehículos dotados de nuevos retrovisores permitirá salvar más de 1 200 vidas humanas.

4.2 Sin embargo, en su evaluación de impacto adjunta a la propuesta ⁽⁹⁾, la propia Comisión reconoce que una aplicación inmediata y estricta de los nuevos requisitos ocasionaría numerosos problemas técnicos, con repercusiones negativas –también de orden económico– en los operadores del sector y con la consiguiente posibilidad de que se produjeran distorsiones del mercado.

4.3 La Comisión prevé que la sustitución de los retrovisores en la mayoría de los vehículos en circulación sea fácil de realizar con contención de costes, en torno a los 150 EUR ⁽¹⁰⁾. Para el resto del parque de vehículos, las soluciones van desde un leve retoque a la baja de los requisitos de visibilidad (> 99 %) a soluciones más complejas para los vehículos más antiguos, que en algunos casos exigirían modificaciones estructurales de la cabina, sin garantías de éxito y con un coste de miles de euros.

4.4 Ante estas variables, y cuando se presenten casos difíciles o (para algún modelo/versión de vehículo) aparentemente irresolubles, la Comisión invita a las autoridades nacionales de inspección a dar pruebas de flexibilidad y aceptar soluciones de carácter excepcional a costes razonables ⁽¹¹⁾.

4.5 Aun cuando comprende las razones de esta indeterminación, impuesta por los múltiples problemas técnicos que hay que afrontar, el CESE considera que la propuesta así formulada corre el riesgo de dar pie a interpretaciones muy divergentes, con repercusiones negativas en el mercado europeo del transporte de mercancías.

4.6 Las críticas que ha expresado el CESE acerca de la propuesta en su formulación actual se refieren principalmente a dos aspectos: el riesgo de que se dispense un trato desigual a los operadores del sector del transporte de mercancías, con la consiguiente distorsión de la competencia, y la ausencia de un sistema

simple, homogéneo y fiable para la certificación y el control de las nuevas disposiciones.

4.6.1 Por lo que respecta al primer aspecto, no parece oportuno pedir que los nuevos retrovisores cubran un 99 % y, al mismo tiempo, permitir un límite del 95 % a aquellos Estados miembros que ya hayan introducido legislación al respecto. El CESE consideraría más ecuánime y, a efectos de control, más sencillo establecer un único porcentaje válido en toda la UE.

4.6.2 Sin abandonar la cuestión de la igualdad de trato, la posibilidad que se concede a los Estados miembros para retrasar de manera autónoma la aplicación de las nuevas medidas a los vehículos más antiguos ⁽¹²⁾ puede ocasionar distorsiones de la competencia entre los vehículos que operan en el tráfico internacional. Por consiguiente, el CESE recomienda que, a la hora de ejecutar las medidas previstas, se apliquen los mismos plazos en todos los Estados miembros.

4.6.2.1 Habida cuenta del gran número de vehículos y de la complejidad de la certificación, el CESE considera a este respecto que el período de adaptación de dos años tras la transposición de la directiva no sólo es necesario, sino también suficiente. En este punto, las directrices generales del último Consejo de Ministros de Transporte ⁽¹³⁾ parecen alinearse con la solución que aquí se propone. Por el contrario, el propio Consejo parece dispuesto a aplicar la directiva a los vehículos matriculados no a partir de 1998, sino después del 1 de enero de 2000, con lo que se excluye un 15 % del parque.

4.6.3 En opinión del CESE, aún más controvertido resulta el segundo problema que se ha señalado: la certificación y el control de los nuevos requisitos. Es dudoso que la verificación y la certificación del campo de visión puedan llevarse a cabo eficazmente en cada vehículo en el momento de la inspección periódica. De hecho, determinar el campo de visión es una tarea muy laboriosa que implica una serie de parámetros y datos de considerable diversidad y complejidad.

4.6.3.1 Normalmente, como ocurre en el caso de la Directiva 2003/97/CE ya mencionada anteriormente, la marca de homologación se refiere a la certificación de un conjunto (retrovisor, brazos, cabina, asiento y altura del retrovisor respecto del suelo) que no depende solamente del retrovisor, sino también del modelo de vehículo en el que se ha instalado. Estas pruebas se efectúan en un prototipo y su aceptación implica y garantiza la aceptación de toda la producción en serie posterior. Por consiguiente, los retrovisores se homologan como un único conjunto de elementos, con una marca de homologación colocada en el cuerpo del retrovisor, por lo que, si se cambia el cristal reflectante, no debe sustituirse obligatoriamente el retrovisor. Así pues, los vehículos ya en circulación que han sido homologados sobre la base de la antigua Directiva 71/127/CEE se encontrarían con que, sustituyendo únicamente este cristal reflectante, tendrían una marca de homologación referida a una directiva derogada.

⁽⁹⁾ SEC(2006) 1238 y SEC(2006) 1239.

⁽¹⁰⁾ Se trata de un importe realista si se refiere únicamente a la sustitución del cristal reflectante, pero aumenta considerablemente cuando deba instalarse un retrovisor completo.

⁽¹¹⁾ Evaluación de impacto, p. 5.

⁽¹²⁾ Véase el punto 3.2.

⁽¹³⁾ Consejo de Ministros de TTE de 12.12.2006.

4.6.3.2 Por todo ello, si no se establece una determinada garantía de conformidad (etiqueta, certificado, etc.), se corre el riesgo de tener que inspeccionar todos los vehículos y someterlos a las pruebas contempladas en la Directiva 2003/97/CE como si se tuviese que homologar nuevamente el campo de visión de cada uno de los vehículos, al igual que ocurrirá cuando se recurra a instrumentos electrónicos para obtener el campo de visión previsto. Es fácil imaginar las consecuencias que esto acarreará para la carga de trabajo de las autoridades de certificación y control si tenemos en cuenta que se trata de millones de vehículos.

4.6.3.3 La solución que han planteado la Comisión Europea y el Consejo confía la certificación de conformidad a las inspecciones anuales (control técnico de vehículos) establecidas en la Directiva 96/96/CE de 20 de diciembre de 1996 para los vehículos de masa superior a las 3,5 t.

4.6.3.4 En lo relativo a los retrovisores, estos controles se limitan a verificar su presencia en los puntos requeridos, su integridad y la seguridad de su sujeción. Por lo tanto, como ya se ha mencionado anteriormente, es improbable que estos controles sirvan para certificar que el resultado global del campo de visión cumple los porcentajes exigidos.

4.6.3.5 El CESE se permite proponer una solución que parece más práctica de ejecutar y más fiable de cara a los resultados: una declaración de conformidad expedida por el instalador de los nuevos retrovisores. Podría ser un documento firmado por el responsable de la empresa que recopilaría no sólo todos los datos del vehículo, sino también los relativos a los retrovisores o a los cristales reflectantes que se hayan sustituido. Esta declaración se conservaría en el vehículo para su presentación tanto durante la revisión anual como en caso de controles de carretera. Además, al tratarse de un documento basado casi exclusivamente en códigos numéricos, su traducción a las lenguas comunitarias no plantearía mayores problemas.

5. Observaciones específicas

5.1 En el texto de presentación de la propuesta se recuerda que la Directiva 2003/97/CE fue modificada por la Directiva

2005/27/CE de la Comisión con objeto de ampliar el requisito general de instalar retrovisores de las clases IV y V a los vehículos de 3,5 toneladas, y no en los de 7,5 toneladas como hasta entonces.

5.1.1 Sin embargo, esta formulación induce a confusión ya que puede interpretarse como una disposición válida para todos aquellos vehículos N2 que no superen las 7,5 t. En realidad, la Directiva 2005/27/CE prevé esta obligación únicamente para aquellos vehículos que monten una cabina similar a la de un N3, que permite la instalación de un retrovisor de categoría V a dos metros del suelo. Sólo en estos casos se podrá exigir la instalación de los dos nuevos retrovisores.

5.1.2 En aras de una mayor claridad, el CESE propone, por lo tanto, que se revise la letra b) del artículo 2 de la propuesta, añadiendo una exención específica para aquellos vehículos de la categoría N2 de masa inferior a 7,5 t en los que resulte imposible instalar un retrovisor de la clase V, de conformidad con lo previsto en la Directiva 2005/27/CE.

5.2 En el octavo considerando se prevé una exención para los «vehículos de corta vida útil», entendiéndose éstos como vehículos con una considerable cantidad de años en funcionamiento y, por consiguiente, con una vida residual limitada. Habida cuenta de que la vida media del parque de vehículos no es la misma en los distintos Estados miembros, sería conveniente que la Comisión aclarase más este concepto y lo cuantificara.

5.3 En muchos vehículos ya en circulación se ha instalado ya, de manera opcional, un retrovisor gran angular (clase IV) del lado del conductor. Ahora que se sanciona la obligación de instalar el nuevo gran angular en el lado del pasajero, también debería sustituirse el primero. En la práctica, el conductor, que ya debe controlar varios espejos, podría tener problemas de valoración con dos retrovisores gran angular de distinta curvatura.

Bruselas, 14 de marzo de 2007.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

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

COM(2006) 604 final/2 — 2006/0197 (COD)

(2007/C 161/06)

El 20 de diciembre de 2006, de conformidad con el tercer párrafo del artículo 157 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta mencionada.

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

Dada la urgencia de los trabajos, el Comité Económico y Social Europeo, en su 434º Pleno, día 14 de marzo de 2007, nombró ponente general al Sr. PEZZINI y aprobó, por 93 votos a favor, 2 en contra y una abstención, el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 Obtener resultados científicos y técnicos de alta calidad y convertirlos en aplicaciones económicas y competitivas son condiciones esenciales para garantizar nuestro futuro, por ejemplo, respecto de las nanotecnologías, la sociedad de la información, los aspectos energéticos y climáticos, mantener y mejorar la posición general actual y desarrollar el modelo social europeo en vez de ponerlo en peligro.

1.2 El Comité siempre ha valorado de forma positiva toda iniciativa destinada a:

- reforzar las capacidades de innovación de la Comunidad y los Estados miembros,
- favorecer un enfoque integrado respecto del triángulo del conocimiento ⁽¹⁾,
- consolidar las relaciones entre el mundo académico y empresarial,
- apoyar todos los esfuerzos destinados a fomentar la investigación y la innovación,
- ampliar la colaboración público-privada en el ámbito de la IDT,
- mejorar el acceso de las PYME al nuevo conocimiento.

1.3 El CESE apoya con fuerza y determinación la idea de crear un instrumento como el Instituto Europeo de Tecnología (IET) con el fin de contribuir al desarrollo de una educación, innovación e investigación de calidad mediante el fomento de la cooperación y la integración entre los centros de excelencia europeos en los ámbitos industrial, universitario y científico.

1.4 El Comité destaca la importancia de un desarrollo coherente de la propuesta de IET con su fundamento jurídico, pensado especialmente para «acelerar la adaptación de la industria a los cambios estructurales, fomentar un entorno favorable a la iniciativa y al desarrollo de las empresas en el conjunto de la Comunidad, y, en particular, de las pequeñas y medianas empresas, fomentar un entorno favorable a la cooperación entre

empresas, favorecer un mejor aprovechamiento del potencial industrial de las políticas de innovación, de investigación y de desarrollo tecnológico» ⁽²⁾.

1.5 No obstante, el Comité considera que, para tener éxito, este nuevo instrumento integrado de conocimiento, investigación e innovación debe llegar a tener características propias y diferenciarse de los demás instrumentos comunitarios integrados existentes, como las plataformas tecnológicas europeas, las iniciativas conjuntas europeas, las redes europeas de excelencia, los proyectos integrados o los planes europeos de másters avanzados ⁽³⁾.

1.6 El Comité es consciente de que no sería correcto establecer un simple paralelismo entre el futuro IET y un centro como el Massachusetts Institute of Technology (MIT) de Estados Unidos, dado que este último nunca ha sido un proyecto federal de excelencia sino una universidad de excelencia, que se caracteriza por la existencia de una *MIT corporation* que cuenta con el apoyo de una sociedad de gestión de las inversiones (*Investment management company*). No obstante, el éxito de instituciones como el MIT demuestra que la excelencia es el fruto de un proceso evolutivo basado en principios adecuados y en un apoyo suficiente.

1.7 En todo caso, el Comité considera que si el futuro IET quiere obtener resultados y convertirse en un «agente de primer orden», es decir, un modelo de referencia y un símbolo del rendimiento de la excelencia europea, debe exceder la función de simple integrador de recursos.

1.8 Con tal fin, no sólo la concepción, estructura y organización deberán responder de forma plena y coherente a los objetivos dispuestos en el Tratado, que constituye el fundamento jurídico esencial, sino también desarrollar una cultura de la competencia y la excelencia orientada hacia la ciencia y la tecnología que atraiga a los mejores estudiantes y produzca los mejores científicos e ingenieros. Se trata de una condición indispensable para la creación de nuevos conocimientos y una innovación continua.

⁽¹⁾ Generar conocimiento mediante la investigación, difundirlo mediante la enseñanza y aplicarlo mediante la innovación.

⁽²⁾ Artículo 157 del Tratado CE, que constituye el fundamento jurídico de la propuesta de la Comisión.

⁽³⁾ Véase, por ejemplo, la EMM-Nano dentro de Erasmus Mundus, www.emm-nano.org.

1.9 El Comité también considera importante no detenerse en la idea de «buque insignia del conocimiento» de prestigio internacional ⁽⁴⁾ y, en cambio, aprovechar la energía de todos los agentes interesados necesaria para desarrollar una marca de resultados sobresalientes que distingan a cada *comunidad de conocimiento e innovación (CCI)* para intentar lograr resultados concretos con repercusión en el mercado:

- desde el punto de vista de la transferencia del conocimiento y de los descubrimientos de la investigación para una innovación comercial real,
- merced a la creación de nuevas empresas en la vanguardia de la competitividad,
- mediante la captación y formación de expertos de fama internacional,
- al fomentar nuevos empleos estables y cualificados.

1.10 Las estructuras y organización del Instituto deben idearse y realizarse de forma que:

- se orienten hacia el mundo empresarial y laboral europeo, incrementando los esfuerzos en favor de la sociedad del conocimiento,
- se adecuen a la dimensión económica y social del modelo comunitario,
- tengan una fuerte relevancia internacional, para atraer a investigadores y empresas del todo el mundo.

1.10.1 La fórmula de la empresa común podría tenerse debidamente en cuenta.

1.11 Aunque como mínimo los éxitos iniciales del IET dependerán en gran medida de una financiación adecuada por parte de la Comunidad y los Estados miembros, esta no debería desviarse de otros programas adoptados en materia de investigación e innovación.

1.11.1 El Comité considera que en el futuro IET siempre tendrán más importancia, por una parte, los mecanismos de fomento de las patentes y los sistemas de gestión de la propiedad intelectual y, por otra parte, la capacidad para captar fondos privados de financiación; estos últimos deberán superar ampliamente a los fondos comunitarios, de manera que no mermen los recursos de los demás programas, en especial los que se destinan a la investigación y la innovación.

1.11.2 Respecto de los recursos financieros, el Comité considera necesario prever una dotación inicial de fondos comunitarios que podrían proceder de los recursos suplementarios en el marco de la revisión intermedia del Séptimo Programa Marco de IDT+D, mientras que una parte significativa debería ser aportada proporcionalmente por los Estados miembros. Tampoco debe excluirse la posibilidad de pedir intervenciones del BEI para las redes de innovación y la investigación universitaria.

1.12 El CESE opina que también es importante la capacidad que desarrolle el Instituto en el mercado del conocimiento, la innovación y la investigación, con el fin de garantizar una interacción cada vez mayor entre el propio Instituto y sus ramifica-

ciones, es decir, las comunidades de conocimiento e innovación (CCI).

1.12.1 Ello podrá alcanzarse por medio de grandes actos públicos organizados por el sistema IET y destinados a valorizar una marca de excelencia única, concebida como una estructura de red descentralizada en cuanto a captación y difusión de los recursos del conocimiento y la innovación.

1.12.2 La innovación y el éxito son el resultado de un equilibrio delicado entre procedimientos orientados hacia los resultados y la libertad individual para desarrollar ideas y conceptos nuevos que deberán someterse a la prueba de la competencia. La capacidad de responder a criterios de garantía de la calidad normalizados a nivel europeo debe constituir la base de las acciones de investigación, conocimiento e innovación de toda la estructura en red del IET. Sin una interacción entre la investigación, la innovación y la industria orientada a la comercialización, la investigación financiada con fondos públicos sólo tendrán una mínima repercusión en la economía.

1.13 El CESE estima que el sistema de selección de las redes de empresas, los centros de investigación, los laboratorios y las universidades, aspirantes a convertirse en CCI, deberían adoptar el principio de abajo arriba (*bottom-up*) y basarse en criterios claros y transparentes, como la excelencia y el éxito profesional, las capacidades y la experiencia en los procesos de transferencia de tecnologías, sobre todo, hacia las PYME.

1.13.1 En todo caso, no debería considerarse que el nuevo estatuto de CCI se adquiere por tiempo indeterminado, sino que debe ser objeto de evaluaciones periódicas sobre la calidad y los resultados concretos obtenidos, sin perjuicio de que sea necesario un período adecuado de consolidación.

1.14 Asimismo, el Comité considera que el «sistema» IET debería tener el objetivo, llegado el caso, de incorporar una selección de los centros de excelencia que ya existen en la UE, pero no debería convertirse en una superestructura burocrática de apoyo a estos centros. Por ello, debería aspirar a valorizar más el componente industrial y de investigación interdisciplinaria, tanto dentro de los órganos estatutarios como en los encargados de la selección.

1.14.1 A este respecto, sería conveniente crear una sociedad de gestión de las inversiones del IET que permita tener un enfoque innovador respecto de las lagunas tradicionales que suelen caracterizar las relaciones entre la industria, el mundo académico y la investigación.

1.15 Por último, el Comité opina que es necesaria una mayor transparencia respecto de la determinación y expedición de los títulos del IET por parte de las redes CCI y el propio IET. Al menos durante un período inicial suficientemente largo, la concesión de titulaciones debería seguir siendo competencia, y responsabilidad, de las universidades o centros técnicos universitarios (institutos de tecnología) de los Estados miembros que han sido seleccionados como socios dentro de cada CCI. Siempre que cumplan unas condiciones mínimas, sus titulaciones podrían llevar la marca IET.

(4) COM(2006) 77 final de 22.2.2006.

1.16 El Comité considera que la concesión de la marca IET a las titulaciones de las redes CCI debería estar sujeta a la obligación de que los estudios y las investigaciones efectuados tengan lugar en tres institutos diferentes de tres Estados miembros. Ello garantizaría que cada titulación tiene una dimensión interdisciplinar europea, que las investigaciones han demostrado un impacto potencial suficiente en cuanto a innovación y, por último, que han sido confirmadas por el IET central.

1.17 Respecto de los estatutos del IET, el Comité considera conveniente añadir a la Junta de Gobierno ⁽⁵⁾, establecida en la propuesta de Estatutos de la Comisión, un comité de supervisión compuesto por representantes de los Estados miembros y presidido por un representante de la Comisión, un comité ejecutivo compuesto por dos representantes, respectivamente, del mundo empresarial, de los centros de investigación y de las universidades dirigido por el presidente de la Junta de Gobierno, un director administrativo y un rector.

2. Introducción

2.1 El informe intermedio que se presentó al Consejo Europeo de primavera de 2005, «Trabajando juntos por el crecimiento y el empleo — Relanzamiento de la estrategia de Lisboa» ⁽⁶⁾, ya enumeraba algunos principios fundamentales para la reactivación como el carácter específico de las medidas que debían adoptarse, una amplia participación, la asunción de los objetivos por todos y, por último, la existencia de niveles de responsabilidad perfectamente determinados.

2.2 Dentro de los elementos integrantes de la Estrategia de Lisboa se destacó la difusión del conocimiento mediante un sistema educativo de gran calidad. En concreto, la Unión tiene que conseguir que sus universidades puedan competir con las mejores del mundo, pero para ello es necesaria la realización del espacio europeo de educación superior, que facilitará la creación y difusión del conocimiento en todo el territorio de la Unión.

2.3 La Comisión, para contribuir a lograr este objetivo, declaró que propondría la creación de un «Instituto Europeo de Tecnología» y que se esforzaría por conseguir que las universidades europeas pudieran competir a nivel internacional, dado que «se ha comprobado la inadecuación de los actuales enfoques de la financiación, la gobernanza y la calidad para hacer frente al reto del mercado mundial de los investigadores, los estudiantes y el mundo del conocimiento como tal».

2.4 El Comité se ha pronunciado en varias ocasiones sobre este problema ⁽⁷⁾ y ha defendido, entre otros puntos, en el dictamen exploratorio «El camino hacia la sociedad europea del

conocimiento — La contribución de la sociedad civil organizada a la Estrategia de Lisboa» ⁽⁸⁾, la necesidad de crear un espacio europeo común del conocimiento, basado en una cooperación en las políticas de aprendizaje, investigación e innovación. En este dictamen, el CESE instaba a las empresas, instituciones financieras y fundaciones privadas a asumir su responsabilidad y aumentar las inversiones en la economía del conocimiento, apoyando por ejemplo los acuerdos de asociación público-privada a nivel europeo.

2.5 En Estados Unidos, el Massachusetts Institute of Technology (MIT), creado en Boston en 1861, cuenta en la actualidad con cerca de 10 000 estudiantes y un claustro de profesores de casi 10 000 personas que utilizan un sistema multidisciplinar de alta calidad que abarca desde la economía al derecho, desde la arquitectura a la ingeniería, así como desde las técnicas de gestión a las matemáticas y la física y a la biología. El MIT cuesta más de 1 000 millones de dólares anuales, pero en la llamada «Lista de Shanghai», que clasifica a las mejores universidades del mundo ⁽⁹⁾, ocupa el quinto puesto.

2.6 Respecto de Europa, en 2010 deberían alcanzarse los objetivos fijados en el «Proceso de Bolonia», esto es, la iniciativa que puso en marcha la Unión Europea en 1999 para armonizar los distintos sistemas de enseñanza superior europeos con el fin de crear un espacio europeo de educación superior y fomentar a nivel mundial el sistema europeo de enseñanza superior, que tiene los siguientes objetivos:

- adopción de un sistema de titulaciones fácilmente comprensible y comparable,
- convergencia de los sistemas de enseñanza estructurados en tres ciclos principales (grado, máster y doctorado),
- consolidación del sistema de créditos didácticos, basado en el sistema ECTS ⁽¹⁰⁾, que puede adquirirse siguiendo programas de estudios diferentes,
- promoción de la movilidad (para estudiantes, profesores, investigadores y personal técnico y administrativo) así como supresión de obstáculos a la libre y plena circulación,

⁽⁸⁾ DO C 65 de 17.3.2006, ponentes: Sres. OLSSON, BELABED y van IERSEL.

⁽⁹⁾ Véase la «lista de Shanghai 2005» de las 50 mejores universidades. Entre las 30 primeras sólo figuran cuatro universidades de la UE: 1 Harvard University US, 2 **Cambridge University UK**, 3 Stanford University US, 4 University of California — Berkeley US, 5 Massachusetts Inst tech (MIT) US, 6 California Inst Tech US, 7 Columbia University US, 8 Princeton University US, 9 University Chicago US, 10 **Oxford University UK**, 11 Yale University US, 12 Cornell University US, 13 University of California — San Diego US, 14 University of California — Los Angeles US, 15 University of Pennsylvania US, 16 University of Wisconsin — Madison US, 17 University of Washington — Seattle US, 18 University of California — San Francisco US, 19 Johns Hopkins University US, 20 Tokyo University Asia/Pac, 21 University of Michigan — Ann Arbor US, 22 Kyoto University Asia/Pac, 23 **Imperial College London UK**, 24 University of Toronto CA, 25 University of Illinois — Urbana Champaign US, 26 **University College London UK**, 27 Swiss Fed Inst Tech — Zurich CH, 28 Washington University — St. Louis US, 29 New York University US, 30 Rockefeller University US.

⁽¹⁰⁾ ECTS, sistema europeo de transferencia y acumulación de créditos.

⁽⁵⁾ Véase nota 28.

⁽⁶⁾ COM(2005) 24 final de 2.2.2005.

⁽⁷⁾ (DO C 120 de 20.5.2005), ponentes: Sres. EHNMARK, VEVEER, SIMPSON; (DO C 120 de 20.5.2005), ponente: Sr. KORYFIDIS; CESE 135/2005 (DO C 221 de 8.9.2005), ponente: Sr. GREIF; (DO C 221 de 8.9.2005), ponente: KORYFIDIS.

— fomento de la cooperación a escala europea en el ámbito de la evaluación de la calidad,

— fomento de una necesaria dimensión europea en la educación superior, con especial atención a los programas de estudios, la cooperación entre instituciones universitarias, la movilidad, los planes integrados, la formación y la investigación.

2.7 El 26 de septiembre de 2006 el Parlamento Europeo adoptó una Resolución sobre la creación de un marco europeo de cualificaciones ⁽¹¹⁾, que toma en consideración los procesos de Bolonia y de Copenhague de 2002 y se basa en el fomento de una mayor cooperación europea en materia de educación y formación profesional, con el fin de alcanzar una serie de resultados concretos ⁽¹²⁾.

2.8 En 2005 la Comisión publicó el segundo informe sobre los avances hacia los objetivos de Lisboa en el ámbito de la educación y la formación ⁽¹³⁾ en el que se destaca, entre otros aspectos, la dificultad de incrementar el número de titulados en Europa, la necesidad de actualizar e integrar los conocimientos, competencias y cualificaciones a lo largo de toda la vida mediante avanzados sistemas de educación permanente y, por último, la necesidad de aumentar las inversiones públicas en educación y formación superior uniéndolas a inversiones privadas, así como de formar a profesores y personal docente de alta calidad y competencia ajustándose al recambio generacional (aproximadamente un millón de personas en el período 2005-2015).

2.9 En 2006 la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) completó un estudio elaborado desde el punto de vista de la demanda ⁽¹⁴⁾ con el título *Programme for International Student Assessment (PISA)* ⁽¹⁵⁾, que ofrece una visión general de las características, actitudes y capacidades de los estudiantes para utilizar los conocimientos adquiridos.

⁽¹¹⁾ Resolución del Parlamento Europeo sobre la creación de un marco europeo de cualificaciones de 26.9.2006 (2006/2002(INI)).

⁽¹²⁾ Objetivos del proceso de Copenhague:

- un marco único para la transparencia de las cualificaciones y competencias (currículum vitae europeo, certificados, diplomas, Europass-formación, etc.),
- un sistema de transferencia de créditos para la formación profesional, inspirado en el de la educación superior,
- principios comunes de calidad para la educación y la formación profesional a partir de un núcleo de criterios comunes relativos a la garantía de calidad que podrían servir de base para iniciativas a escala europea como directrices de calidad y listas de requisitos para la educación y la formación profesional,
- principios comunes para la validación de modalidades de aprendizaje no formales e informales que garanticen una mayor compatibilidad entre los planteamientos en distintos países y a diversos niveles,
- una dimensión europea de los servicios de orientación y asesoramiento para que los ciudadanos tengan mayor acceso al aprendizaje permanente.

⁽¹³⁾ SEC(2005) 419 de 22.3.2005 — *Commission staff working paper: Progress towards the Lisbon objectives in education and training, 2005 Report*.

⁽¹⁴⁾ El 2 de octubre de 2006 la OCDE publicó el marco programático 2009-2015 que prevé incluir tres nuevos ámbitos de investigación:

- 1) cuantificación del progreso de aprendizaje en el tiempo y comparación de los avances entre países,
- 2) relación entre los aspectos de la educación y los resultados del aprendizaje,
- 3) valoración de las competencias en las TIC y en el uso de la tecnología como forma de abarcar una serie más amplia de tareas de evaluación.

⁽¹⁵⁾ PISA, *Assessing Scientific, Reading and Mathematical Literacy: a framework for PISA 2006*, OCDE 11.9.2006.

2.10 La debilidad del sistema educativo universitario europeo parece deberse a cuatro causas principales ⁽¹⁶⁾:

— **excesiva uniformidad**: no hay suficiente flexibilidad y diversidad para satisfacer las nuevas peticiones,

— **«insularidad»**: las universidades funcionan demasiado a menudo como torres de marfil que no mantienen lazos adecuados con el mundo de los negocios y la sociedad,

— **exceso de reglamentación**: con demasiada frecuencia las universidades no pueden modernizarse debido a la existencia de rígidas reglamentaciones nacionales,

— **financiación insuficiente**: el gasto de Europa en investigación, educación y formación es inferior al de sus competidores directos. Para superar este desfase, la UE debería gastar 150 000 millones de euros anuales, montante superior al total del presupuesto comunitario ⁽¹⁷⁾.

2.11 Los principales problemas que se quieren solucionar con la creación de un Instituto Europeo de Tecnología (IET) son los siguientes:

— bajo nivel de las inversiones para la enseñanza superior y la I+D y escasa concentración en polos de excelencia que permitan afrontar la competencia internacional,

— escasez de los instrumentos y porcentajes de conversión de los resultados del conocimiento y la I+D en actividades económicas competitivas y puestos de trabajo, en relación con los competidores importantes de la UE,

— carácter poco innovador de los modelos de gobernanza y organización de los centros europeos de investigación y educación superior, que suelen carecer de flexibilidad y estar excesivamente regulados,

— falta de un enfoque integrado respecto del triángulo «educación-investigación-innovación»,

— incapacidad para atraer y guardar de forma adecuada a los mejores enseñantes y estudiantes.

2.12 El Parlamento Europeo, en la Resolución sobre el presupuesto anual 2007, por un lado, se muestra a favor de incrementar las capacidades del triángulo del conocimiento (educación, investigación e innovación) y reforzar sus vínculos pero, por otro lado, se muestra escéptico sobre el establecimiento del nuevo Instituto Europeo de Tecnología que «puede socavar o solaparse con estructuras existentes y, por tanto, no ser el modo más efectivo de utilizar los fondos presupuestarios en este contexto» ⁽¹⁸⁾.

⁽¹⁶⁾ Véase *Can Europe close the education gap?* — Friends of Europe 27.9.2005.

⁽¹⁷⁾ El presupuesto de la UE para 2006 asciende a 121 200 millones de euros: del total 7 900 millones se destinan a la competencia y, de estos, 700 millones a la educación y la formación.

⁽¹⁸⁾ Resolución del PE de 28.4.2006 sobre el presupuesto 2007: *Informe de la Comisión relativo a la Estrategia Política Anual* (PE 371.730V03-00) (A6-0154/2006).

2.13 En cambio, el Consejo Europeo de los días 15 y 16 de junio de 2006 reiteró que el «Instituto Europeo de Tecnología (IET), en cooperación con las instituciones nacionales existentes, constituirá un paso importante a la hora de colmar el vacío que hoy existe entre la enseñanza superior, la investigación y la innovación, junto con otras acciones que aumenten las redes y sinergias entre las comunidades de investigación e innovación de alto nivel de Europa», y pidió a la Comisión que presentara una «propuesta formal [...] para su creación». En respuesta a esta petición, la Comisión presentó en noviembre de 2006 la propuesta analizada en el presente dictamen ⁽¹⁹⁾, como culminación de sus dos comunicaciones anteriores sobre el tema ⁽²⁰⁾.

2.13.1 Posteriormente, el Consejo Europeo de diciembre de 2006 confirmó la orientación positiva ya señalada.

3. Propuesta de la Comisión

3.1 La idea subyacente en la propuesta de Reglamento para crear el Instituto Europeo de Tecnología es que este pueda contribuir a la competitividad industrial reforzando la capacidad de innovación de los Estados miembros y de la Comunidad. Los objetivos de la propuesta son:

- mejorar la base competitiva de los Estados miembros haciendo que las organizaciones socias participen en actividades integradas de innovación, investigación y educación al más alto nivel internacional,
- promover la innovación a través de actividades estratégicas transdisciplinarias e interdisciplinarias de investigación y desarrollo y educación en ámbitos de interés económico o social clave,
- formar una «masa crítica» de recursos humanos y materiales en estos ámbitos de conocimiento, atrayendo y reteniendo la inversión del sector privado en innovación, educación e I+D, así como a los estudiantes de máster, los doctorandos y los investigadores,
- convertirse en un símbolo del espacio europeo integrado de la innovación, la investigación y la educación,
- convertirse en una referencia para la gestión de la innovación y en un modelo para la modernización de las instituciones de educación superior e investigación de la UE,
- ganarse una reputación a nivel mundial y ofrecer un entorno atractivo a los mejores talentos del mundo y permitir la participación de organizaciones socias, estudiantes e investigadores de fuera de la Unión Europea.

3.2 La Comisión propone dotar al IET de una estructura integrada con dos niveles que combine los enfoques de arriba abajo y de abajo arriba con arreglo al siguiente esquema:

- el IET propiamente dicho, regido por una Junta de Gobierno. La personalidad jurídica del IET estará constituida por la Junta de Gobierno, ayudada por un número muy reducido, unas 60 personas aproximadamente, de colaboradores científicos y administrativos. La Junta de Gobierno estará compuesta por un grupo de quince personalidades en representación del mundo empresarial y de la comunidad científica, al que se añadirán otros cuatro miembros en representación del personal y de los estudiantes del IET y de las CCI

(véase más abajo). Además, se establecen un Comité Ejecutivo de supervisión, un director para la gestión corriente y la representación jurídica y un Comité de Auditoría, de acuerdo con las disposiciones de los Estatutos del IET adjuntos a la propuesta de Reglamento;

- las comunidades de conocimiento e innovación (CCI), basadas en un planteamiento de redes. Las CCI son consorcios de organizaciones socias que representan a las universidades, institutos de investigaciones y empresas, que se unen en una asociación integrada para responder a la invitación del IET a presentar propuestas. Las CCI disfrutaban de una sustancial autonomía de organización interna para alcanzar los objetivos fijados mediante acuerdos contractuales con el IET.

3.3 El presupuesto general del IET para el período 2007–2013 se estima en unos 2 367,1 millones de euros, procedentes de:

- a) fuentes externas e internas, como las contribuciones de los Estados miembros y de los entes regionales y locales y las contribuciones del sector privado (empresas, capital riesgo, bancos, incluido el BEI); recursos derivados de las actividades propias del IET (por ejemplo, derechos de propiedad intelectual); recursos resultantes de las donaciones y dotaciones que el IET pueda acumular;
- b) fuentes comunitarias: presupuesto comunitario; márgenes no asignados (308,7 millones de euros); Fondos Estructurales; Séptimo programa marco de investigación y desarrollo tecnológico; programas comunitarios de enseñanza y formación permanente y programa marco de competitividad e innovación.

4. Observaciones generales

4.1 El Comité siempre ha valorado de forma positiva toda iniciativa destinada a reforzar la capacidad de innovación de la Comunidad y de los Estados miembros, apoyando un enfoque integrado del triángulo del conocimiento, especialmente entre el mundo académico y el empresarial. Por lo tanto, se muestra totalmente a favor de garantizar una mejor coordinación de los esfuerzos de investigación, intensificar la innovación y la educación en la UE, lograr una colaboración público-privada más eficaz en I+D y mejorar el acceso de las pequeñas y medianas empresas al conocimiento ⁽²¹⁾.

4.2 No obstante, el Comité no puede dejar de lado los tres principios clave que constituyen la base de la reactivación de la Estrategia de Lisboa, a saber:

- la necesidad de apoyar de manera decidida iniciativas europeas más específicas,
- una importante asunción de los objetivos,
- una clara determinación de los niveles de responsabilidad.

4.3 El Comité considera que debe valorarse con atención la forma en que la iniciativa analizada encaja con todas las demás iniciativas en curso que se basan en diversas políticas como las de investigación, empresa, desarrollo regional, sociedad de la información, educación y cultura.

⁽¹⁹⁾ COM(2006) 604 final de 13.11.2006.

⁽²⁰⁾ COM(2006) 77 final de 22.2.2006 y COM(2006) 276 de 8.6.2006.

⁽²¹⁾ DO C 120 de 20.5.2005, ponentes: Sres. VEVER, EHNMARK y van SIMPSON.

4.3.1 El Comité considera que, para convertirse en un modelo de referencia y un símbolo de la excelencia europea, el futuro Instituto no debe conformarse con convertirse en un integrado de recursos sino que debe organizarse, por lo que se refiera a la concepción, estructura y organización, para poner en práctica lo dispuesto en el Tratado, que constituye el fundamento jurídico esencial.

4.3.2 El Comité destaca que un aspecto clave del éxito del futuro IET deberá ser la capacidad de valorizar la comercialización de una marca única de excelencia, constituida por una estructura de red descentralizada, en cuanto a captación y difusión de los recursos del conocimiento y la innovación.

4.4 El Comité se muestra de acuerdo en la necesidad de que el IET tenga una estructura lo más ligera posible, flexible y dinámica, para ser capaz de aceptar y satisfacer las nuevas peticiones, y considera que debería analizarse la posibilidad de constituir una empresa común ⁽²²⁾; no obstante, destaca que esta estructura debe orientarse hacia el mundo empresarial y laboral y reitera el imperativo de que el IET se concentre en el objetivo primordial declarado que es transformar los resultados de la I+D en posibilidades comerciales.

4.4.1 Por ello, los criterios de selección de los órganos rectores deben incluir no sólo, ni prioritariamente, la excelencia científica sino también la capacidad de atraer capital innovador, crear nuevas empresas, generar y explotar patentes y captar financiación pública y privada, sin dejar de lado a las PYME.

4.5 El Comité considera que esta orientación debe reflejarse en los criterios de selección de las CCI, cuyos consorcios deben seguir siendo abiertos, en el marco de las prioridades de la programación plurianual comunitaria sobre investigación e innovación, para favorecer la participación de las empresas y entidades más pequeñas, garantizando una flexibilidad máxima y unas cargas administrativas mínimas.

4.5.1 Los criterios de cualificación de las CCI deberían determinarse mejor:

- garantizar la dimensión europea con nueve entidades pertenecientes como mínimo a tres Estados miembros;
- el nivel de conocimientos debe reflejar el nivel de excelencia previsto para el propio IET;
- debe garantizarse el nivel de interdisciplinariedad. Su composición debe respetar el equilibrio adecuado entre los tres aspectos definitorios del triángulo investigación, conocimiento e innovación;
- debe respetarse el equilibrio entre los componentes público y privado; debe demostrarse la capacidad de impacto de excelencia en los ámbitos de la investigación, conocimiento, patentes y transferencia de tecnología de cada uno de los componentes en el quinquenio anterior;
- debe presentarse un plan unitario de actividades conjuntas dentro de un programa que abarque un mínimo de cinco años.

⁽²²⁾ Véase el artículo 171 del Tratado CE.

4.6 En el marco de la Estrategia de Lisboa, si se quiere favorecer la instauración de un espacio europeo del conocimiento, será necesario crear incentivos con el fin de promover la movilidad entre las distintas profesiones intelectuales y entre los sectores público y privado, para impulsar el trasvase entre las distintas profesiones de gestión y entre directivos, investigadores e ingenieros y, por último, simplificar el paso de sectores institucionales a sectores privados y viceversa ⁽²³⁾; la movilidad a nivel europeo debe ser un aspecto significativo de los programas de formación, investigación y aplicaciones tecnológicas.

4.7 En cuanto a los recursos financieros para apoyar las actividades del IET, el CESE señala que la dotación inicial propuesta resulta muy escasa mientras que, en perspectiva, las fuentes de financiación parecen orientadas hacia los programas tradicionales ⁽²⁴⁾ y proceder de los ya reducidos recursos presupuestarios 2007-2013 en materia de investigación, innovación y educación, en competencia con otros instrumentos que tienen un enfoque integrado y una eficacia demostrada, como los proyectos integrados, las redes de excelencia y otros de más reciente creación como las iniciativas tecnológicas conjuntas o las plataformas tecnológicas europeas.

4.7.1 La dotación financiera prevista en el Séptimo programa marco de IDT, para el período 2007-2013, que supone aproximadamente el 5,8 % del presupuesto global de la Comunidad, ya resulta insuficiente para apoyar la política de incentivos a la investigación, por lo que no pueden quitársele recursos si no es con los procedimientos normales de participación en las licitaciones, a las que deberían poder acudir el IET y el CCI en condiciones de igualdad con los demás participantes.

4.7.2 Como mínimo los éxitos iniciales del IET dependerán en gran medida de una financiación adecuada por parte de la Comunidad que no debería desviarse de otros programas adoptados en materia de investigación e innovación: de hecho, las estimaciones de la Comisión en el período 2007-2013 para el conjunto del sistema IET parecen infravaloradas mientras que los fondos comunitarios procedentes del superávit presupuestario son muy limitados. El Comité considera que podría estudiarse el recurso a una fórmula como la de la empresa mixta recogida en el artículo 171 del Tratado CE, con la participación directa de los Estados miembros interesados (véase, por ejemplo, la fórmula utilizada para la Empresa Común Galileo) ⁽²⁵⁾.

⁽²³⁾ (DO C 110 de 30.4.2004), ponente: Sr. Wolf

⁽²⁴⁾ Debe recordarse que no se ha incluido ninguna disposición específica relativa al IET en las nuevas propuestas legislativas que forman parte de las negociaciones sobre el Acuerdo Interinstitucional de 17 de mayo de 2006 sobre disciplina presupuestaria y buena gestión financiera.

⁽²⁵⁾ Los órganos de la empresa común son:

- el Consejo de Administración formado por los miembros fundadores. las decisiones se toman por mayoría simple, salvo algunas de capital importancia para las que es necesaria una mayoría del 75 %. El Consejo de Administración toma todas las decisiones estratégicas sobre programas, finanzas y presupuesto. Además, nombra al director de la empresa común;
- el Comité ejecutivo que asiste al Consejo de Administración y al director;
- el director administrativo representa la función ejecutiva, se encarga de la gestión corriente de la empresa común y es el representante legal; dirige al personal, actualiza el plan de desarrollo del programa, prepara y presenta al Consejo de Administración las cuentas y el presupuesto anual y redacta el informe anual de avance del programa y situación financiera.

4.7.3 El Comité considera que la necesaria dotación inicial de fondos comunitarios podría proceder de los recursos **suplementarios** en el marco de la revisión intermedia del Séptimo Programa Marco de IDT+D, que deberían añadirse a las **contribuciones directas y proporcionales** de los Estados miembros.

4.7.4 Otra fuente de financiación podría proceder de las actividades del BEI en el ámbito de la iniciativa Innovación 2010 (*Innovation 2010 Initiative*, i2i) y de la acción del BEI en favor de la investigación universitaria ⁽²⁶⁾ y de las redes universitarias.

4.8 Además, la política comunitaria de I+D requiere un control más sistemático de todos los aspectos que limitan la movilidad de los investigadores, que en la actualidad se ve dificultada por la diversidad de las disposiciones sobre el reconocimiento de las titulaciones académicas y sobre las normas fiscales, de seguro y seguridad social ⁽²⁷⁾.

4.9 El Comité considera que si el Instituto Europeo de Tecnología quiere convertirse en una referencia a nivel mundial, capaz de incitar a los demás agentes y redes europeos del triángulo del conocimiento a mejorar sus resultados, deberá prepararse para atraer un volumen significativo de fondos privados que, de forma progresiva, deberían convertirse en su fuente principal de financiación.

4.10 Un aspecto importante a este respecto podría corresponder a la solución que se quiera dar a los problemas de protección de la propiedad intelectual, que quizá deban aclararse más en la propuesta, así como a los referidos a la definición de los diplomas del IET y a su expedición.

4.11 El Comité opina que es necesario aclarar más la determinación y expedición de las titulaciones del IET por parte de las redes CCI y el propio IET.

4.11.1 Durante un período inicial suficientemente largo, la expedición de titulaciones debería seguir siendo competencia, y responsabilidad, de las universidades o centros politécnicos de los Estados miembros que han sido seleccionados como socios dentro de cada CCI. No obstante, incluso en esta etapa inicial, las titulaciones deberían cumplir unas condiciones mínimas.

4.11.2 Estas condiciones podrían incluir los siguientes aspectos:

— los estudios y las investigaciones deben haberse desarrollado al menos en tres institutos diferentes de tres Estados miembros, con el fin de garantizar la dimensión europea del propio título;

— tienen que demostrar un impacto potencial suficiente en cuanto a innovación y ser confirmadas por el IET central.

4.12 Respecto de los Estatutos del IET, el Comité considera conveniente añadir a un **Consejo de Administración**, que asumiría la composición de la Junta de Gobierno prevista en la propuesta de Estatutos de la Comisión, con cinco representantes del mundo empresarial, cinco de los centros de investigación públicos y privados y cinco de las universidades públicas y privadas, al que se añadirán otros cuatro miembros en representación del personal y de los estudiantes del IET y de las CCI ⁽²⁸⁾, bajo la presidencia de un representante de la Comisión, los siguientes órganos: bajo la presidencia de un representante de la Comisión, los siguientes órganos:

— un **comité de supervisión** compuesto por **representantes de los Estados miembros** y presidido por un representante de la Comisión;

— un **comité ejecutivo** compuesto por dos representantes, respectivamente, del mundo empresarial, de los centros de investigación y de las universidades dirigido por el presidente del Consejo de Administración;

— un **director administrativo** y un **rector** nombrados, y revocados, por el Consejo de Administración, previo dictamen favorable del comité de supervisión.

4.12.1 Si se adoptara la fórmula de la Empresa Común IET, los miembros del personal administrativo y científico de la empresa común deberían tener un contrato de duración determinada, a imagen del régimen aplicable a los otros agentes de la Comunidad Europea ⁽²⁹⁾.

Bruselas, 14 de marzo de 2007.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

⁽²⁶⁾ Véanse los programas Starebei, Eiburs y Bei University Networks.
⁽²⁷⁾ Véase la nota 22.

⁽²⁸⁾ Dicha composición debe garantizar asimismo una presencia adecuada de los interlocutores sociales.

⁽²⁹⁾ Véase el artículo 11 del Estatuto de la Empresa Común Galileo — Reglamento (CE) n° 876/2002 del Consejo de 21 de mayo de 2002 por el que se crea la Empresa Común Galileo (DO L 138 de 28.5.2002).

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva CE del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el campo de visión y los limpiaparabrisas de los tractores agrícolas o forestales de ruedas» (Versión codificada)

COM(2006) 651 final — 2006/0216 (COD)

(2007/C 161/07)

El 22 de noviembre de 2006, de conformidad con el artículo 95 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta mencionada.

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 7 de febrero de 2007 (ponente: Sr. BURNS).

En su 434º Pleno de los días 14 y 15 de marzo de 2007 (sesión del 14 de marzo de 2007), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 146 votos a favor y 7 abstenciones el presente Dictamen.

1. El objeto de la propuesta sometida a examen es proceder a la codificación de la Directiva 74/347/CEE del Consejo, de 25 de junio de 1974, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros sobre el campo de visión y los limpiaparabrisas de los tractores agrícolas o forestales de ruedas.
2. El Comité considera muy útil tener todos los textos integrados en una directiva. Se le ha asegurado al Comité que esta compilación de normas no contiene variación sustancial alguna, sirviendo sólo al propósito de presentar el Derecho comunitario de forma clara y transparente. El Comité manifiesta su total apoyo a este objetivo y, teniendo en cuenta dichas garantías, acoge la propuesta favorablemente.

Bruselas, 14 de marzo de 2007.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre determinados elementos y características de los tractores agrícolas o forestales de ruedas (Versión codificada)»

COM(2006) 662 *final* — 2006/0221 (COD)

(2007/C 161/08)

El 22 de noviembre de 2006, de conformidad con el artículo 95 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta mencionada.

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 7 de febrero de 2007 (ponente: Sr. BURNS).

En su 434º Pleno de los días 14 y 15 de marzo de 2007 (sesión del 14 de marzo de 2007), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 147 votos a favor y 8 abstenciones el presente Dictamen.

1. El objeto de la propuesta sometida a examen es proceder a la codificación de la Directiva 74/151/CEE del Consejo, de 4 de marzo de 1974 relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros sobre determinados elementos y características de los tractores agrícolas o forestales de ruedas.
2. El Comité considera muy útil tener todos los textos integrados en una directiva. Se le ha asegurado al Comité que esta compilación de normas no contiene variación sustancial alguna, sirviendo sólo al propósito de presentar el Derecho comunitario de forma clara y transparente. El Comité manifiesta su total apoyo a este objetivo y, teniendo en cuenta dichas garantías, acoge la propuesta favorablemente.

Bruselas, 14 de marzo de 2007.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la velocidad máxima por construcción y las plataformas de carga de los tractores agrícolas o forestales de ruedas (Versión codificada)»

COM(2006) 667 final — 2006/0219 (COD)

(2007/C 161/09)

El 22 de noviembre de 2006, de conformidad con el artículo 95 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta mencionada.

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 7 de febrero de 2007 (ponente: Sr. BURNS).

En su 434º Pleno de los días 14 y 15 de marzo de 2007 (sesión del 14 de marzo de 2007), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 151 votos a favor y 6 abstenciones el presente Dictamen.

1. El objeto de la propuesta sometida a examen es proceder a la codificación de la Directiva 74/152/CEE del Consejo, de 4 de marzo de 1974, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros sobre la velocidad máxima por construcción y las plataformas de carga de los tractores agrícolas o forestales de ruedas.
2. El Comité considera muy útil tener todos los textos integrados en una directiva. Se le ha asegurado al Comité que esta compilación de normas no contiene variación sustancial alguna, sirviendo sólo al propósito de presentar el Derecho comunitario de forma clara y transparente. El Comité manifiesta su total apoyo a este objetivo y, teniendo en cuenta dichas garantías, acoge la propuesta favorablemente.

Bruselas, 14 de marzo de 2007.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el dispositivo de dirección de los tractores agrícolas o forestales de ruedas» (Versión codificada)

COM(2006) 670 final — 2006/0225 (COD)

(2007/C 161/10)

El 29 de noviembre de 2006, de conformidad con el artículo 95 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta mencionada.

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 7 de febrero de 2007 (ponente: Sr. BURNS).

En su 434º Pleno de los días 14 y 15 de marzo de 2007 (sesión del 14 de marzo de 2007), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 157 votos a favor y 6 abstenciones el presente Dictamen.

1. El objeto de la propuesta sometida a examen es proceder a la codificación de la Directiva 75/321/CEE del Consejo, de 20 de mayo de 1975, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros sobre el dispositivo de dirección de los tractores agrícolas o forestales de ruedas.
2. El Comité considera muy útil tener todos los textos integrados en una directiva. Se le ha asegurado al Comité que esta compilación de normas no contiene variación sustancial alguna, sirviendo sólo al propósito de presentar el Derecho comunitario de forma clara y transparente. El Comité manifiesta su total apoyo a este objetivo y, teniendo en cuenta dichas garantías, acoge la propuesta favorablemente.

Bruselas, 14 de marzo de 2007.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta modificada de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a las acciones de cesación en materia de protección de los intereses de los consumidores» (versión codificada)

COM(2006) 692 final — 2003/0099 (COD)

(2007/C 161/11)

El 11 de diciembre de 2006 el Consejo decidió, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 95 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta mencionada.

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 7 de febrero de 2007 (ponente: Sr. PEGADO LIZ).

En su 434º Pleno de los días 14 y 15 de marzo de 2007 (sesión 14 de marzo), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 153 votos a favor y 7 abstenciones el presente Dictamen.

1. La propuesta de codificación de la Directiva 98/27/CE ⁽¹⁾ de 19 de mayo de 1998 sometida a examen recoge, con modificaciones, la propuesta que con el mismo objetivo se presentó el 12 de mayo de 2003 ⁽²⁾ y sobre la cual el Comité emitió un dictamen favorable ⁽³⁾.

2. Su elaboración se hizo necesaria por la publicación entretanto de la Directiva 2005/29/CE, de 11 de junio de 2005, relativa a las prácticas comerciales desleales de las empresas en sus relaciones con los consumidores en el mercado interior, en la que se señala expresamente que estas prácticas podrán ser objeto de las acciones de cesación previstas en la Directiva con objeto de prevenirlas o hacerlas cesar, y se atribuye a las organizaciones de representación de los intereses colectivos de los consumidores la legitimidad para interponerlas.

3. Tal como se indica en el dictamen mencionado anteriormente, el Comité recuerda que, de conformidad con el acuerdo interinstitucional de 20 de diciembre de 1994 entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión, en una codificación no puede introducirse ninguna modificación sustancial. Tras examinar las modificaciones propuestas en esta ocasión, puede afirmarse que este principio ha sido respetado; cabe destacar asimismo que la Comisión atendió la petición que el Comité había formulado en su dictamen de que la propuesta de directiva fuera acompañada del texto íntegro modificado en el que se indicaran todos los cambios introducidos.

4. No obstante, el Comité no puede dejar de recordar que en su dictamen acerca de la antigua propuesta de la Comisión sobre este asunto ⁽⁴⁾, que dio origen a la Directiva 98/27/CE,

había señalado que la remisión en el apartado 1 de su artículo 1 a un «anexo» que contiene una lista de directivas produce un efecto indeseado, ya que hay que modificarlo constantemente cada vez que se publique, como sucede ahora, una nueva directiva cuyo derecho sustantivo requiera que su aplicación se lleve a cabo a través de acciones del tipo de las previstas en su parte dispositiva para la protección de los intereses colectivos de los consumidores ⁽⁵⁾.

4.1 Añade que esta articulación de la normativa es una manera innecesariamente complicada de legislar que contradice los objetivos de «legislar mejor» y de «simplificación legislativa» que el CESE comparte con la Comisión.

5. Por otro lado, la publicación de la Directiva 2005/29/CE ⁽⁶⁾ y, en concreto, las disposiciones de sus artículos 11 y 14, refuerza la recomendación formulada en el dictamen del CESE de 1996 en el sentido de que, tal como se señalaba entonces, hay que «plantearse la oportunidad de una acción de responsabilidad, que complementaría la eficacia de la acción inhibitoria».

5.1 Por consiguiente, el CESE insta a la Comisión a que prosiga la reflexión sobre la conveniencia de ampliar el ámbito de aplicación de las acciones de representación de los intereses colectivos, en concreto de los consumidores.

⁽¹⁾ Directiva 98/27/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de mayo de 1998, relativa a las acciones de cesación en materia de protección de los intereses de los consumidores (DO L 166 de 11.6.1998).

⁽²⁾ COM(2003) 241 final.

⁽³⁾ Dictamen del CESE Sr. BURANI ponente (DO C 10 de 14.1.2004).

⁽⁴⁾ COM(1995) 712 final, DO C 107 de 13.4.1996.

⁽⁵⁾ Dictamen del CESE (DO C 30 de 30.1.1997) Sr. RAMAEKERS, ponente y en el que se recogían las observaciones y propuestas al respecto, en particular, la de ECLG, BEUC y la mejor doctrina en este campo (véase, para toda la normativa, la publicación de Jerome FRANCK y Monique GOYENS «La proposition de directive relative aux actions en cessation en matière de protection des intérêts des consommateurs: quelques impressions préliminaires» (REDC, 1996,95).

⁽⁶⁾ DO L 149 de 11.6.2005; Dictamen del CESE: DO C 108 de 30.4.2004.

6. En conclusión, el Comité, dentro de los límites estrictos de la codificación efectuada por la Comisión sobre la base de la decisión de 1 de abril de 1987 [COM(1987) 868 PV], emite un

dictamen favorable sobre la iniciativa sometida a examen, tal como hizo en ocasiones anteriores en relación con la misma directiva.

Bruselas, 14 de marzo de 2007.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se deroga la Directiva 71/304/CEE del Consejo, de 26 de julio de 1971, relativa a la supresión de las restricciones a la libre prestación de servicios en el sector de los contratos administrativos de obras y a la adjudicación de contratos administrativos de obras por medio de agencias o sucursales»

COM(2006) 748 final — 2006/0249 (COD)

(2007/C 161/12)

El 13 de diciembre de 2006, 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 7 de febrero de 2007 (ponente: Sr. WILMS).

En su 434º Pleno de los días 14 y 15 de marzo de 2007 (sesión del 14 de marzo), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 87 votos a favor, 1 en contra y 13 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1 Al no haberse procedido a una consolidación coherente de los textos jurídicos, tras 50 años de producción ininterrumpida de legislación europea a través de tratados, directivas y reglamentos, recomendaciones, jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas y otros textos comunitarios, el Derecho comunitario se ha hecho sumamente complejo e incluso para los especialistas resulta difícilmente accesible.

1.2 En ciertos ámbitos, por ejemplo, se aprobaron nuevas directivas sin que, al mismo tiempo, se verificara adecuadamente si la nueva directiva convertía en obsoleta la legislación en vigor o si no la podía integrar, para de este modo poder derogar simultáneamente la directiva antigua relativa a la misma materia. En otros casos, se separaron determinados aspectos de una materia jurídica realmente única y, con los años, se regularon mediante directivas distintas. También se dio el caso de que, una vez aprobadas, las directivas se modificaran parcialmente por medio de actos legislativos, sin que al mismo tiempo se aprobara en cada caso un texto consolidado jurídicamente vinculante.

1.3 Ha llegado, por tanto, el momento de cambiar esta situación. Nada se opone a una consolidación técnica de las actuales directivas, siempre que se lleve a cabo con la mejor intención y no se utilice como medio de perseguir otros fines, como, por ejemplo, saldar viejas cuentas con otras instituciones o imponer el propio punto de vista que hasta el momento no había prevalecido en el proceso político.

Por consiguiente, el Comité acoge en principio favorablemente el objetivo declarado de la Comisión, esto es, llevar a cabo un saneamiento, desde el punto de vista estrictamente técnico, del ordenamiento jurídico.

1.4 Asimismo, el Comité no puede sino acoger positivamente la intención expresa de la Comisión de contribuir a simplificar el Derecho comunitario, con el fin de reducir la burocracia y el despilfarro absurdo en los Estados miembros.

1.5 No obstante, las correspondientes propuestas de directivas de la Comisión encaminadas a derogar o modificar los actos jurídicos en vigor en el marco de este proceso deben examinarse con arreglo a las dos observaciones arriba formuladas.

2. Síntesis de la propuesta de la Comisión ⁽¹⁾ y de la Directiva 71/304/CEE

2.1 La Comisión propone derogar la actual Directiva 71/304/CEE por medio de una nueva directiva ⁽²⁾.

2.2 La Directiva 71/304/CEE del Consejo, de 26 de julio de 1971, se adoptó para, en el interés de las empresas transfronterizas de servicios, incitar a los Estados miembros a suprimir las restricciones relativas al acceso, adjudicación, ejecución o participación en la ejecución de los contratos de obras por cuenta del Estado, de todos los organismos públicos y de las personas jurídicas públicas. La Directiva tenía por objeto combatir las discriminaciones directas e indirectas sufridas por las empresas de servicios extranjeras en la adjudicación de contratos públicos por los Estados miembros. Además, obligaba a los Estados miembros a asegurar, por una parte, que los empresarios no nacionales accedieran en las mismas condiciones que los nacionales a los créditos, ayudas y subvenciones, y, por otra, que dichos empresarios no nacionales «disfrut[ara]n sin restricción y, en cualquier caso, en las mismas condiciones que los nacionales, de las posibilidades de abastecimiento cuyo control pueda ejercer el Estado y que les sean necesarias para ejecutar su contrato».

2.3 La Comisión justifica su propuesta argumentando que, con las modificaciones que se han incorporado desde su adopción, esta Directiva ha quedado obsoleta.

2.3.1 Por un lado, el ámbito de la contratación pública se regula ahora por medio de las Directivas 2004/17/CE y 2004/18/CE, por lo que la Directiva en cuestión está anticuada.

2.3.2 Por otro, la Comisión indica que, en la medida en que la Directiva 71/304/CEE también se refiere a la libre prestación de servicios en general, hay que tener en cuenta que la jurisprudencia del TJCE en este ámbito ha cambiado de manera fundamental. En una nota a pie de página, la Comisión cita a este respecto el asunto C-76/90 *Säger*, en el que se estipula que el artículo 59 del Tratado de la CEE (libre prestación de servicios, artículo 49 en la actualidad) no sólo prohíbe toda discriminación contra los prestatarios de servicios en razón de su nacionalidad, sino que establece también la supresión de toda restricción, incluso si se aplica indistintamente a todos los prestatarios de servicios independientemente de su origen, «cuando pueda prohibir o entorpecer las actividades del prestatario establecido en otro Estado miembro en el que presta legalmente servicios análogos».

2.3.3 En su exposición de motivos, la Comisión resume la jurisprudencia del TJCE en los siguientes términos: «es evidente que el artículo 49 del Tratado CE prohíbe que las medidas se apliquen de forma discriminatoria y que pueda obstaculizar el ejercicio de la libre prestación de servicios».

2.4 En los considerandos, la Comisión vuelve a referirse a las nuevas Directivas sobre la adjudicación de contratos públicos y a la sentencia *Säger*, y destaca que con ellas se garantiza un nivel

de protección para el operador económico al menos tan alto como el que ofrecía la Directiva que se ha de derogar.

2.5 El texto de la Directiva propiamente dicho consta de cuatro artículos. El artículo 1 deroga la Directiva 71/304/CEE. En el artículo 2 se encomienda a los Estados miembros que mediante las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias lleven a cabo la transposición de la Directiva por la que se deroga la antigua Directiva; comuniquen a la Comisión el texto de las citadas disposiciones junto con una tabla de correspondencias entre las mismas y la Directiva objeto de examen, y hagan referencia a esta Directiva en dichas disposiciones o las hagan acompañar de dicha referencia en su publicación oficial, en la que los propios Estados miembros establecerán las modalidades de la mencionada referencia. En el artículo 3 se prevé la entrada en vigor de la Directiva el día de su publicación y el artículo 4 establece que los destinatarios de la Directiva son los Estados miembros.

3. Evaluación de la propuesta de la Comisión

3.1 Desafortunadamente, la propuesta de Directiva por la que se deroga la Directiva 71/304/CEE no resiste totalmente en todos sus puntos el examen de los aspectos señalados en el punto 1 del presente Dictamen.

3.2 En general, se puede observar que la Directiva propuesta, por la que se deroga otra directiva, constituye una de las primeras de este tipo de una larga serie de directivas similares. Por consiguiente, es oportuno plantearse la pregunta de si para aplicar el programa de trabajo presentado para los próximos meses y años, que prevé la derogación de un buen número de directivas que se han quedado obsoletas, realmente el método más eficaz es adoptar en cada caso una nueva directiva por cada directiva obsoleta. Con vistas a la futura aplicación del programa de trabajo, convendrá examinar de nuevo si, como solución alternativa, no sería posible y más eficiente derogar al mismo tiempo varias directivas mediante una única directiva nueva. Puesto que las leyes de los Estados miembros implican a menudo la transposición simultánea de varias directivas, se podría evitar así tener que adaptar las mismas leyes nacionales varias veces en poco tiempo.

3.3 Con relación a la propuesta de Directiva objeto de examen, se debería reflexionar de nuevo si no existe una opción a la modalidad de transposición prevista en el artículo 2, o si para lograr el objetivo deseado no bastaría con pedir a los Estados miembros que verificasen si es necesario adaptar su legislación y, en caso necesario, proceder a ello.

3.4 En efecto, en la Directiva de 1971 cuya derogación se propone se trataba principalmente de la supresión de las leyes y normativas nacionales discriminatorias entonces en vigor y de la aplicación de principios comunitarios generales en materia de adjudicación de contratos públicos, que en el ínterin se han repetido y se han precisado con más detalle en nuevas directivas.

⁽¹⁾ COM(2006) 748 final.

⁽²⁾ COM(2006) 748 final.

3.5 La supresión de normativas discriminatorias nacionales se hubo de llevar a cabo ya en los años setenta en el marco de la aplicación de la Directiva 71/304/CEE, o, en el caso de los nuevos Estados miembros, en el curso de la adopción del acervo comunitario. Ahora bien, la derogación prevista de esta Directiva no significa que haya que volver otra vez a tratar la supresión de las antiguas normativas nacionales discriminatorias. Tampoco es necesario ajustar las disposiciones nacionales adoptadas entonces para suprimir las normativas discriminatorias, ya que han alcanzado completamente el objetivo de supresión de éstas, y el Tratado y todas las directivas más recientes prevén de todos modos el mantenimiento de la derogación, esto es, la prohibición de las normativas discriminatorias.

3.6 La legislación relativa a la adjudicación de contratos públicos de los Estados miembros ha alcanzado ya por lo general, como muy tarde tras la aprobación de las Directivas 2004/18/CE y 2004/17/CE, un nivel que refleja la evolución del Derecho comunitario desde 1971. En los casos en que esto aún no sea así, la Comisión puede imponer todavía la transposición de las nuevas Directivas. En todo caso, puesto que los destinatarios de todas las Directivas son en principio los legisladores de los Estados miembros, es evidente que para lograr el

objetivo deseado bastaría sólo con la simple derogación de la Directiva 71/304/CEE al nivel europeo y la obligación impuesta a los Estados miembros de verificar la conformidad de su legislación. En la mayoría de los casos se tratará a lo sumo de eliminar las referencias explícitas a la Directiva 71/304/CEE, ya obsoleta, en la medida en que aún existan remisiones a ésta.

3.7 Es de lamentar, aunque ya nada se pueda hacer al respecto, que la Directiva 71/304/CE no se haya derogado conjuntamente con la adopción de las Directivas 2004/17/CE y 2004/18/CE. Por tanto, es recomendable que para todas las futuras propuestas de directiva se verifique siempre sistemáticamente si con la nueva directiva las antiguas directivas no quedan obsoletas y si, en caso necesario, no procede derogar sin más dichas directivas obsoletas. Estas medidas también podrían contribuir poco a poco a una mayor coherencia y claridad del Derecho europeo.

4. El CESE, por consiguiente, recomienda que la propuesta de Directiva se modifique de manera tal que se limite a establecer la derogación de la Directiva en cuestión y a pedir a los Estados miembros que verifiquen si precisan modificar su legislación y, en caso necesario, lleven a cabo los cambios necesarios.

Bruselas, 14 de marzo de 2007.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

ANEXO

al Dictamen del Comité Económico y Social Europeo

El texto siguiente del dictamen de la sección fue rechazado a raíz de las enmiendas aprobadas por la Asamblea, pero obtuvo al menos un cuarto de los votos emitidos:

- 3.9 En la exposición de motivos de la propuesta Directiva objeto de examen y en el segundo considerando, la Comisión trata subrepticamente de llegar a una interpretación un tanto parcial del Derecho primario comunitario.
- 3.10 Como ya era el caso en la propuesta de la Comisión relativa a la Directiva sobre los servicios, esto se produce sobre todo a través de una interpretación abreviada y parcial de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas sobre la libre prestación de servicios, en este caso de la sentencia del 25 de julio de 1991 relativa al asunto C-76/90 Säger, que la Comisión resume en los siguientes términos: «es evidente que el artículo 49 del Tratado CE prohíbe que las medidas se apliquen de forma discriminatoria y que pueda obstaculizar el ejercicio de la libre prestación de servicios». Como prueba de esta interpretación se cita en la nota a pie de página nº 7 de la exposición de motivos un importante principio establecido en la sentencia.
- 3.11 Al margen de que en este punto el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas no se refería de modo completamente general a todas las posibles medidas vigentes, sino sólo a las discriminaciones y limitaciones, con su resumen y cita abreviada la Comisión omite tener en cuenta otro principio fundamental de la sentencia, que ya figura en el apartado 15 de dicha sentencia –que la Comisión no cita– y en muchas sentencias posteriores, a saber: aunque todas las medidas y exigencias directa o indirectamente discriminatorias de los Estados miembros están claramente prohibidas, el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas sigue autorizando las medidas y exigencias no discriminatorias del Estado cuando se derivan de razones superiores y forzosas de interés general y al mismo tiempo son indispensables y apropiadas para lograr los objetivos y no van más allá de lo que es estrictamente necesario.

- 3.12 Pero, de manera palmaria, la interpretación que la Comisión hace en su resumen unilateral de la sentencia supone que para los prestatarios transfronterizos no debe valer en absoluto ninguna norma, requisito o medida del Estado miembro contratante, incluso si se ajusta totalmente a los objetivos de los Tratados europeos y al resto del Derecho comunitario, se aplica de manera enteramente no discriminatoria y manifiestamente cumple con todos los requisitos del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.
- 3.12.1 Si esa interpretación fuera correcta, todos los requisitos impuestos a los prestatarios se deberían considerar ilegales incluso en los proyectos financiados con ayudas comunitarias, incluidos los que se basan en normas explícitas de la UE para la concesión de ayudas comunitarias. En este sentido también pueden citarse los requisitos relativos al cumplimiento de determinadas normas en ámbitos aún no armonizados, pero importantes para la seguridad del transporte, como, por ejemplo, las normas nacionales sobre color, grado de reflexión y tamaño de los paneles que señalizan las entradas de localidades. O bien, las normas ejemplares de protección de los trabajadores que, como en los Países Bajos, regulan el peso y el tamaño máximos de los bordillos, a fin de reducir las tasas de invalidez de los trabajadores de carreteras públicas.
- 3.12.2 Estos ejemplos muestran ya por sí mismos lo absurdo de una interpretación excesivamente rigurosa de la libre prestación de servicios. En efecto, con tal interpretación el artículo 49 del Tratado CE se convertiría, en contra de su formulación literal y del contexto jurídico en relación con los demás artículos de los Tratados europeos, en una especie de «superderecho fundamental» para las empresas que operen en zonas transfronterizas, con lo que se eliminarían todas las condiciones marco jurídicas que, bien fundadas y conformes a los principios generales de la UE y de sus Estados miembros, se promulgaron para la regulación de las actividades empresariales. No sería fácil transmitir este enfoque a los ciudadanos de la Unión, y en relación con la Directiva sobre los servicios ya ha sido rechazado por las demás instituciones europeas.
- 3.13 Una interpretación jurídica de tal naturaleza no sólo entraría en contradicción con el contenido de las nuevas Directivas 2004/18/CE y 2004/17/CE, sino también con el espíritu y la letra de los Tratados europeos, las disposiciones y protocolos adicionales sobre el principio de subsidiariedad y la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.
- 3.14 Además, ni a la Comisión ni a ninguna otra institución comunitaria le compete interpretar las sentencias del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de manera vinculante, ni aún menos falsear el contenido de dichas sentencias mediante una cita abreviada de un tenor tal que llega a contradecir de manera inequívoca el propósito manifiesto del Tribunal de Justicia.
- 3.15 Si tales interpretaciones parciales pasaran a formar parte del Derecho derivado comunitario por vía de la propuesta de Directiva, se abrirían nuevas posibilidades de interpretación en relación con las Directivas más antiguas 2004/18/CE y 2004/17/CE, que no llevarían a más claridad y seguridad jurídicas, sino a todo lo contrario.
4. El CESE, por consiguiente, recomienda que la propuesta de Directiva se modifique de manera tal que se limite a establecer la derogación de la Directiva en cuestión y a pedir a los Estados miembros que verifiquen si precisan modificar su legislación y, en caso necesario, lleven a cabo los cambios necesarios, y que justifiquen esto de modo meramente técnico, remitiéndose a la aprobación en el ínterin de las Directivas 2004/18/CE y 2004/17/CE.

Resultado de la votación:

Votos a favor: 43. Votos en contra: 38. Abstenciones: 12

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros en materia de marcas» (Versión codificada)

COM(2006) 812 final — 2006/0264 (COD)

(2007/C 161/13)

El 17 de enero de 2007, 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 7 de febrero de 2007 (ponente: Sr. GRASSO).

En su 434º Pleno de los días 14 y 15 de marzo de 2007 (sesión del 14 de marzo), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 157 votos a favor y 3 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 La claridad y transparencia del Derecho comunitario dependen también de la codificación de una normativa que sufre frecuentes modificaciones.

1.2 Dicha codificación debe llevarse a cabo respetando íntegramente el proceso legislativo comunitario normal.

1.3 El objeto de la propuesta que se examina es proceder a la codificación de la Directiva 89/104/CEE del Consejo, de 21 de

diciembre de 1988, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros en materia de marcas. La nueva Directiva sustituirá a los actos que son objeto de la operación de codificación. La propuesta respeta en su totalidad el contenido de los textos codificados y, por tanto, se limita a reagruparlos realizando en ellos únicamente las modificaciones formales que la propia operación de codificación requiere.

1.4 El Comité suscribe la codificación.

Bruselas, 14 de marzo de 2007.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre los «25 actos que deben adaptarse urgentemente a la Decisión del Consejo 1999/468/CE, de 28 de junio de 1999, por la que se establecen los procedimientos para el ejercicio de las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión, modificada por la Decisión del Consejo 2006/512/CE de 17 de julio de 2006»

COM(2006) 901, 902, 903, 905, 906, 907, 908, 909, 910, 911, 912, 913, 914, 915, 916, 917, 918, 919, 920, 921, 922, 923, 924, 925, 926 final

(2007/C 161/14)

Entre el 18 de enero y el 8 de febrero de 2007, de conformidad con los artículos 37, 44, 47, 55, 95, 152, 175 y 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre las propuestas mencionadas.

El 14 de enero de 2007, el Comité Económico y Social Europeo encargó a la Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo la preparación de los trabajos en este asunto.

Dada la urgencia de los trabajos, en su 434º Pleno, de los días 14 y 15 de marzo de 2007 (sesión del 14 de marzo) el Comité Económico y Social Europeo ha decidido nombrar ponente general al Sr. Retureau y ha aprobado por 96 votos a favor, 1 en contra y 3 abstenciones el presente Dictamen.

1. Resumen del dictamen del Comité

1.1 El Comité acoge favorablemente la introducción del procedimiento de reglamentación con control en el sistema de comitología, que permite al Consejo y al Parlamento controlar y modificar, en su caso, los reglamentos de ejecución adoptados por la Comisión cuando el acto legislativo le reconoce la facultad de ejercer competencias de ejecución en ciertos ámbitos, aunque sin autorización para realizar modificaciones de fondo. Se trata solamente, en principio, de proceder a las adaptaciones y cambios necesarios para la buena aplicación del acto en cuestión, de conformidad con el artículo 251 del TCE.

1.2 Asimismo, constata que la modificación urgente de ciertos actos propuesta por la Comisión ⁽¹⁾ corresponde a la Decisión 2006/512/CE y la Declaración conjunta relativa a la lista de actos que deben adaptarse con la mayor brevedad posible, así como a la supresión de los límites de tiempo para la Comisión de cara al ejercicio de las competencias de ejecución.

2. Propuestas de la Comisión

2.1 La Decisión del Consejo 2006/512/CE, de 17 de julio de 2006 ⁽²⁾ modificó la Decisión del Consejo de 28 de junio de 1999 por la que se establecen los procedimientos para el ejercicio de las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión (1999/468/CE) ⁽³⁾, en particular por la incorporación de un artículo 5 bis que establece un nuevo procedimiento de reglamentación con control.

2.2 Los procedimientos de comitología que garantizan el seguimiento de cada acto legislativo incluirán, de este modo, una opción suplementaria que reforzará el control del Parlamento sobre el ejercicio de las competencias de ejecución conferidas a la Comisión en virtud de ese acto, cuando se trate de actos sometidos a esta nueva opción y referentes a la codecisión o al procedimiento Lamfalussy en materia financiera.

2.3 A través de una declaración conjunta ⁽⁴⁾, la Comisión, el Consejo y el Parlamento han establecido una lista que consideran urgente adaptar a la decisión modificada para introducir el procedimiento de reglamentación con control en sustitución del procedimiento inicial. Esta declaración conjunta prevé, además, que, en aplicación de los principios de buena legislación, las competencias de ejecución se confíen a la Comisión Europea sin límite de tiempo.

2.4 La Comisión propone ahora modificar, con carácter retroactivo, 26 actos legislativos que se consideran prioritarios ⁽⁵⁾, a fin de introducir el nuevo procedimiento y, en su caso, suprimir las limitaciones de tiempo en las competencias de ejecución que pudieran incluir.

2.5 En tres casos, los actos de codecisión enumerados no sólo modifican actos básicos ya existentes, sino que también hacen referencia únicamente a las disposiciones de comitología que hay que alinear en esos actos. En estos casos, la Comisión, por lo tanto, ha propuesto ajustar estos últimos. En particular:

2.5.1 Para adaptar la Directiva 2005/1/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 9 de marzo de 2005, la Comisión propone ajustar:

- la Directiva 91/675/CEE de 19 de diciembre de 1991 por la que se crea un Comité Europeo de Seguros y Pensiones de Jubilación;
- la Directiva 92/49/CEE del Consejo, de 18 de junio de 1992, sobre coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas relativas al seguro directo distinto del seguro de vida y por la que se modifican las Directivas 73/239/CEE y 88/357/CEE (tercera Directiva de seguros distintos del seguro de vida);

⁽¹⁾ COM(2006) 901 a 926.

⁽²⁾ DO L 200 de 22.7.2006, p. 11.

⁽³⁾ DO L 184 de 17.7.1999, p. 23.

⁽⁴⁾ DO C 255 de 21.10.2006, p. 11.

⁽⁵⁾ Se trata de los documentos COM(2006)901 a 926, introducidos por la Comunicación COM(2006) 900 final. Conviene señalar, no obstante, que no se ha consultado al CESE sobre el documento COM(2006) 904 final.

— la Directiva 2002/83/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 5 de noviembre de 2002 sobre el seguro de vida;

— la Directiva 2005/68/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2005, sobre el reaseguro y por la que se modifican las Directivas 73/239/CEE y 92/49/CEE del Consejo y las Directivas 98/78/CE y 2002/83/CE.

2.5.2 Para adaptar la Directiva 2003/41/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 3 de junio de 2003, relativa a las actividades y la supervisión de fondos de pensiones de empleo, la Comisión propone ajustar:

— la Directiva 2002/83/CE del Parlamento europeo y del Consejo mencionada anteriormente.

2.5.3 Para adaptar la Directiva 2001/107/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 21 de enero de 2002, la Comisión propone ajustar:

— la Directiva 85/611/CEE del Consejo, por la que se coordinan las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas sobre determinados organismos de inversión colectiva en valores mobiliarios (OICVM).

2.6 A continuación se presenta la lista completa de los actos que es prioritario adaptar:

(1) la Directiva 2006/49/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de junio de 2006, sobre la adecuación del capital de las empresas de inversión y las entidades de crédito;

(2) la Directiva 2006/48/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de junio de 2006, relativa al acceso a la actividad de las entidades de crédito y a su ejercicio;

(3) la Directiva 2006/43/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de mayo de 2006, relativa a la auditoría legal de las cuentas anuales y de las cuentas consolidadas, por la que se modifican las Directivas 78/660/CEE y 83/349/CEE del Consejo y se deroga la Directiva 84/253/CEE del Consejo;

(4) el Reglamento 2006/562/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de marzo de 2006 por el que se establece un Código comunitario de normas para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen);

(5) la Directiva 2005/68/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2005, sobre el reaseguro y por la que se modifican las Directivas 73/239/CEE y 92/49/CEE del Consejo y las Directivas 98/78/CE y 2002/83/CE;

(6) la Directiva 2005/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de octubre de 2005, relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales y para la financiación del terrorismo;

(7) la Directiva 2005/32/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de julio de 2005, por la que se insta un marco para el establecimiento de requisitos de diseño

ecológico aplicables a los productos que utilizan energía y por la que se modifica la Directiva 92/42/CEE del Consejo y las Directivas 96/57/CE y 2000/55/CE del Parlamento Europeo y del Consejo;

(8) el Reglamento (CE) n° 396/2005 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de febrero de 2005, relativo a los límites máximos de residuos de plaguicidas en alimentos y piensos de origen vegetal y animal y que modifica la Directiva 91/414/CEE del Consejo;

(9) la Directiva 2004/109/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de diciembre de 2004, sobre la armonización de los requisitos de transparencia relativos a la información sobre los emisores cuyos valores se admiten a cotización en un mercado regulado y por la que se modifica la Directiva 2001/34/CE;

(10) la Directiva 2004/39/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril de 2004, relativa a los mercados de instrumentos financieros, por la que se modifican las Directivas 85/611/CEE y 93/6/CEE del Consejo y la Directiva 2000/12/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y se deroga la Directiva 93/22/CEE del Consejo;

(11) la Directiva 2003/71/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de noviembre de 2003, sobre el folleto que debe publicarse en caso de oferta pública o admisión a cotización de valores y por la que se modifica la Directiva 2001/34/CE;

(12) el Reglamento (CE) n° 1829/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de septiembre de 2003, sobre alimentos y piensos modificados genéticamente;

(13) la Directiva 2003/6/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2003, sobre las operaciones con información privilegiada y la manipulación del mercado (abuso del mercado);

(14) la Directiva 2002/96/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de enero de 2003, sobre residuos de aparatos eléctricos y electrónicos (RAEE);

(15) la Directiva 2002/95/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de enero de 2003, sobre restricciones a la utilización de determinadas sustancias peligrosas en aparatos eléctricos y electrónicos;

(16) la Directiva 2002/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2002, relativa a la supervisión adicional de las entidades de crédito, empresas de seguros y empresas de inversión de un conglomerado financiero, y por la que se modifican las Directivas 73/239/CEE, 79/267/CEE, 92/49/CEE, 92/96/CEE, 93/6/CEE y 93/22/CEE del Consejo y las Directivas 98/78/CE y 2000/12/CE del Parlamento Europeo y del Consejo;

(17) la Directiva 2002/83/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 5 de noviembre de 2002 sobre el seguro de vida;

- (18) el Reglamento (CE) n° 1606/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de julio de 2002, relativo a la aplicación de normas internacionales de contabilidad;
- (19) la Directiva 2001/83/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de noviembre de 2001, por la que se establece un código comunitario sobre medicamentos para uso humano;
- (20) la Directiva 2001/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de marzo de 2001, sobre la liberación intencional en el medio ambiente de organismos modificados genéticamente y por la que se deroga la Directiva 90/220/CEE del Consejo;
- (21) la Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas;
- (22) la Directiva 2000/53/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de septiembre de 2000, relativa a los vehículos al final de su vida útil;
- (23) la Directiva 98/8/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de febrero de 1998, relativa a la comercialización de biocidas;
- (24) la Directiva 92/49/CEE del Consejo, de 18 de junio de 1992, sobre coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas relativas al seguro directo distinto del seguro de vida y por la que se modifican las Directivas 73/239/CEE y 88/357/CEE (tercera Directiva de seguros distintos del seguro de vida);
- (25) la Directiva 91/675/CEE del Consejo, de 19 de diciembre de 1991, por la que se crea un Comité de seguros;
- (26) la Directiva 85/611/CEE del Consejo, de 20 de diciembre de 1985, por la que se coordinan las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas sobre determinados orga-

nismos de inversión colectiva en valores mobiliarios (OICVM).

3. Observaciones generales

3.1 El Comité siempre ha considerado que los procedimientos de comitología, que implican únicamente a representantes de la Comisión y de los gobiernos de los Estados miembros y que están destinados, según la naturaleza del comité instituido, a la gestión, la consulta o la reglamentación que deriva del seguimiento y la aplicación de los actos legislativos, deberían ser más transparentes y más comprensibles para las personas que residen en el territorio europeo, y muy especialmente para quienes se ven afectadas por estos actos.

3.2 Por tanto, acoge con satisfacción la decisión de introducir un nuevo procedimiento de reglamentación con control para los actos relativos a la codecisión y, puesto que el Parlamento no está directamente implicado en los comités, es deseable que un sistema de control de las competencias de ejecución de la Comisión permita verificar que tales competencias no quedan sobrepasadas en los reglamentos de ejecución adoptados de forma independiente por la Comisión.

3.3 La supresión de la limitación en el tiempo de las competencias de ejecución, incluida en ciertos actos, se deriva lógicamente del refuerzo del control del Parlamento y del Consejo y de su facultad de modificar los reglamentos de ejecución adoptados por la Comisión para todo acto referente a la codecisión y al procedimiento Lamfallussy.

3.4 En la declaración conjunta del 21.10.2006 se solicitaba a la Comisión que presentara urgentemente propuestas conformes a la Decisión del 17.7.2006, y el Comité constata que la Comisión ha atendido debidamente tal solicitud.

3.5 Asimismo, constata que los actos modificados corresponden a las prioridades establecidas por la mencionada decisión.

Bruselas, 14 de marzo de 2007.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece el marco de la actuación comunitaria para conseguir un uso sostenible de los plaguicidas»

COM(2006) 373 final — 2003/0132 (COD)

(2007/C 161/15)

El 15 de septiembre de 2006, de conformidad con el artículo 175 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta mencionada.

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 19 de febrero de 2007 (ponente: Sr. PEZZINI).

En su 434º Pleno de los días 14 y 15 de marzo de 2007 (sesión del 14 de marzo de 2007) el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 147 votos a favor y 3 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE está de acuerdo en que es importante mejorar la sostenibilidad del uso de los plaguicidas con el fin de optimizar los efectos positivos y reducir los efectos negativos sobre la agricultura, el medio ambiente, el consumidor, los usuarios y toda la sociedad en conjunto.

1.2 En principio, el CESE acoge con satisfacción la propuesta de la Comisión, en la medida en la que afronta una problemática de gran relevancia para el bienestar de los ciudadanos europeos, para la defensa de la calidad de vida y del ecosistema y para el papel fundamental que desempeña en el desarrollo rural, y, por otro lado, para una evolución positiva de los productos, a fin de que sigan siendo competitivos en el mercado interior e internacional, al tiempo que aumentan la calidad.

1.3 El Comité considera que sería conveniente seguir los planes de acción elaborados a nivel nacional para determinar los objetivos de reducción del riesgo y emprender una verdadera política de armonización a escala europea.

1.3.1 El contenido de los planes debe traducirse apropiadamente a nivel nacional, regional y local, sobre todo considerando las tres dimensiones de la sostenibilidad; es decir, el impacto económico, social y medioambiental.

1.4 Según el CESE, la formación y la información representan elementos esenciales para un uso racional y sostenible de los sistemas de protección de las producciones agrícolas. Éstas permiten evitar potenciales impactos medioambientales negativos.

1.4.1 La formación debe hacerse extensiva a todos los sectores interesados, incluidos los entes y las autoridades públicas, así como los usuarios no profesionales. Es evidente la necesidad de proteger los sistemas de formación nacionales, ya administrados por organismos consolidados.

1.5 El CESE considera que las campañas de sensibilización deberían ser objetivas y neutrales; evidenciar los beneficios para la producción y los riesgos, y dirigirse, en particular, a los usuarios no profesionales, sobre todo a las autoridades y a los entes públicos locales.

1.6 Al introducir medidas cautelares en ámbitos particularmente sensibles, como en las prescripciones en materia de pulverización aérea, sería preferible más bien, en opinión del CESE, favorecer un cierto grado de subsidiariedad.

1.7 El CESE considera importante que se reserve un espacio adecuado para la investigación agrícola y fitosanitaria con el fin de reducir al mínimo el riesgo que siempre existe cuando se utilizan sustancias y mezclas de sustancias químicas.

1.8 En opinión del CESE, hace falta reservar un espacio adecuado para la cooperación, ya sea con organismos internacionales, como la FAO, la OCDE y la OMS, o con las regiones más próximas.

1.9 La globalización de los mercados agrícolas y alimentarios requiere, a juicio del Comité, una intervención comunitaria para difundir las normas europeas de calidad productiva y sanitaria, a escala mundial, especialmente mediante su introducción en el Codex Alimentarius.

2. Exposición de motivos

2.1 Con el término «plaguicidas» se entienden los principios activos y los productos concebidos para influenciar los procesos fundamentales de los organismos vivos y, por tanto, potencialmente aptos para eliminar o controlar los organismos nocivos ⁽¹⁾. En la propuesta de la Comisión se hace referencia a la definición más específica de «productos fitosanitarios» ⁽²⁾.

⁽¹⁾ Código internacional de conducta para la distribución y uso de los plaguicidas, FAO, noviembre de 2002, art. 2. Resolución 1/123 de la 123ª sesión del Consejo de la FAO 2002.

⁽²⁾ Véase el COM(2006) 388 final, art. 2, punto 1.

2.2 Los plaguicidas se consideran esenciales para proteger los cultivos de los insectos, roedores y elementos patógenos naturales, pero también pueden establecerse de manera acumulativa en el medio ambiente y causar graves riesgos para la salud humana y animal, sobre todo cuando terminan por contaminar el agua potable. En el hombre, entre los riesgos potenciales se incluyen el cáncer, alteraciones genéticas y daños permanentes al sistema inmunitario.

2.3 Los riesgos para la salud humana pueden deberse a la exposición directa o indirecta a los plaguicidas, o por uso inapropiado o por accidentes, en especial durante la utilización de los plaguicidas en la agricultura, las actividades paisajísticas y otras actividades, o tras dicha utilización.

2.4 Los riesgos relacionados con cada sustancia activa contenida en los plaguicidas se evalúan durante los procedimientos de autorización pertinentes, pero no hay ninguna evaluación satisfactoria, a nivel de los Estados miembros, de los efectos de la exposición a mezclas de sustancias químicas. Por consiguiente, en el estado actual, resultaría muy difícil evaluar el impacto global en la salud humana, de todas las sustancias que se utilizan actualmente ⁽³⁾.

2.5 La exposición indirecta de transeúntes, residentes (por deriva de aerosoles) y consumidores (por las cantidades residuales en los productos agrícolas o el agua) puede quedar ampliada en el caso de los grupos de población particularmente vulnerables. En concreto, estudios recientes ⁽⁴⁾ han demostrado una especial sensibilidad de los fetos, cuyo desarrollo neurológico se ha visto afectado cuando sus madres han estado expuestas a los plaguicidas.

2.6 Se deben considerar los riesgos que derivan al medio ambiente de flujos involuntarios y excesivos de sustancias químicas al agua, el aire y el suelo con efectos perjudiciales sobre las plantas, la flora, la vida animal, la calidad de los compartimentos ambientales y la biodiversidad en general.

2.6.1 Por otro lado, no hay que olvidar que la sociedad moderna deposita su confianza en una amplia variedad de fertilizantes, biocidas, aditivos alimentarios, insecticidas, pesticidas y herbicidas, con numerosos efectos beneficiosos porque permiten niveles más elevados de calidad y de seguridad alimentaria.

2.7 Si se utilizan de forma responsable se garantiza la presencia en el mercado de materias primas, de productos alimentarios y de productos hortofrutícolas de buena calidad, con precios reducidos, al alcance de todos los consumidores. El uso de productos protectores de los cultivos asegura rendimientos elevados, disminuye los niveles de toxinas naturales producidas por los hongos y las bacterias, reduce las pérdidas de cosecha y ayuda a garantizar una oferta suficiente y sostenible de alimentos en el mercado interior e internacional.

⁽³⁾ Cabe observar que, a nivel mundial, existen ya metodologías extendidas, sobre todo en Estados Unidos. Véase: <http://www.epa.gov/ord/htm/innovations/htm>.

⁽⁴⁾ Developmental neurotoxicity of industrial chemicals, *Lancet* 2006; 368:2167-78.

2.7.1 Además, todas las sustancias fungicidas, insecticidas y herbicidas son ya sometidas a un riguroso proceso de aprobación, antes de que se autorice su comercialización y su uso.

2.8 El CESE está de acuerdo en que es importante mejorar la sostenibilidad del uso de los plaguicidas, con el fin de optimizar los efectos positivos y reducir los negativos sobre el medio ambiente, el consumidor y el trabajador: tal objetivo conseguiría también mejorar la imagen de los trabajadores y de las explotaciones agrícolas que utilizan cuidadosamente los productos fitosanitarios.

2.9 En opinión del CESE, hay que resaltar más los efectos positivos de los que se podrían beneficiar los agricultores a causa de una utilización más racional y meditada de los productos fitosanitarios. Son los mismos agricultores los que, desde hace varios años, se han ocupado de desarrollar técnicas más racionales como las técnicas de gestión integradas de las producciones y los métodos de Gestión Integrada de las Especies Nocivas, con la voluntad de llegar, de forma más concreta, a la agricultura integrada, tendencia que, a juicio del Comité, debería fomentarse.

2.10 El verdadero desafío del futuro no es sólo el de proveer productos, tanto convencionales como biológicos, seguros y de elevada calidad a los consumidores «más atentos», sino también el de complacer al que busca productos a precio «módico», pero con garantías cualitativas igualmente válidas.

2.11 La problemática de la integración de los aspectos medioambientales del uso de los plaguicidas se inscribe en el marco de las prioridades establecidas en el Sexto Programa de Acción de la Unión Europea en materia de Medio Ambiente (2002-2012) que preveía la elaboración y la adopción de siete estrategias temáticas.

2.12 Existe una clara interacción entre las propuestas presentadas en las estrategias temáticas adoptadas, sobre todo en relación con la protección de las capas freáticas y de los recursos naturales de la fauna y la flora, la gestión de los residuos, los desechos y embalajes y la propuesta de directiva marco.

2.12.1 En la estrategia temática sobre el uso sostenible de los plaguicidas se prevén cuatro nuevas medidas de protección ambiental y sanitaria, entre las que se incluía la propuesta de directiva para un marco de mayor sostenibilidad en el uso de los plaguicidas, que es objeto del presente dictamen.

2.12.2 Por otra parte, la Comisión ha efectuado una evaluación de impacto de las distintas hipótesis posibles de aplicación de las medidas previstas para un uso sostenible de los plaguicidas y su coste: «las pérdidas (para el sector de los productos fitosanitarios y para los agricultores que pagan por la formación y la certificación y el mantenimiento de los equipos de utilización) y los beneficios (para los agricultores que consumen menos y las empresas de formación, mantenimiento o certificación) son iguales.» ⁽⁵⁾.

⁽⁵⁾ Véase SEC(2006) 914, punto 5, segundo párrafo.

2.13 La incidencia global neta que corresponde a la reducción de los costes externos es, por tanto, claramente positiva: «Extrapolando los resultados de un amplio estudio llevado a cabo en Alemania se llega a la conclusión de que el uso optimizado de plaguicidas debería producir un beneficio global para la UE superior a los 200 millones de euros anuales, gracias a la reducción de externalidades tales como los efectos nocivos sobre el medio ambiente y la salud humana.»⁽⁶⁾

2.14 En 2003⁽⁷⁾, el CESE tuvo la oportunidad de pronunciarse a favor de la iniciativa de la Comisión de elaborar una estrategia temática para el uso de los plaguicidas. A este respecto el Comité estima oportuno mencionar explícitamente también el aspecto de la protección de los cultivos que puede obtenerse con la utilización de los plaguicidas, junto con otras técnicas como los plaguicidas ecológicos, los extractos de plantas, los métodos preventivos y orgánicos y la resistencia de algunas plantas a determinadas plagas, aspectos todos ellos de los que es importante valorar los riesgos y beneficios, sobre una sólida base científica.

3. La propuesta de la Comisión

3.1 La propuesta de la Comisión tiene como objetivo la protección de la salud humana, animal y medioambiental del uso peligroso inadecuado o excesivo de los plaguicidas en la agricultura y en el ecosistema, para reducir los riesgos e impactos negativos «compatiblemente con la necesidad de garantizar el nivel necesario de protección de los cultivos».

3.2 Se incluye:

- La institución obligatoria de planes de acción nacionales (o PAN) para identificar los tipos de cultivos, actividades o áreas de mayor riesgo, que tenemos que afrontar prioritariamente con la participación de los sujetos interesados en la definición, la actuación y adecuación de los PAN.
- La creación de un sistema de formación y sensibilización para los distribuidores y los usuarios profesionales de los plaguicidas y de información del público más amplio mediante campañas de sensibilización y divulgación.
- La inspección obligatoria y periódica, de los equipos de aplicación de plaguicidas, a fin de reducir sus efectos negativos sobre la salud humana y el medio ambiente durante su aplicación.
- La prohibición de la pulverización aérea (con posibles excepciones), a fin de limitar los riesgos de efectos negativos sobre la salud humana y el medio ambiente.
- Algunas medidas específicas para proteger el medio acuático frente a la contaminación por plaguicidas.
- La delimitación de zonas de utilización reducida o nula de plaguicidas (ZPU, Zero Pesticide Use), de acuerdo con las medidas tomadas en virtud de otras normativas.
- La gestión y almacenamiento de plaguicidas, sus envases y restos (pesticides life-cycle).
- La elaboración de normas comunitarias específicas sobre gestión integrada de las especies nocivas (GIP) —obligatoria

desde 2014— y la definición de las condiciones necesarias para su aplicación.

- Un sistema de indicadores armonizados para la recogida y presentación obligatoria de los datos sobre la comercialización y utilización de plaguicidas, así como para la evaluación de los progresos realizados en la reducción de los riesgos globales.

4. Observaciones

4.1 El CESE acoge con satisfacción la propuesta de la Comisión en la medida en que afronta una problemática de gran relevancia para el bienestar de los ciudadanos y consumidores europeos, para la defensa de la calidad de vida, para la agricultura y para el ecosistema.

4.2 El valor anual de las ventas de plaguicidas, a nivel mundial, se estima en torno a los 25 millardos de euros y el uso de los plaguicidas sigue siendo muy elevado en los países en vías de desarrollo aunque dichos mercados se estanquen o disminuyan⁽⁸⁾. Por otra parte, la globalización de los mercados agrícolas y alimentarios requiere una mayor atención para observar las normas productivas y sanitarias adecuadas del Codex Alimentarius, por parte de todos, para evitar que se refleje también en estos mercados la ley Gresham.⁽⁹⁾

4.3 Por otro lado, en varias partes del mundo, se derrocha o aplica sin necesidad una enorme cantidad de plaguicidas, y un gran número de personas sufren intoxicaciones porque los agricultores, los operadores y las autoridades locales no conocen o no están actualizados con las nuevas aplicaciones tecnológicas y porque la maquinaria usada para los plaguicidas es, a menudo, obsoleta o carente del adecuado mantenimiento. Además, sustancias peligrosas que ya están prohibidas en la UE siguen utilizándose en los países en desarrollo⁽¹⁰⁾.

4.4 El CESE estima especialmente oportuno introducir planes de acción nacionales con objetivos cuantitativos y un calendario de actuación para identificar las medidas adecuadas a las necesidades de reducción del riesgo, en el plano nacional, regional y local, tomando en consideración las tres dimensiones de la sostenibilidad; es decir, el impacto económico, social y ambiental.

4.5 El uso socialmente responsable de productos para la protección de la producción es fundamental para alcanzar objetivos sociales cada vez más avanzados, haciendo de esta forma que los agricultores cumplan con sus propias responsabilidades en la cadena alimentaria, asegurando alimentos de elevada calidad para los consumidores y garantizando niveles adecuados de competitividad agrícola en el ámbito de la Estrategia de Lisboa, tanto en el mercado interior como en el internacional.

4.6 La dimensión económica de la sostenibilidad asegura que se utilicen productos en la medida que permita mantener las diversas enfermedades por debajo del umbral del peligro, mejorando de tal manera los niveles de rendimiento y de disponibilidad de los productos agrarios además del ahorro de la gestión agrícola.

⁽⁸⁾ Resolución 1/123 Consejo FAO 11/2002 (www.fao.org).

⁽⁹⁾ http://www.en.wikipedia.org/wiki/Gresham's_Law.

⁽¹⁰⁾ Por ejemplo, el lindano, que aún se emplea en los países en desarrollo, pese a su prohibición en el mercado de la UE.

⁽⁶⁾ Véase SEC(2006) 914.

⁽⁷⁾ DO C 85 de 8.4.2003, pp. 112-118.

4.7 En el plano medioambiental, se evitarían los riesgos debidos a la presencia excesiva accidental de sustancias químicas en el agua, en el suelo, en el aire y en los productos agrícolas y alimentarios transformados. Dichas sustancias tienen efectos nefastos en el hombre, la flora, la fauna, la calidad del medio ambiente y la diversidad biológica, en general. Por otra parte, hay que tener bien presente que es indispensable prevenir la difusión y la multiplicación de las enfermedades de las plantas.

4.8 Al introducir los planes nacionales de acción resulta importante, para no falsear la competencia en el mercado interior, que las medidas que se adopten se basen en las directivas y criterios comunes a toda la UE.

4.9 La educación, la formación y la información representan elementos esenciales en el contexto de un uso racional y sostenible de los sistemas de protección de las producciones agrícolas, además de un requisito para asegurar las mejores prácticas agrícolas y evitar potenciales impactos ambientales negativos, especialmente en la formación integrada de todos los sectores interesados, incluidos entes y autoridades públicas, así como los usuarios no profesionales.

4.10 Los Estados miembros han instituido sistemas de formación diferentes, basados en dispositivos y requisitos legislativos nacionales y administrados por organismos consolidados. Por lo tanto, en opinión del CESE, hace falta un cuadro de referencia comunitario flexible que pueda permitir una integración con las exigencias de los diversos grupos de usuarios, también sobre la base de métodos didácticos y contenidos avalados por las partes interesadas a nivel europeo ⁽¹¹⁾ y debates en el ámbito de un diálogo sectorial y de asociación entre interlocutores sociales, sobre el terreno.

4.11 Lo mismo ocurrirá con las campañas informativas y de sensibilización, que deben ser objetivas y neutrales, sobre los beneficios de posibles prácticas de protección de la producción y los riesgos de los efectos nocivos. Dichas campañas podrían financiarse en todos los Estados miembros, mediante una contribución del dinero que se sacará de los productos de protección de los cultivos. Los beneficios obtenidos de esa manera podrían resultar útiles para sensibilizar a los usuarios, especialmente a los no profesionales, mediante guías técnicas simples y actualizadas por Internet.

4.12 El CESE estima de vital importancia que los Estados miembros introduzcan sistemas de inspección técnica y de mantenimiento periódico de los equipamientos de aplicación de los plaguicidas en uso, sobre la base de normas comunes y armonizadas, basadas en los requisitos esenciales.

4.13 En lo que respecta a la introducción de medidas preventivas en ámbitos particularmente sensibles, como la protección de las aguas ⁽¹²⁾, que debe conformarse con la directiva marco en la materia, y los sectores definidos por Natura 2000, hay que

tener en cuenta las condiciones locales y el tipo de cultivo como, por ejemplo, el arroz.

4.13.1 En opinión del CESE, es importante asegurarse de que se han seguido las mejores prácticas para reducir los riesgos definiendo –de forma equilibrada y razonable– disposiciones comunes y parámetros mínimos, dando por sentado que la elección de las medidas y su estricto seguimiento deberían dejarse bajo la responsabilidad de los Estados miembros, sin introducir una prohibición generalizada, que el CESE considera una medida excesiva.

4.14 En cuanto a la prescripción de límites severos en la pulverización aérea, el CESE estima que es necesario valorar el hecho de que existen áreas geográficas y situaciones donde dicha práctica no puede sustituirse por otras técnicas y que, quizás, resulta oportuno conceder derogaciones muy limitadas para este tipo de intervención, de forma que se asegure el máximo nivel de seguridad y de competencia profesional de los trabajadores, con el fin de evitar efectos negativos en la salud humana y en el medio ambiente. Los Estados miembros y las autoridades públicas, competentes a los distintos niveles, deberían llevar a cabo un control sistemático de los niveles de seguridad y competencia con procedimientos uniformes de evaluación de los riesgos.

4.15 En el seno de la política agrícola común, se está apoyando cada vez más ⁽¹³⁾ el desarrollo de técnicas de gestión integradas de las producciones (Integrated Crop Management — ICM) ⁽¹⁴⁾ en cuyo ámbito se deberían colocar de manera progresiva y acordada nuevos métodos de Gestión Integrada de las Especies Nocivas (Integrated Pest Management — IPM). El CESE sostiene con fuerza las técnicas ICM, que suponen todo un hito para los sistemas agrícolas sostenibles.

4.16 Por otra parte, resulta muy difícil poder separar los diferentes efectos de la protección de la producción de los efectos de toda una serie de otras prácticas agrícolas (rotación, etc.): si en 2014 deberán estar elaboradas e impuestas como obligatorias unas «normas-objetivos» generales IPM por parte de los Estados miembros, éstas deberían aplicarse, en opinión del CESE, incentivando la plena participación de los usuarios y teniendo completamente en cuenta las técnicas generales ICM, así como el progreso técnico y de investigación tecnológica en el sector, que debe apoyarse y reforzarse también en los programas de trabajo del VII Programa Marco comunitario de I+D.

4.17 El CESE considera importante que se reserve un espacio adecuado para la investigación agrícola y fitosanitaria sobre los niveles de inocuidad de nuevas tecnologías avanzadas, así como sobre la minimización del riesgo del uso de sustancias y mezclas de sustancias químicas en el ámbito de los programas de trabajo y de las convocatorias de concursos del VII Programa Marco de IDT+D 2007-2013.

⁽¹¹⁾ Véanse el ECPA «Training resource for trainers on ICM» y las «Guidelines on the Sustainable use of Crop protection products».

⁽¹²⁾ Véanse las buenas prácticas introducidas en el ámbito de la Directiva 91/414/CEE.

⁽¹³⁾ CEAS «Report on CM Systems in the EU carried out for DG Environment» y el «Codex on Integrated Farming». Iniciativa sobre el desarrollo sostenible en Agricultura (EISA). al Código fue reconocido en el informe CEAS.

⁽¹⁴⁾ «Report on CM Systems en la UE», Comisión Europea, mayo de 2003. Observaciones formuladas por PAN Europe y el EEB, 9/2002.

4.18 En su Dictamen de iniciativa «El futuro de la PAC» ⁽¹⁵⁾, el CESE ha indicado diversas posibilidades para integrar mejor los aspectos ambientales en la política agrícola. El llamado «segundo pilar» de la política agrícola prevé que los Estados miembros, en la nueva programación 2007-2013 de los Fondos Estructurales y en los planes de desarrollo nacionales y regionales rurales, incentiven mecanismos de compensación para los agricultores que consigan disminuir los riesgos ligados a la utilización de plaguicidas químicos ⁽¹⁶⁾.

4.19 La definición de las técnicas IPC debe estar en línea con las nuevas disposiciones en materia de comercialización de los productos de protección de la producción, y las normas de las técnicas IPM deberían tener en cuenta las diversas condiciones naturales y climáticas de la UE.

4.20 Los productos para la protección de la producción agrícola deben manipularse y almacenarse de tal manera que se impida cualquier riesgo potencial para la salud y el medio ambiente. El CESE estima que, además de lo propuesto, debería establecerse, a nivel comunitario, un cuadro de normas mínimas para el almacenamiento por parte de los mayoristas, los minoristas y los agricultores ⁽¹⁷⁾.

4.21 En lo que respecta al sistema de indicadores armonizados para la recogida y presentación obligatoria de datos sobre

la comercialización y utilización de plaguicidas, el CESE coincide plenamente en la necesidad de informaciones estadísticas y en la obligatoriedad y periodicidad de la recogida de datos, sobre la base de indicadores de riesgo y de uso armonizados a nivel europeo.

4.22 El CESE subraya la importancia de la homogeneidad de los datos que deben solicitarse a todas las partes interesadas, evitando también cualquier duplicación y sin gravámenes excesivos, tanto en términos burocráticos como de complejidad técnica.

4.23 Los indicadores deberían basarse en el riesgo, más que en la cantidad de productos usados o en la cantidad de residuos presentes, y en las repercusiones sanitarias, también a través de los análisis WHO/OMS, así como prestar atención a los niveles de difusión de las enfermedades y de los fenómenos patógenos que afectan a las producciones.

4.24 El CESE estima oportuno reservar un espacio adecuado a los aspectos de la cooperación internacional, tanto con los organismos internacionales, como la FAO ⁽¹⁸⁾ y la OCDE ⁽¹⁹⁾, como con las regiones vecinas, especialmente los países de la cuenca del Mediterráneo, los Balcanes y los países colindantes.

Bruselas, 14 de marzo de 2007.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

⁽¹⁵⁾ DO C 125 de 27.5.2002, pp. 87-99.

⁽¹⁶⁾ DO C 85 de 8.4.2003, pp. 112-118.

⁽¹⁷⁾ Véanse también «*Guidelines for Packaging and Storage of Pesticides*» (FAO 1985). Actualmente la legislación comunitaria sobre la conservación de las sustancias químicas prevé normas sólo para las grandes cantidades, mientras que en el caso de los plaguicidas almacenados en una cantidad limitada por los propios trabajadores, no hay prescripciones, a pesar de que sería necesario.

⁽¹⁸⁾ Especialmente para el seguimiento, la aplicación y la actualización del Código internacional de conducta para la distribución y uso de plaguicidas, noviembre de 2002.

⁽¹⁹⁾ Especialmente para el desarrollo de los indicadores.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se deroga la Directiva 68/89/CEE del Consejo, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros en materia de clasificación de madera sin transformar»

COM(2006) 557 final — 2006/0178 (COD)

(2007/C 161/16)

El 11 de octubre de 2006, de conformidad con el artículo 95 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta mencionada.

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 19 de febrero de 2007 (ponente: Sr. DORDA).

En su 434º Pleno de los días 14 y 15 de marzo de 2007 (sesión del 14 de marzo), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 159 votos a favor y 3 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1 El objetivo de la propuesta de la Comisión es derogar la Directiva 68/89/CEE del Consejo, de 23 de enero de 1968, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros en materia de clasificación de madera sin transformar.

1.2 Teniendo en cuenta que los Estados miembros, las industrias madereras o las empresas asociadas al sector forestal han insistido a lo largo de muchos años en que no se aplicaba generalmente esa directiva en el comercio de la madera, la Comisión propone derogarla.

2. Observaciones generales

2.1 A mediados de 2005, diecinueve Estados miembros y once representantes de federaciones industriales nacionales participaron en unas consultas cuyo objetivo era determinar si se aplicaba la directiva anteriormente mencionada y si su derogación podría tener repercusiones negativas. Los resultados de la encuesta confirmaron que la mayoría de los Estados miembros y de las federaciones industriales no aplican esa directiva al comercio de madera, y que la propia directiva no resultaba ser suficientemente precisa por no tener en cuenta los usos previstos de la madera y por no estar adaptada a las necesidades del mercado.

2.2 La aplicación de la directiva del Consejo anteriormente mencionada es limitada porque no tiene carácter vinculante,

porque los sistemas de clasificación y medición recogidos en ella son anticuados, y porque los operadores participantes en ese mercado se pusieron de acuerdo y aplicaron entre ellos otros métodos de clasificación y medición. No obstante, el mercado interior de la madera sin transformar se ha ampliado, así como el comercio con terceros países, aparentemente sin obstáculos.

Además, se han establecido normas europeas relativas a la medición y la clasificación de la madera que pueden utilizarse, en su caso, en las transacciones en los mercados de la madera, y que son consideradas una solución mejor.

2.3 Por lo tanto, la derogación de la directiva examinada es conforme a los resultados de las consultas llevadas a cabo con los Estados miembros, las industrias madereras y las empresas del sector forestal. Es posible alcanzar debidamente los objetivos de la directiva sin legislación comunitaria.

2.4 Por los motivos anteriormente mencionados y habida cuenta de que la derogación de la directiva no tendrá ninguna repercusión en el presupuesto comunitario y que contribuirá a simplificar la legislación europea, el Comité respalda la propuesta de la Comisión. El Comité estima que no tiene sentido mantener vigentes actos legislativos que apenas se aplican y que no son indispensables para el correcto funcionamiento del mercado interior en ese sector.

Bruselas, 14 de marzo de 2007.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el «Bienestar de los animales — etiquetado»

(2007/C 161/17)

Mediante carta de 28 de noviembre de 2006, la Presidencia alemana pidió al Comité Económico y Social Europeo, de conformidad con el artículo 262 del Tratado, la elaboración de un dictamen sobre el «*Bienestar de los animales — etiquetado*».

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente fue encargada de preparar los trabajos en este asunto.

Debido a la urgencia del trabajo, el Comité Económico y Social Europeo en su 434º Pleno, celebrado los días 14 y 15 de marzo de 2007 (reunión del 15 de marzo), nombró ponente general al Sr. NIELSEN y aprobó el siguiente dictamen por 92 votos a favor, 6 votos en contra y 2 abstenciones:

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 En la UE existe un interés creciente por favorecer métodos de producción y de cría que tengan en cuenta más que hasta la fecha el bienestar de los animales domésticos. Por esta razón, se propone que las exigencias mínimas obligatorias de bienestar animal actualmente en vigor se vean reforzadas por una normativa de etiquetado voluntario que pueda combinarse con las etiquetas comerciales en general y demás etiquetas basadas en la calidad y, entre ellas, los «planes de calidad». Esto servirá para estabilizar las fuerzas del mercado y no sobrecargará innecesariamente el sistema político de la UE ni a las autoridades nacionales de control. El etiquetado de calidad es un parámetro esencial en la competencia recíproca del sector alimentario y suele contener en diferente medida, elementos relacionados con el bienestar animal a un nivel más elevado que las normas mínimas obligatorias. No obstante, para el consumidor resulta difícil evaluar los elementos en que se basa el etiquetado y el contenido de la normativa. Por otra parte, los aspectos relacionados con el bienestar de los animales que no siempre se basan en fundamentos científicos suficientes.

1.2 Un sistema de este tipo, basado en el mercado y en criterios objetivos para cuantificar el bienestar de los animales, resultará más flexible, eficaz e innovador que unos criterios fijados políticamente y se adaptará por tanto mejor al desarrollo y la producción futuros, que estarán marcados por una mayor diversidad en las condiciones de producción como consecuencia de la ampliación de la UE, por la continuada especialización y diversificación de las producciones, por los cambios estructurales en la distribución minorista y por las asociaciones en torno al desarrollo de productos y etiquetas.

1.3 Los métodos de producción y cría que más favorezcan el bienestar de los animales es preciso fomentarlos tanto de modo directo, por medio de la formación y de la difusión de los resultados de nuevas investigaciones, como a través de señales del mercado, que también puede ser un importante impulsor para establecer una serie de prioridades en la formación, las inversiones, etc. De este modo, el sistema del etiquetado puede contribuir a lograr las necesarias sinergias de un extremo a otro de la cadena de producción, y coadyuvar a un uso racional de los recursos. Los ganaderos necesitan un marco estable en el que hoy, las condiciones cambiantes impuestas por las cadenas de venta al por menor, afectan a la planificación de los productores y a la estrategia de inversión.

1.4 Por ello, un sistema de etiquetado sobre el bienestar de los animales que esté por encima de las normas mínimas debería plantearse a los productores, comercio e industria interesada como una opción voluntaria, considerando que la normativa privada sobre etiquetado podrá referirse a criterios basados en fundamentos científicos y prácticos, y que podrá actualizarse a medida que evolucionen los conocimientos en la materia. En concreto el sistema podría consistir en ofrecer una especie de logotipo combinado con un etiquetado de colores o un sistema de puntos que pueden integrar las etiquetas comerciales; todo ello constituye una base objetiva para la comercialización a la vez que una forma de control privado e imparcial. El sistema en principio podría utilizarse para todas las especies animales y todos los productos derivados de animales. Estaría en consonancia con las normas de la OMC y asimismo podría aplicarse en condiciones análogas a los productos importados.

1.5 La reglamentación tradicional establecida por las autoridades en forma de requisitos mínimos debe seguir aplicándose en la UE, como se ha venido haciendo hasta ahora con el etiquetado sobre el modo de producción de los huevos y de los productos ecológicos. No obstante esta forma de reglamentación es onerosa desde el punto de vista político y administrativo y, por ello, escasamente adecuada para estimular el desarrollo de métodos de producción y de cría que tengan en cuenta en mayor medida el bienestar animal. Al mismo tiempo, los productores, la industria y el comercio percibirán que el sistema es burocrático sin que ello reporte ninguna ventaja apreciable para los usuarios.

1.6 La normativa propuesta posee coincidencias esenciales con las normativas generales de etiquetado ecológico, entre ellas la etiqueta común ecológica de la UE. El etiquetado ecológico se basa en la aplicación de principios comunes para la producción y uso de productos sumamente diversos, hecho que genera mayores sinergias y que permite que el etiquetado sea ampliamente reconocido. Sin embargo, por razones de competencia, los operadores del sector alimentario darán prioridad de modo natural a sus propias etiquetas de calidad, razón por la cual el «modelo ecológico» no es aplicable directamente al etiquetado relativo al bienestar animal, que debe basarse necesariamente en una investigación específica y en una valoración mutua de indicadores de bienestar.

1.7 Las iniciativas en materia de investigación realizadas en la UE en el ámbito del bienestar animal son por ello esenciales para determinar si en futuro será posible integrar, sobre una base científica y objetiva, el bienestar animal en la cadena agricultura-producción-comercio. No obstante, conviene definir lo antes posible los elementos característicos de la norma de etiquetado de modo que los resultados de las investigaciones y los indicadores estandarizados –objetivos, mensurables y repetibles– se traduzcan en estrategias prácticas y en su aplicación en el sistema de etiquetado, haciendo así que los interesados se familiaricen con la normativa.

1.8 En cualquier caso, urge organizar una importante campaña de información, destinada a los usuarios y al comercio minorista en especial, que tome en consideración las normas mínimas obligatorias. Al mismo tiempo, se podría estudiar la posibilidad de crear, con apoyo de la UE, una página Web y una base de datos destinados a mejorar la visibilidad y transparencia, si bien es preciso que las orientaciones comunes se apliquen antes de difundir contenidos concretos. Asimismo se debe reflexionar sobre la conveniencia de endurecer la prohibición y el control de las afirmaciones inexactas o erróneas con objeto de garantizar que las empresas estén cada vez más en condiciones de cumplir sus promesas.

2. Antecedentes

2.1 Elaborado a raíz de la solicitud de la Presidencia alemana, el dictamen tiene por objeto proponer posibles sistemas de etiquetado sobre bienestar animal y sus modalidades, con vistas a fomentar el desarrollo de métodos de producción y de cría que tengan en cuenta en mayor medida este aspecto. Ello debe verse en el contexto de un creciente interés por el bienestar animal existente en la UE en la cual este aspecto, así como otras consideraciones éticas, forma parte cada vez en mayor medida del llamado «modelo social europeo». Los consumidores tienen la legítima expectativa –según lo manifestado en los estudios realizados a partir de los Eurobarómetros– de que los productos animales se produzcan mediante sistemas que tengan en cuenta todas las normativas existentes en la UE, en particular las referidas a bienestar animal y de poder elegir de manera objetiva y real los productos en función de que se haya tenido en cuenta en mayor o menor medida especial atención el bienestar de los animales⁽¹⁾. Además, en muchos sentidos existe una relación entre, por un lado, el bienestar y la salud de los animales y, por otro, el desarrollo de enfermedades que pueden transmitirse a los humanos.

⁽¹⁾ De acuerdo con el estudio «Attitudes of Consumers Towards the Welfare of Farmed Animals», *Special Eurobarometer* de junio de 2005, el 43 % de los consumidores de la UE tiene en cuenta el bienestar de los animales al comprar carne y el 74 % de los entrevistados considera que pueden influir, por sus hábitos de compra, en el bienestar de los animales. Al mismo tiempo, una serie de estudios científicos demuestra que los factores psicológicos y emocionales que influyen en el consumidor son sumamente complicados. Existe un diferencia entre las convicciones y los actos, y el hecho de situarse en una posición políticamente correcta con respecto a un etiquetado que incluya preocupaciones éticas no se traduce necesariamente en la compra de productos obtenidos en condiciones que tienen en cuenta los aspectos éticos, sino que la compra se decide por criterios como el precio, la disponibilidad, la salubridad del producto y el sabor. Sin embargo, la gente reacciona de un modo decidido cuando los medios de comunicación abordan cuestiones como las condiciones poco satisfactorias a que se somete a los animales de cría o de laboratorio.

2.2 De acuerdo con la mayoría de las investigaciones, el consumidor percibe el bienestar animal como un parámetro de importancia esencial para la calidad del producto. Sin embargo, esta opinión no es demasiado perceptible en determinados Estados miembros. La experiencia de bienestar o la calidad de vida de un animal pueden definirse como una suma de experiencias positivas o negativas, que el animal experimenta a lo largo de su vida. El dolor, la enfermedad, la conducta conflictiva, la conducta anormal y el estrés crónico pueden considerarse el punto de partida de experiencias negativas para los animales, en tanto que el descanso, el sueño, la comida, la atención parental o los cuidados en general pueden percibirse como experiencias positivas. No obstante, no existe ninguna definición reconocida e unívoca de bienestar animal.

2.3 Teniendo en cuenta, entre otras consideraciones, las recomendaciones del Consejo de Europa, la UE aprobó una serie de normas mínimas sobre el bienestar de los animales en forma de reglamentaciones clásicas dictadas por las autoridades. Muchas de estas normas mínimas se revisarán durante los próximos años para adaptarlas a decisiones anteriores. Se han establecido además normas específicas sobre etiquetado voluntario de productos ecológicos y etiquetado referente a los métodos de producción de los huevos, así como disposiciones exclusivas que afectan a los pollos y a la carne de bovino.

2.4 La industria alimentaria y de distribución minorista se caracterizan por una creciente concentración y competencia, y utilizan cada vez en mayor medida etiquetas de calidad que muestran la especial atención que se presta a diversos criterios de la calidad, entre los que se incluye en diferente grado también el bienestar animal. Al mismo tiempo, las organizaciones de productores y las cooperativas han creado una serie de etiquetas de calidad regional que a menudo tienen en cuenta el bienestar de los animales y la ecología. Algunos de estos productos pueden beneficiarse del sistema europeo de protección de las indicaciones geográficas y especialidades⁽²⁾.

2.5 Por ello es importante distinguir entre países. Por ejemplo, puede decirse que en el mercado británico predominan las etiquetas de calidad de tipo comercial en tanto que en Francia e Italia proliferan las etiquetas de calidad de carácter regional. La producción neerlandesa ha estado dominada tradicionalmente por etiquetas de calidad de la industria de transformación, pero el comercio al por menor y las organizaciones de productores crean cada vez más etiquetas. En Suecia predominan las etiquetas de los productores que, como sucede tradicionalmente en diversos países, atribuyen a los productos nacionales una mayor calidad, aspecto en el que se incluye el bienestar animal.

⁽²⁾ Reglamento (CE) n° 509/2006 del Consejo de 20 de marzo de 2006 sobre las especialidades tradicionales garantizadas de los productos agrícolas y alimenticios, así como el Reglamento (CE) n° 510/2006 del Consejo de 20 de marzo de 2006 sobre la protección de las indicaciones geográficas y de las denominaciones de origen de los productos agrícolas y alimenticios, DO L 93 de 31.3.2006.

2.6 Vista la experiencia obtenida con los sistemas voluntarios de etiquetado, la Comisión se propone fomentar la introducción, en la legislación vigente y futura, de indicadores específicos, objetivos y mensurables del bienestar animal. Dichos indicadores serían la base para legislar sobre la convalidación aquellos sistemas de producción que, para el bienestar animal, aplican normas más estrictas que las establecidas por la legislación vigente ⁽³⁾. Según la Comisión, esto implica, por una parte, una clasificación de las normas vigentes con vistas a promover el desarrollo de métodos de producción y de cría que tengan en cuenta en mayor medida el bienestar de los animales y, por otro, una aplicación más fácil de dichas normas en la UE y a nivel internacional. Asimismo, la Comisión examinaría las posibilidades de introducir un etiquetado de la UE sobre esta base.

3. Observaciones generales

3.1 Como representante de la sociedad civil resulta natural que el CESE contribuya a configurar así como a compartir la responsabilidad de introducir normas de etiquetado adecuadas, en forma de un sistema común a nivel europeo, que pueda promover el desarrollo sostenible tanto en el mercado interior como en los intercambios con terceros países. El bienestar de los animales forma parte del patrimonio cultural y de los valores éticos de la UE, del mismo modo que la responsabilidad social de las empresas, la protección medioambiental y la ecología que, en cierta medida, se han incorporado a la legislación de la UE. El bienestar de los animales posee diversos puntos en común con la ecología. También ésta, como sistema de producción sostenible de la agricultura, se basa en el respeto del medio ambiente y en el bienestar de los animales.

3.2 Por tanto, el CESE apoya la intención manifestada por la Comisión de fomentar el bienestar de los animales sobre una base objetiva y sostenible ⁽⁴⁾, y considera adecuado establecer un sistema común en materia de etiquetado, así como promover métodos de producción y de cría que favorezcan en mayor grado el bienestar de los animales. El objetivo primordial es el de contribuir a que las fuerzas del mercado actúen sobre una base objetiva y «operen en la buena dirección». Al mismo tiempo, es importante fomentar métodos de producción y cría que favorezcan en mayor grado el bienestar de los animales por medio de la formación y difusión de los resultados de nuevas investigaciones. Las señales del mercado naturalmente indicarán las diferentes prioridades en el ámbito de la investigación, de la formación de los agricultores, consultores y veterinarios así como de las futuras inversiones en el modo de producción. El sistema de etiquetado puede contribuir de este modo a lograr

⁽³⁾ Véase la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo relativa a un plan de acción comunitario sobre protección y bienestar de los animales 2006-2010 (COM(2006) 13 de 23.1.2006), en el que se anuncian iniciativas relacionadas con la OMC; un informe de 2009 sobre etiquetado obligatorio para la carne y los productos cárnicos de pollo; un informe de 2009 sobre la aplicación de indicadores mensurables y el posible establecimiento de una norma de calidad europea para la aplicación de normas más estrictas, etc.

⁽⁴⁾ Véase el Dictamen del CESE 1356/2006 de 26.10.2006 relativo a la Comunicación de la Comisión sobre un programa de acción comunitario para la protección del bienestar de los animales 2006-2010 y el dictamen del CESE 1246/2005 relativo a la propuesta de Directiva del Consejo por la que se establecen disposiciones mínimas para la protección de los pollos destinados a la producción de carne (COM(2005) 221), DO C 28 del 3.2.2006.

sinergias y a un uso racional de los recursos, en relación, entre otras cosas, con la planificación y la estrategia inversora de los productores.

3.3 En cualquier caso se trata de un proceso a largo plazo que necesariamente debe producirse en sintonía con la fijación de indicadores de bienestar animal objetivos, mensurables, repetibles y basados en fundamentos científicos y en una valoración de los diferentes sistemas de producción. Con todo, es importante fijar cuanto antes el marco y los principios para definir un sistema común de etiquetado sobre bienestar animal, de modo que se pueda desarrollar el trabajo de la mejor manera posible y se puedan introducir indicadores normalizados en el sistema a medida que se van desarrollando. Por ello conviene asegurarse de que las partes implicadas comprenden y aceptan lo antes posible las directrices y modalidades del sistema común que regiría para todos los productos de origen animal, sobre una base lo más voluntaria y flexible posible.

3.4 No obstante, debe reconocerse que el proceso se complica, no solo por la escasez de información sobre aspectos relativos al bienestar animal y la prioridad que se les concede, sino también por la diversidad de preferencias de los consumidores y las diversas condiciones de producción, el efecto de la diversidad de tradiciones y niveles de educación en las actitudes de la gente, la competencia en el sector alimentario, la complejidad de las reglamentaciones vigentes, la dificultad de comprender el contenido de las marcas de calidad privadas y la escasa fiabilidad de los órganos de control, privados o públicos, incluidos los relacionados con las importaciones hacia la UE.

3.5 En cualquier caso, un etiquetado claro e informativo será un factor clave para promover métodos de producción y cría que tengan más en cuenta el bienestar de los animales. La experiencia adquirida con los productos ecológicos y los sistemas alternativos de producción de huevos demuestra que mediante normas de etiquetado se puede influir en los sistemas de producción en el sentido de mejorar el nivel de bienestar.

3.6 Las normas de etiquetado caen dentro de la competencia de la UE. Son motivo de constantes debates y conflictos de intereses contrapuestos y la Comisión se propone presentar una propuesta de modificación de la directiva sobre etiquetado a finales de 2007 ⁽⁵⁾. Muy a menudo un etiquetado adecuado y claro es el resultado de un compromiso, dado que no es posible tener en cuenta de los deseos y exigencias de todos. Lo mismo puede decirse de los productos alimentarios, cuyos requisitos en materia de etiquetado suelen calificarse de excesivos. Las autoridades competentes en materia alimentaria se muestran además

⁽⁵⁾ Welfare Quality® es un proyecto de investigación financiado por la UE en el que participan 39 institutos y universidades especializadas en el bienestar de los animales

escépticas sobre la utilidad de hacer etiquetas aun más detalladas, pues ello comportaría el riesgo de que las características fundamentales de los alimentos queden eclipsadas por otras informaciones. Tampoco los consumidores están seguros de la utilidad de ofrecer más informaciones, en particular, las relacionadas con aspectos éticos. Por estas razones, el etiquetado sobre bienestar de animal debe basarse en un logotipo más pequeño combinado con una etiqueta de colores, estrellas o puntos, que se añada al etiquetado ya existente.

4. Importaciones hacia la UE

4.1 Establecer nuevas restricciones y requisitos legislativos en la UE lleva aparejado el riesgo de que las importaciones de países con normas más laxas suplanten la producción y venta de productos de la UE reduciendo la cuota de mercado en el mercado mundial. Sin embargo, esta mayor preocupación por el bienestar de los animales en un mercado interior compuesto por 30 países y 500 millones de habitantes ⁽⁶⁾ se contagiará a terceros países y se reflejará en sus exportaciones hacia la UE. Así por ejemplo, la International Finance Corporation, organismo del Banco Mundial, ha manifestado un interés cada vez mayor por el bienestar de los animales y, en consecuencia, por la necesidad de adaptar tanto la producción primaria como el procesamiento industrial ⁽⁷⁾.

4.2 Naturalmente, los animales que han sido criados, sacrificados y despiezados en la UE, así como los productos derivados, transformados o no, deben cumplir los criterios mínimos de la UE y, por lo tanto, el etiquetado resulta superfluo. Sin embargo, a veces se pide con razón una norma que obligue a etiquetar los productos importados indicando su origen, de tal manera que quede claro, de modo directo o indirecto, que cumplen los requisitos mínimos de la UE. Como el CESE ya ha señalado en dictámenes precedentes, el bienestar de los animales deberá reconocerse necesariamente a largo plazo como un factor plenamente justificado en los intercambios de productos agrícolas de modo que se puedan imponer al respecto unas normas mínimas que han de cumplirse en la importación. Por ese motivo, debe investigarse con detenimiento, por un lado, en qué medida sería conforme a la ley imponer el requisito de un etiquetado obligatorio del país de origen para los productos importados y, por otro (si no hay seguridad de que se cumplan las normas correspondientes a los requisitos mínimos de la UE), en qué medida sería legal la exigencia de indicar «método de producción desconocido» o algo semejante.

4.3 Para tener en cuenta todos los productos agrícolas europeos que responden a las normas europeas obligatorias relativas al bienestar de los animales y diferenciarlos de los productos no

⁽⁶⁾ Entre ellos, Noruega, Islandia y Liechtenstein, que a través del Espacio Económico Europeo (EEE) se hallan integrados en el mercado interior de la UE.

⁽⁷⁾ «Creating Business Opportunity through Improved Animal Welfare», documento de la International Finance Corporation (IFC), organismo perteneciente al grupo del Banco Mundial, abril 2006, que cuenta con 178 países miembros. Esta propuesta se dirige sobre todo las inversiones en los países en desarrollo con vistas a la exportación a los países desarrollados. Varios países, sin una legislación propiamente dicha, vienen aplicando tradicionalmente códigos de conducta para el bienestar de los animales. Este es el caso de, por ejemplo, Suiza, Australia, Nueva Zelanda, Argentina y Brasil.

europeos que no están sometidos a las mismas normas, puede crearse una indicación del lugar en el que se ha cultivado o criado la materia prima agrícola de que se compone el producto, según el caso:

- «Agricultura UE», si la materia prima agrícola de que se compone el producto se ha cultivado o criado en la UE;
- «Agricultura no UE», si la materia prima agrícola de que se compone el producto se ha cultivado o criado en un tercer país;
- «Agricultura UE/no UE», si una parte de la materia prima agrícola de que se compone el producto se ha cultivado o criado en la UE y otra parte en un tercer país.

Cada país podrá eventualmente sustituir o completar la indicación «UE» o «no UE» en el caso de que todas las materias primas de que se compone un producto se hayan cultivado o criado en dicho país.

4.4 Independientemente de que la compatibilidad con la normativa de la OMC debería ser el punto de partida y la condición previa de cualquier regulación, como ya ha señalado el CESE en dictámenes previos, la UE podrá verse obligada, en caso de que no se logre un consenso internacional, a emprender acciones unilaterales para lograr la necesaria atención sobre la necesidad de adaptar el marco legislativo. En todo caso, importadores y distribuidores minoristas deberán responsabilizarse a corto y largo plazo de garantizar, mediante la certificación o sistemas de garantía análogos, que se cumplen los requisitos en materia de importación de terceros países.

5. La regulación clásica por parte de las autoridades

5.1 En la UE se ha promulgado toda una serie de normas mínimas de bienestar animal y, en virtud de decisiones precedentes, la Comisión debe revisar y actualizar dichas normas en los próximos años ⁽⁸⁾. Las normas mínimas quedan establecidas en actos jurídicos detallados que son a menudo el resultado de laboriosas negociaciones políticas. En el futuro las normas mínimas deberán basarse aún en mayor medida en resultados de investigaciones científicas y en un análisis objetivo de la situación, lo que probablemente facilitará el proceso político. Las normas deberían basarse por tanto en conocimientos accesibles y establecerse de manera objetiva y responsable, que ponga de relieve las ventajas prácticas que reportaría un sistema que funcione bien en las fases de producción primaria, transporte, anestesia y sacrificio. En un futuro será necesario establecer normas mínimas análogas aplicando la reglamentación clásica de derecho público.

⁽⁸⁾ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo relativa a un plan de acción comunitario sobre protección y bienestar de los animales 2006-2010 (COM(2006) 13).

5.2 Las normas de etiquetado voluntario de productos ecológicos y el etiquetado obligatorio de los métodos de producción en la comercialización de huevos y productos afines se hallan fijadas con sumo detalle en diversos actos comunitarios. Dicho de otro modo: si en las etiquetas se utilizan definiciones más precisas deben atenerse a las normas de la UE. Con esto se pretenden garantizar unas condiciones de competencia justas así como una información correcta para el consumidor. Estas formas de etiquetado combinadas con unos requisitos obligatorios precisos se introducirán cuando el etiquetado haya sido claramente solicitado por los consumidores o sea un elemento importante para el correcto funcionamiento del mercado, ya que regula el uso de denominaciones comerciales que el consumidor asocia a determinadas formas de producción, estableciendo las condiciones legales mínimas exigibles para evitar el fraude o la confusión en el mercado. También aquí la experiencia demuestra que establecer criterios resulta difícil y exige mucho tiempo. Además se trata de una tarea ingente para las empresas y las autoridades nacionales de control, en las cuales recae el registro, la contabilidad y los controles. No obstante, en lo que respecta a estos sectores resulta oportuno mantener la forma actual de regulación.

5.3 De acuerdo con la propuesta de disposiciones mínimas para la protección de los pollos destinados a la producción de carne, la Comisión presentará «a más tardar dos años a partir de la adopción» de la directiva, un informe sobre «la posible introducción de un régimen de etiquetado específico armonizado y obligatorio en la Comunidad en relación con la carne, los productos cárnicos y los preparados de pollo, basado en el cumplimiento de las normas de bienestar de los animales»⁽⁹⁾. Ello significará en algunos casos una normativa paralela a las normas comunes vigentes para los sistemas de producción de huevos en la cual las normas sobre etiquetado, se referirán a diferentes modos de producción.

5.4 El modelo tradicional de regulación solo resulta adecuado cuando se puede distinguir entre dos modos de producción claramente definidos y comprensibles por el consumidor. Lo mismo puede decirse de los «reglamentos ecológicos» que primordialmente se refieren al medio ambiente y no expresamente al bienestar animal. Este modelo podría usarse eventualmente también para la producción de pollos destinados al sacrificio si el consumidor se hallara en situación de comprender y recordar el contexto general en que se basa el etiquetado, pero el modelo resultaría incomprensible si se extendiera a otros productos animales.

5.5 Asimismo, la reglamentación clásica sería excesivamente rígida y complicada dada la diversidad de condiciones de producción existente en la UE ampliada y el futuro desarrollo del mercado. Con ella se correría el riesgo de ralentizar o incluso bloquear el desarrollo, dada la complejidad de los procedimientos de revisión y la dificultad de tener en cuenta las naturales diferencias en los modelos de producción. El modelo es oneroso desde el punto de vista político y administrativo, y no resulta lo suficientemente atractivo para los agentes del mercado; además, desincentivaría la introducción de etiquetas de calidad privadas, como las que se refieren por ejemplo a productos del

ámbito regional. La experiencia demuestra asimismo que, administrativamente, los controles se hacen más pesados cuando se pasa de un etiquetado voluntario a otro etiquetado regulado u obligatorio.

5.6 Por lo tanto, extender el modelo público tradicional al nivel de la UE y utilizar etiquetas de carácter público resulta inapropiado. Lo mismo puede decirse a nivel nacional, donde tomar como punto de partida las normas sobre etiquetado nacionales sería contrario al mercado interior. Asimismo un etiquetado que demuestre el cumplimiento de las normas mínimas de la UE solo tiene sentido si, como sucede con los métodos de producción de huevos, existen niveles diferenciados de etiquetado.

6. El «modelo ecológico»

6.1 Un sistema de etiquetado general y voluntario, a semejanza de la reglamentación sobre asignación de marcas ecológicas en la UE⁽¹⁰⁾ y con las normas nacionales correspondientes, no es demasiado adecuado para promover el desarrollo de métodos de producción y de cría que tengan más en cuenta el bienestar de los animales. La industria y el comercio de la alimentación sin duda preferirán en lugar de ello seguir desarrollando sus marcas propias de calidad. Incluso si el «modelo ecológico» posee muchas similitudes con el modelo voluntario para productos animales que se propone, no podría utilizarse como base para introducir criterios objetivos en materia de bienestar animal, asimismo, un modelo en línea con las normas ecológicas de la UE sería burocrático en exceso.

6.2 En principio, los etiquetados ecológicos vigentes funcionan con ayuda de una secretaría, que asiste a las partes interesadas para definir unos criterios ambientales de un nivel más elevado que los establecidos por la legislación. Asimismo la secretaría informa a los consumidores y a los adquirentes sobre las etiquetas. La ventaja de este sistema es que el etiquetado en principio puede usarse para todos los productos y, por tanto, posee un uso más extenso gracias a las sinergias y al amplio conocimiento de la normativa. Las informaciones poseen la garantía de imparcialidad de proceder de terceros, que dan fe de modo objetivo y verificado de que el producto ha sido fabricado y utilizado en todo su ciclo vital de una manera más respetuosa con el medio ambiente.

6.3 Cuando se trata de productos de origen animal, la fijación de criterios individuales para la cría y condiciones de producción de una especie animal debe ser realizada imperativamente por expertos sobre la base de resultados de investigaciones y de una valoración más precisa de los sistemas de producción. Por ello, se necesitan valoraciones especializadas detalladas y específicas. Pero el «modelo ecológico», consistente en indicar al consumidor de forma clara y veraz el uso voluntario de un etiquetado que se basa en criterios de mercado y que indica que se cumplen determinados criterios éticos a un nivel más elevado que los requisitos mínimos que establece la ley, debe utilizarse asimismo para promover el desarrollo de métodos de producción y de cría que tengan más en cuenta el bienestar animal.

⁽⁹⁾ COM(2005) 221 de 30.5.2005; Propuesta de Directiva del Consejo por la que se establecen las disposiciones mínimas para la protección de los pollos destinados a la producción de carne.

⁽¹⁰⁾ Reglamento (CE) 1980/2000 del Parlamento Europeo y del Consejo, del 17.7.2000, relativo al sistema comunitario, revisado de asignación de una marca de calidad ecológica, DO L 237 del 21.9.2000.

7. Etiquetados privados de calidad

7.1 Las etiquetas de calidad privadas funcionan según las condiciones del mercado y dentro de marcos normativos que impiden inducir al error, pero sin una intervención concreta de la administración pública. Se trata de sistemas flexibles, que se hallan constantemente en condiciones de adaptarse a los progresos. Sin embargo, el etiquetado no es óptimo en lo que respecta al bienestar de los animales. La creciente oferta de productos dificulta que el consumidor pueda analizar y comparar los criterios en que se basa el uso de las diferentes etiquetas. La promoción comercial puede ofrecer una imagen errónea de las condiciones de producción, y las características que se destacan en primer lugar no se basen necesariamente en criterios objetivos, entre otras cosas porque no existen todavía conocimientos suficientemente objetivos para ello. Esto da lugar a una pérdida de credibilidad y a un falseamiento de la competencia con respecto a productos y condiciones de producción más serios. Las empresas industriales y comerciales, como resultado de la competencia, pueden tender además a modificar las exigencias de un modo que no siempre está bien fundado y que puede crear dificultades a los productores de animales.

7.2 Por estas razones se hace necesario fijar criterios objetivos en lo que respecta a la producción. La Comisión ha propuesto en la actualidad establecer un centro o laboratorio que tendría, entre otras, la función de desarrollar indicadores objetivos de bienestar de los animales⁽¹¹⁾; asimismo, la Comisión confía en que, basándose en los resultados del proyecto de investigación Welfare Quality Project que concluirá en 2009, se podrá avanzar en la utilización de indicadores mensurables sobre bienestar de los animales en la legislación comunitaria. Al mismo tiempo es importante aprovechar las demás investigaciones y desarrollos que se producen en los Estados miembros.

7.3 Por tanto, en los esfuerzos futuros para fomentar determinados métodos de producción y de cría que integren en mayor medida el bienestar de los animales, respecto a indicadores científicos fundados, será necesario establecer, como mejor solución, de modo suplementario, el uso de etiquetas de calidad privadas. Esto brindará a las empresas la posibilidad de seguir definiendo y desarrollando sus propias marcas y de diferenciarse así de la competencia sobre una base objetiva y real, a la vez que permite a los consumidores elegir según sus propias convicciones y preferencias basadas en informaciones veraces. Así, el sistema podrá funcionar según las normas del mercado sin la innecesaria intervención de las autoridades. Ello puede hacerse mediante una indicación de que los productos cumplen una norma de la UE que está sometida a una supervisión independiente.

8. Propuesta de un etiquetado sobre el bienestar animal

8.1 Es importante fijar marcos y principios para configurar un sistema común de etiquetado con vistas a preparar la tarea de integrarlos en un sistema normalizado de indicadores de bienestar de los animales a medida que el proyecto Welfare

Quality vaya facilitando los datos parciales. Esto permitirá a los expertos y, llegado el caso, al centro propuesto de bienestar de los animales, elaborar los necesarios criterios objetivos. En este proceso habrá que valorar diferentes indicadores que serán medidos a lo largo de la vida del animal, y que crearán las condiciones prácticas y realistas que favorezcan de la mejor manera posible la interacción entre investigación, desarrollo y uso de las nuevas tecnologías⁽¹²⁾.

8.2 Los resultados de esta tarea podrán, mediante el mandato asignado al centro competente, dar lugar a normas para todas las especies de animales domésticos y los productos animales más esenciales que serán utilizadas para el sistema de etiquetado propuesto, con una definición de los requisitos de mensurabilidad y control posterior de cada uno de los indicadores. El etiquetado sobre bienestar animal deberá basarse, en la medida de lo posible, en indicadores de bienestar mensurables, repetibles, y no solo en los sistemas de producción utilizados.

8.3 El sector comercial e industrial podrá entonces etiquetar de modo voluntario los productos de origen animal con un logotipo reconocido por la UE que garantice el cumplimiento de una norma de calidad superior a las exigencias mínimas de la UE. Estas normas, más elevadas, deberán reflejarse en un acto jurídico a menos que sea posible remitir directamente a unas normas comunes. Las normas podrían fijarse, por ejemplo, en tres niveles situándose un 20 %, un 40 % y un 60 % por encima de las normas mínimas, siempre que se considere adecuado para la especie animal o producto en cuestión. La garantía de que se cumplen las exigencias particulares y de control de la utilización del etiquetado podría basarse en una autorregulación por parte de las empresas, con la colaboración de un inspector, instituto, organización u organismo de certificación especializado independientes, que actúe de conformidad con las normas ISO europeas e internacionales aplicables en EN-ISO-17000 o que esté acreditado como órgano de certificación de acuerdo con EN-ISO-45011. Sin embargo, no sería necesaria la autorización ni un permiso para utilizar el logotipo en cada caso concreto, con lo que ello implica de papeleo administrativo y control público.

8.4 El logotipo en cuestión podría combinarse por ejemplo con un sistema de colores, estrellas o puntos, que se añadirían a las etiquetas comerciales existentes, de modo que no habría contradicción entre las normas comunes de etiquetado y el etiquetado comercial existente. El sistema se podría utilizar para los productos de importación evitando así que surgieran problemas con las normas de la OMC.

9. Medidas suplementarias

9.1 Se podría crear una página Web y una base de datos con respaldo de la UE; con una descripción del sistema de etiquetado propuesto, así como una serie de etiquetas y de sistemas relacionados con el bienestar de los animales. Las empresas podrían dar así información sobre sus productos y mostrar así que se conducen de una manera éticamente responsable. La misma

⁽¹¹⁾ En su dictamen sobre el plan de acción, el CESE solicitaba que se planteara una solución más ambiciosa: la creación de un centro mundial que pudiera contribuir a resolver a nivel internacional los problemas relacionados con el bienestar de los animales, apoyando de ese modo las tareas llevadas a cabo en la OIE y el Consejo de Europa o en relación con eventuales acuerdos bilaterales.

⁽¹²⁾ Los indicadores pertinentes deben incluir todos los datos esenciales sobre la especie animal en cuestión, en lo que respecta a la cría, espacio, supervisión diaria, aspectos de salubridad y enfermedad, destete, operaciones quirúrgicas, transporte al matadero, adormecimiento y sacrificio.

información podría estar además accesible, por ejemplo, en las tiendas. La base de datos podría servir también de inspiración para seguir la evolución del sector y facilitaría una mayor transparencia; el riesgo de que se viertan críticas y se desvelen prácticas fraudulentas y engañosas podría contribuir a garantizar un cierto grado de autorregulación y de control interno.

9.2 Asimismo se podría pensar una medida complementaria: reforzar las normas relativas a las afirmaciones inexactas y erróneas previendo sanciones más duras en caso de abusos, aunque no se trataría de un sistema de aprobación combinado con un control por parte de las autoridades nacionales. Legalmente las empresas pueden, como es natural, hacer afirmaciones que son correctas y no inducen a error al consumidor, pero al mismo tiempo es evidente que las empresas son las únicas responsables de procurar que las afirmaciones referentes a los productos (al margen de que hayan sido o no verificadas por terceros) cumplan las exigencias.

9.3 Existe también la posibilidad –y es la más sencilla– de apoyar pura y simplemente la creación de sistemas de etiquetado privados mediante campañas de información dirigidas a consumidores y distribuidores minoristas sin adoptar más medidas de ninguna clase. Pero como se ha dicho antes, ese sistema no sería suficiente. Al margen de los sistemas de etiquetado que se elijan o de otras medidas, convendría llevar a cabo en cualquier caso campañas informativas, si se sientan las bases para poder hacerlo. Dichas campañas podrían consistir en conferencias diri-

gidas a líderes de opinión, intervenciones en la televisión y artículos de prensa; convendría que la Comisión y las autoridades nacionales respectivas desempeñaran un papel esencial de la tarea, asociándose por ejemplo con las organizaciones de agricultores, consumidores y ganaderos.

9.4 Entretanto se han escuchado peticiones de que se imponga, en un contexto de preferencia general por los productos nacionales, una etiqueta nacional obligatoria. Pese a las afirmaciones del sector en cuanto a que existiría el riesgo de que se falseara la competencia, un principio fundamental hasta ahora es que a nivel nacional se pueden fijar normas más restrictivas para el bienestar animal que las que exigen los requisitos mínimos de las directivas. Si, en aplicación del principio de subsidiaridad, corresponde a cada Estado miembro desarrollar su propio sistema de etiquetado para proteger el bienestar animal en función de las condiciones de producción y de los intereses de los consumidores, esto se convertirá enseguida en una promoción unilateral de los productos nacionales y cualquier forma de etiquetado obligatorio nacional sería incompatible con el mercado interior y con las normas de competencia de la UE. Sin embargo, los Estados miembros que introduzcan unas normas mínimas obligatorias más elevadas, para uno o más sectores de producción, tendrán la posibilidad, si procede, de permitir que estos se incluyan en el sistema de etiquetado propuesto.

Bruselas, 15 de marzo de 2007.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 883/2004 sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social y se determina el contenido de su anexo XI»

COM(2006) 7 final — 2006/0008 (COD)

(2007/C 161/18)

El 10 de febrero de 2006, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, 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 22 de febrero de 2007 (ponente: Sr. GREIF).

En su 434º Pleno de los días 14 y 15 de marzo de 2007 (sesión del 14 de marzo de 2007), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 163 votos a favor y 5 abstenciones el presente Dictamen.

1. Resumen

1.1 El CESE estima oportuno perseguir el objetivo de que los Estados miembros apliquen lo antes posible el nuevo Reglamento de coordinación en el ámbito de la seguridad social, lo cual implicará una rápida entrada en vigor de la propuesta de Reglamento de aplicación y el consenso en torno a la propuesta de Reglamento objeto del presente Dictamen, en la que se determina el contenido del anexo XI del Reglamento (CE) n° 883/2004.

1.2 El CESE es consciente de que una aplicación sin cortapisas del principio de asimilación de hechos, que hace imposible cualquier limitación del legislador nacional a situaciones nacionales en el ámbito de la seguridad social, iría acompañada de consecuencias masivas para los sistemas de seguridad social.

1.3 El CESE reconoce que, por tanto, para evitar que las reglamentaciones nacionales entren en conflicto con el texto del Reglamento 883/2004, determinados textos son necesarios en el anexo XI desde el punto de vista de situaciones particulares en los Estados miembros. El Comité, no obstante, recomienda que se evite un crecimiento desaforado, se limite en lo posible el número de textos y se lo haga depender de si los textos específicos son realmente necesarios para el funcionamiento de las normas de coordinación en el correspondiente Estado miembro y son conformes con el principio de proporcionalidad.

1.4 Para el CESE es especialmente importante señalar que en la práctica de la coordinación no se puede poner de manifiesto en modo alguno que existen textos en el anexo XI que constituyen un perjuicio para los ciudadanos.

1.5 El CESE considera que los textos aceptados no presentan problemas particulares, ni para los asegurados sujetos a movilidad ni para las empresas e instituciones de la seguridad social. Los textos no han de socavar las ventajas que reporta la coordinación a los beneficiarios.

1.6 El CESE reconoce los esfuerzos positivos realizados por todos los interesados en favor de la simplificación, con el resultado de que el anexo XI contiene muchos menos puntos que el

correspondiente anexo VI del actual Reglamento de coordinación 1408/71.

1.7 El CESE, por tanto, en aras de una rápida aplicabilidad del Reglamento de base, pide a los Estados miembros que ya desde ahora doten a sus instituciones de la seguridad social de los recursos personales y técnicos necesarios para facilitar una rápida adaptación.

2. Introducción y antecedentes de la propuesta de Reglamento

2.1 Las disposiciones comunitarias para la coordinación de los sistemas de seguridad social se regulan actualmente en el Reglamento (CEE) n° 1408/71 («Reglamento de base») y su «Reglamento de aplicación» (CEE) n° 574/72, que desde su entrada en vigor, hace más de 30 años, se han modificado y actualizado en repetidas ocasiones.

2.1.1 Estos reglamentos tienen por objeto adoptar las medidas necesarias para que las personas de su ámbito de aplicación que viajen a otro Estado miembro, se establezcan o residan en él no pierdan sus derechos en materia de seguridad social. Los asegurados que se desplazan no deben sufrir perjuicios por su movilidad y no deben ser objeto de peor trato que los asegurados que no se desplazan. Al objeto de garantizar la defensa de sus derechos, dichos reglamentos establecen los principios aplicables a la coordinación y las diversas modalidades correspondientes a las exigencias especiales de las distintas ramas de la seguridad social.

2.2 El Reglamento 1408/71 será sustituido por el Reglamento (CE) n° 883/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo adoptado el 29 de abril de 2004.

2.2.1 De conformidad con el artículo 89 del nuevo Reglamento (CE) n° 883/2004, sus normas de aplicación se fijarán en otro Reglamento que sustituirá al Reglamento de aplicación 574/72 actualmente en vigor. Tal Reglamento de aplicación, cuya propuesta se publicó el 31.1.2006 ⁽¹⁾, se examina actualmente en el Parlamento Europeo y el Consejo y fue ya objeto de dictamen del CESE ⁽²⁾.

⁽¹⁾ DO C 318 de 23.12.2006.

⁽²⁾ Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se adoptan las normas de aplicación del Reglamento (CE) n° 883/2004 sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social» (COM(2006) 16 final — 2006/0006 (COD)), ponente general: Sr. GREIF — DO C 324 de 30.12.2006.

2.2.2 Hasta que no entre en vigor el Reglamento de aplicación no podrá aplicarse el Reglamento 883/2004 y, por consiguiente, surtir efecto para los usuarios las numerosas simplificaciones, aclaraciones y mejoras contenidas en él y ya decididas en el ámbito de la coordinación de la legislación social. Hasta ese momento seguirán estando vigentes sin restricciones el Reglamento 1408/71 y su Reglamento de aplicación 574/72.

2.3 En el considerando 41 del Reglamento nº 883/2004 se dice: «Es necesario establecer disposiciones especiales que se ajusten a las características peculiares de las legislaciones nacionales a fin de facilitar la aplicación de las normas de coordinación». Y precisamente tales «disposiciones especiales para la aplicación de la legislación de los Estados miembros» son las que figuran en el anexo XI del Reglamento 883/2004, objeto del presente Dictamen.

2.3.1 El Reglamento de base 883/2004, por tanto, regula las normas de coordinación fundamentales. El Reglamento de aplicación es una especie de «instrucciones de uso» para el Reglamento de base y regula más bien cuestiones de orden administrativo. Y en el anexo XI del Reglamento 883/2004 figuran disposiciones específicas adaptadas a los ordenamientos jurídicos de los distintos Estados miembros, para facilitar la aplicación eficiente de las nuevas normas de coordinación.

2.3.2 El cometido del anexo XI, por tanto, es que los sistemas nacionales de seguridad social no entren en conflicto con las disposiciones de coordinación. Determinadas disposiciones con características nacionales deberán integrarse en el anexo XI incluyendo a tal fin los textos correspondientes para que no entren en conflicto con la coordinación. El anexo XI, pues, tendrá por misión asegurar una interacción fluida entre las normativas nacionales y comunitarias en la coordinación de los sistemas de seguridad social de los Estados miembros.

2.4 Para cada Estado miembro habrá una sección propia en el anexo XI. El alcance de los textos de los distintos Estados miembros presentará grandes variaciones en función de la legislación nacional.

2.5 Cuando, en 2004, se adoptó el nuevo Reglamento de coordinación 883/2004, se decidió dejar provisionalmente vacío el anexo XI. Se acordó entonces que se fijaría su contenido en otro Reglamento ulterior. Tal Reglamento es el de la propuesta objeto de examen ⁽³⁾.

2.5.1 El anexo XI no se refiere sólo al Reglamento 883/2004, sino también al Reglamento de aplicación. Los tres textos no pueden considerarse separadamente. En consecuencia, en el Grupo de trabajo «Asuntos Sociales» del Consejo el contenido del anexo XI y los correspondientes contenidos de la propuesta de Reglamento de aplicación se examinan paralelamente. Por consiguiente, en el Consejo se debatirán simultáneamente las dos propuestas de reglamento presentadas en enero de 2006 por la Comisión.

⁽³⁾ COM(2006) 7 final.

mente las dos propuestas de reglamento presentadas en enero de 2006 por la Comisión.

2.5.2 El contenido del anexo XI deberá estar determinado por el Parlamento Europeo y el Consejo al entrar en vigor el Reglamento de aplicación. Por ello, la finalización del anexo XI es otra de las condiciones para la aplicación de las nuevas disposiciones de coordinación en el ámbito de la seguridad social. El fundamento jurídico de la propuesta de Reglamento está constituido por los artículos 42 y 308 del Tratado CE. Esto significa que para la entrada en vigor se requiere unanimidad en el Consejo en conexión con el procedimiento de codecisión del Parlamento Europeo.

2.6 La Comisión presentó el 24.1.2006 una propuesta por la que se modifican determinados puntos del Reglamento 883/2004 y se fija el contenido del anexo XI. La propuesta culmina el proceso de consulta a los Estados miembros. Las modificaciones de determinados puntos del Reglamento 883/2004, que naturalmente aún no ha entrado en vigor, se justifican arguyendo que determinados aspectos cuya inclusión en el anexo XI habían pedido los Estados miembros se consideraron aspectos de naturaleza horizontal aplicables a todos los Estados miembros. Con la incorporación en el reglamento de base se evita incluir en el anexo XI textos similares de varios Estados miembros.

3. Observaciones generales y particulares del CESE

3.1 El CESE ha celebrado ya en varios dictámenes las nuevas disposiciones para la coordinación de los sistemas nacionales de seguridad social caracterizándolas como un paso más hacia la mejora de la libre circulación en la Unión y ha expresado su particular satisfacción con respecto a la ampliación del ámbito de aplicación personal y material, las simplificaciones frente a las normativas actualmente en vigor y las medidas tendentes a mejorar la cooperación entre las instituciones de la seguridad social.

3.1.1 El CESE estima oportuno perseguir el objetivo de aplicar lo antes posible el nuevo Reglamento de coordinación, lo cual implicará una rápida entrada en vigor de la propuesta de Reglamento de aplicación y el consenso en torno a los contenidos del anexo XI. En este sentido, el CESE apela a todos los interesados para que lleven adelante lo más rápidamente posible el examen actualmente en curso de la propuesta de Reglamento de aplicación y también el Reglamento objeto del presente Dictamen en el que se regula el contenido del anexo XI ⁽⁴⁾.

3.1.2 El CESE, además, observó ya en su dictamen sobre el Reglamento de aplicación que el plazo comprendido entre la aprobación definitiva del Reglamento de aplicación y su entrada en vigor no deberá rebasar en ningún caso el de seis meses previsto en la propuesta de la Comisión ⁽⁵⁾.

⁽⁴⁾ Apelación que también se hizo en el Dictamen del CESE sobre «Seguridad social de los trabajadores por cuenta ajena y por cuenta propia» (ponente: Sr. RODRÍGUEZ GARCÍA-CARO), DO C 24 de 31.1.2006, y el Dictamen del CESE sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se adoptan las normas de aplicación del Reglamento (CE) nº 883/2004 sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social» COM(2006) 16 final — 2006/0006 (COD), ponente: Sr. GREIF — DO C 324 de 30.12.2006.

⁽⁵⁾ DO C 324 de 30.12.2006, punto 4.4.1 (ponente: Sr. GREIF).

3.2 En el anexo XI, los Estados miembros pueden solicitar la inclusión de textos para poder seguir manteniendo vigentes determinadas disposiciones nacionales que estimen sensibles. Esta necesidad se explica sobre todo a partir de la amplia asimilación de hechos presentada en el Reglamento 883/2004, conforme a la cual los hechos y acontecimientos con efectos jurídicos en el ámbito de la seguridad social que se originen en otro Estado miembro se tratarán como si hubiesen ocurrido en el propio territorio nacional ⁽⁶⁾.

3.2.1 La asimilación de hechos significa que, por ejemplo, la percepción de una renta de una institución de seguridad social de otro Estado miembro debe producir las mismas consecuencias jurídicas que la percepción de una renta nacional. Y si, por ejemplo, un accidente en el territorio nacional entraña una renta de invalidez, ésta se tiene que conceder también en otro Estado miembro en caso de accidente.

3.2.2 El TJE se ha pronunciado casi siempre a favor de una asimilación extensiva para garantizar la protección de los trabajadores migrantes. En el actual Reglamento de aplicación 1408/71 no existe asimilación general de hechos, sino sólo determinadas asimilaciones explícitamente reglamentadas. En los puntos no regulados explícitamente se recurría con frecuencia al Tribunal de Justicia. Éste, por ejemplo, ha reconocido improcedente que la duración de los períodos de percepción de una pensión de orfandad se prorrogue sólo por los períodos de servicio militar cumplidos en el territorio nacional ⁽⁷⁾, o bien que, en la pensión de vejez, los períodos de invalidez sólo se tengan en cuenta si el interesado estaba sujeto a la legislación del Estado miembro en cuestión en el momento de presentar la incapacidad laboral ⁽⁸⁾.

3.2.3 El CESE es consciente de que una aplicación sin cortapisas de este principio de asimilación de hechos, que hace imposible cualquier limitación del legislador nacional a situaciones nacionales en el ámbito de la seguridad social, iría acompañada de consecuencias masivas para los sistemas de seguridad social. También los considerandos 9 a 12 del Reglamento 883/2004 muestran que se debe poner límites a la asimilación de hechos. Así, por ejemplo, debe procurarse que «el principio de asimilación de hechos o acontecimientos no conduzca a resultados objetivamente injustificados ni a la acumulación de prestaciones del mismo tipo para un mismo período» (considerando 12). Y el considerando 11 establece que la asimilación de hechos o acontecimientos que ocurran en un Estado miembro no puede en ningún caso otorgar competencia a otro Estado miembro o hacer que se aplique su legislación.

3.2.4 Con el fin de descartar efectos indeseados de la asimilación de hechos, en el Reglamento de base 883/2004 se incluyeron excepciones especiales de carácter horizontal que afectan a varios Estados miembros. Los efectos indeseados específicos

⁽⁶⁾ Véase el artículo 5 del Reglamento 883/2004:

«Asimilación de prestaciones, ingresos, hechos o acontecimientos
«Salvo disposición en contrario del presente Reglamento y habida cuenta de las disposiciones particulares de aplicación establecidas:

- a) si, en virtud de la legislación del Estado miembro competente, el disfrute de prestaciones de seguridad social o de otros ingresos produce determinados efectos jurídicos, las disposiciones de que se trate de dicha legislación serán igualmente aplicables en caso de disfrute de prestaciones equivalentes adquiridas con arreglo a la legislación de otro Estado miembro o de ingresos adquiridos en el territorio de otro Estado miembro;
- b) si, en virtud de la legislación del Estado miembro competente, se atribuyen efectos jurídicos a la concurrencia de determinados hechos o acontecimientos, dicho Estado tendrá en cuenta hechos o acontecimientos semejantes que guarden relación y hayan ocurrido en otro Estado miembro como si hubieran ocurrido en su propio territorio.»

⁽⁷⁾ Asunto C-131/96, Mora Romero, Rec. 1997, I-3676.

⁽⁸⁾ Asuntos C-45/92 y C-46/92, Lepore y Scamuffa, Rec. 1995, I-6497.

que afecten al sistema de un Estado miembro podrán evitarse consignándolos en el anexo XI.

3.3 Los contenidos del anexo XI se basan en las aportaciones de los Estados miembros. Estos no podrán aprobar o mantener vigentes al nivel nacional determinadas disposiciones relativas a situaciones particulares sin que surja probablemente un conflicto con el texto del Reglamento 883/2004. El anexo XI, por tanto, garantizará que el Reglamento se adapte en sus distintos puntos en relación con determinados Estados miembros de tal manera que su aplicación funcione con fluidez en todos ellos.

3.3.1 Por consiguiente, el anexo XI es, desde el punto de vista del gran número posible de textos que puedan incluirse en él, una parte sensible en relación con la entrada en vigor del Reglamento 883/2004. El CESE reconoce que determinados textos son necesarios, pero recomienda que se evite un crecimiento desahogado, se limite en lo posible el número de textos y se lo haga depender de si los textos específicos son realmente necesarios para el funcionamiento de las normas de coordinación en el correspondiente Estado miembro y son conformes con el principio de proporcionalidad. Para el CESE reviste especial importancia observar que en la práctica de la coordinación no puede en modo alguno ponerse de manifiesto que en el anexo XI existen textos que constituyen un perjuicio para los ciudadanos.

3.3.2 El CESE es consciente de la complejidad de las cuestiones que tienen que elucidarse en él, pero pide con todo que la prosecución de intereses particulares no conduzca a más retrasos en la aplicación de la nueva coordinación, especialmente teniendo en cuenta que el Consejo debe decidir por unanimidad y conforme al procedimiento de codecisión en el Parlamento Europeo.

3.4 Los Estados miembros fueron invitados ya, cuando se deliberó sobre el Reglamento 883/2004, a presentar propuestas con miras a garantizar una aplicación fluida de las distintas legislaciones. Los Estados miembros presentaron alrededor de 150 puntos para su inclusión en el anexo XI. Los servicios de la Comisión valoraron las propuestas y las examinaron con los funcionarios de los Estados miembros en cuestión. Alrededor de 50 resultaron finalmente aceptadas. Ese ha sido el camino seguido para establecer los contenidos que ahora figuran en la propuesta de la Comisión objeto de examen. En el grupo de trabajo «Asuntos Sociales» del Consejo se lleva a cabo actualmente una última revisión de los textos incluidos en el anexo XI y se examina simultáneamente el correspondiente capítulo en el Reglamento de aplicación.

3.4.1 El CESE, habida cuenta de la complejidad de la materia, que afecta a cuestiones de detalle de la legislación social de los distintos Estados miembros, no se pronunciará sobre cada uno de los puntos incluidos en el anexo. A primera vista, los textos aceptados no presentan, a juicio del CESE, problemas particulares, ni para los asegurados sujetos a movilidad ni para las empresas e instituciones de la seguridad social.

3.5 La no-inclusión de la mayoría de las solicitudes parece también comprensible: algunos puntos no se incluyeron en el anexo XI por considerarse que eran superfluos o incompatibles con el Reglamento 883/2004. Otras solicitudes de puntos para el anexo XI fueron convertidas en propuestas de modificaciones del Reglamento 883/2004. Se trata de propuestas de carácter general cuya naturaleza no afecta específicamente a un Estado miembro.

3.5.1 Con tales propuestas de modificación de las disposiciones del Reglamento 883/2004, que también figuran en la propuesta de Reglamento objeto de examen, se evita incluir en el anexo XI puntos similares en relación con distintos Estados miembros. Así se reducen las dimensiones del anexo y se preserva la legibilidad de todo el Reglamento.

3.5.2 Como ejemplo de agrupación de cuestiones horizontales se puede mencionar el artículo 1 de la propuesta de Reglamento objeto de examen. Las especificaciones incluidas en él afectan a numerosos Estados miembros y, por ello, se incluyen como modificaciones directas del Reglamento 883/2004, y no por medio de numerosos puntos en el anexo XI.

3.5.2.1 El apartado 1 del artículo 1 tiene por finalidad modificar el apartado 4 del artículo 14 (intitulado «Seguro voluntario o seguro facultativo continuado») del Reglamento 883/2004. Mediante este nuevo apartado los Estados miembros podrán establecer en su ordenamiento nacional que un seguro voluntario en su sistema de seguridad social que supedita el seguro voluntario a la residencia o a una actividad previa como trabajador en el territorio nacional sólo será posible si en algún momento ya se estaba asegurado en el sistema del Estado miembro en cuestión debido al ejercicio de una actividad. Sin tal posibilidad de excepción, la asimilación general de hechos en virtud del artículo 5 del Reglamento 883/2004 permitiría asegurarse voluntariamente en dicho Estado miembro a todo aquel que tuviese su residencia o hubiese ejercido una actividad en un lugar cualquiera de la Unión Europea. Ya que el seguro voluntario va unido en los ordenamientos jurídicos de algunos Estados miembros a condiciones muy ventajosas, una apertura incondicional tendría en determinados casos consecuencias que podrían desequilibrar el sistema del Estado miembro en cuestión y, por consiguiente, los asegurados de dicho Estado miembro podrían verse confrontados con graves problemas. Por ello, se acordó que todos los Estados miembros pueden hacer supeditar el seguro voluntario a una actividad previa como trabajador.

3.5.2.2 En el apartado 3 del artículo 1 se modifica el apartado 4 del artículo 52 (intitulado «Pago de las prestaciones») del Reglamento 883/2004.

En él se establece para todos los Estados miembros —es decir, horizontalmente— en qué casos no se aplicará el método de «Pro-Rata-Temporis» al calcular el importe de la prestación ⁽⁹⁾.

— El objetivo es en todos los casos que los asegurados que se desplazan no sean objeto de peor trato que los que no se desplazan.

⁽⁹⁾ En el método de «Pro-Rata-Temporis», el importe de la pensión nacional parcial se efectúa sobre la base de un cálculo prorrateado. En primer lugar se hace el cálculo simulado de que todos los años cotizados al seguro se adquirieron en el territorio nacional. A continuación, la pensión nacional se determina como un porcentaje de dicha pensión simulada que corresponde a la parte nacional cotizada con respecto a la duración total de la cotización. No obstante, existen casos en los que el cálculo efectuado sobre la base de únicamente los períodos nacionales (prestación nacional) es siempre superior al de la prestación sobre la base de un cálculo prorrateado. Tales casos se recogen en el anexo VIII. La institución competente puede entonces prescindir del cálculo de la prestación prorrateada.

— Cabe decir al respecto, por afán de exhaustividad, que la propuesta de texto presentada por la Comisión fue revisada al examinarse en el Consejo.

— El acuerdo —por el momento, parcial— en el Consejo prevé actualmente que los sistemas en los que los períodos de seguro sean irrelevantes para el cálculo del importe de la prestación no deben aplicar el cálculo de «Pro-Rata-Temporis» si están previstos en el anexo VIII del Reglamento 883/2004.

— Esto incluye, entre otros sistemas, los regímenes de cotización definida, a los que se remite el texto original de la Comisión.

3.5.3 Otros temas horizontales se abordan en la propuesta de Reglamento de aplicación. Son principalmente propuestas de carácter técnico. Los textos del anexo XI, por tanto, se limitarán en efecto a medidas específicas para determinados Estados miembros.

3.6 El CESE reconoce los esfuerzos positivos realizados por todos los interesados en favor de la simplificación, con el resultado de que el anexo XI contiene muchos menos puntos que el correspondiente anexo VI del actual Reglamento de coordinación 1408/71.

3.6.1 Sobre tal base se deberá continuar, especialmente con respecto a cualesquiera futuras solicitudes de inclusión en el anexo XI (por ejemplo, las procedentes de Bulgaria y Rumanía con motivo de su adhesión), y considerar pertinentemente si no se trata de una materia horizontal que, conforme a lo establecido, debiera tratarse en el Reglamento de base o en el Reglamento de aplicación.

Así, por ejemplo, con respecto a las cláusulas de protección existentes en numerosos Estados miembros en el marco de la prestación de asistencia social por el Estado, las cuales redundan en beneficio de personas que, por motivos políticos o religiosos o debido a su origen, se han visto perjudicadas en su situación de seguridad social ⁽¹⁰⁾, o igualmente disposiciones especiales para víctimas de guerra, antiguos prisioneros de guerra, víctimas de crímenes, víctimas del terrorismo o perjudicados por antiguos regímenes totalitarios. Aunque tales cláusulas de protección ofrecen protección de seguridad social (por ejemplo, seguro de enfermedad, pago de pensiones) o pagos compensatorios a grupos especiales de personas, no se enmarcan por lo general en el sistema de la seguridad social. Por ello, lo procedente sería, en esos casos también, la inclusión en el propio Reglamento de base del artículo correspondiente aplicable a todos los Estados miembros, con el fin de que tales disposiciones, que prevén una prestación o indemnización estatal, pero no sujetas al sistema de la seguridad social, queden exceptuadas globalmente en virtud del Reglamento.

⁽¹⁰⁾ Véase al respecto el punto 5 de Austria en el anexo XI.

3.6.2 El CESE exhorta simultáneamente a los expertos de los Estados miembros a que analicen detenidamente su ordenamiento jurídico en relación con las nuevas normas de coordinación. En caso necesario, convendría proceder aún a la inclusión de puntos en aquellos lugares del anexo XI en los que pudieran plantearse problemas con respecto a una aplicación fluida del Reglamento 883/2004. Si los ordenamientos nacionales en el ámbito de la seguridad social no son conformes con las normas de coordinación, ello puede entrañar la posibilidad de numerosos procedimientos de recurso ante el TJE.

4. Otras observaciones sobre la práctica de la coordinación

4.1 La movilidad transfronteriza en Europa ocupa un lugar prioritario en la agenda de la UE. Una buena coordinación en el ámbito de la seguridad social será esencial para el uso que hagan de ella los ciudadanos de la UE. Sus expectativas al respecto son justificadamente que de la coordinación comunitaria se deriven ventajas de orden práctico.

4.2 Desde el punto de vista del CESE son los Estados miembros y la Comisión los que en este ámbito tienen el cometido de reforzar sus medidas, con el fin de facilitar a todos los usuarios potenciales del Reglamento el acceso a las disposiciones y ventajas de la coordinación de los sistemas de seguridad social. El CESE considera que deben acometerse sin demora los preparativos necesarios a tal fin. Conviene dar a conocer en mayor medida y desarrollar los instrumentos actuales sobre asesoramiento en materia de movilidad ⁽¹⁾.

Bruselas, 14 de marzo de 2007.

4.3 El CESE ha subrayado también en este contexto la necesidad de que el personal de las instituciones de seguridad social se prepare oportunamente a las nuevas reglamentaciones y a todas las normativas de base relacionadas con ellas. Es indispensable prever cursos de formación correspondientes en los Estados miembros.

4.4 El CESE, por tanto, en aras de una rápida aplicabilidad del Reglamento de base, pide a los Estados miembros que ya desde ahora doten a sus instituciones de la seguridad social de los recursos personales y técnicos necesarios para facilitar esa rápida adaptación. Deberán utilizarse a tal fin los instrumentos actuales de los agentes y usuarios al nivel nacional –especialmente las actuales redes TRESS ⁽¹²⁾, que agrupan al nivel de los Estados miembros a los medios y grupos interesados–, para evaluar debidamente la aplicación práctica del Reglamento después de su entrada en vigor en los distintos Estados miembros.

4.5 El CESE se reserva el derecho de volver a examinar en un dictamen de iniciativa específicas cuestiones relativas al funcionamiento práctico de la coordinación. Se evaluará especialmente al respecto hasta qué punto los ciudadanos pueden beneficiarse realmente de las ventajas previstas –y también, en particular, las relativas a la tarjeta sanitaria europea– en materia de movilidad transfronteriza.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

⁽¹⁾ Véase al respecto, por ejemplo: «Normativa comunitaria en materia de Seguridad Social — Sus derechos cuando se desplaza en la Unión Europea»: http://ec.europa.eu/employment_social/publications/2005/ke6404022_es.pdf; y también el banco de datos MISSOC sobre los sistemas de protección social en los Estados miembros: http://ec.europa.eu/employment_social/social_protection/missoc_en.htm.

⁽¹²⁾ Training and Reporting on European Social Security (véase igualmente: <http://www.tress-network.org>).

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «La familia y la evolución demográfica»

(2007/C 161/19)

El Comité Económico y Social Europeo recibió, con fecha de 19 de octubre de 2006, una carta de consulta de la futura Presidencia alemana sobre «La familia y la evolución demográfica».

La Mesa del Comité ha considerado oportuno elaborar un dictamen que incluya también la «Comunicación de la Comisión — El futuro demográfico de Europa: transformar un reto en una oportunidad» (COM(2006) 571 final), sobre la cual la Comisión decidió, el 12 de octubre de 2006, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, consultar al Comité Económico y Social Europeo.

La Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 22 de febrero de 2007 (ponente: Sr. BUFFETAUT).

En su 434º Pleno de los días 14 y 15 de marzo de 2007 (sesión del 14 de marzo de 2007), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 120 votos a favor, 1 en contra y 5 abstenciones el presente Dictamen.

1. Recomendaciones y propuestas

1.1 Reaccionar a una situación sin precedentes

1.1.1 El artículo 33 de la Carta de los Derechos Fundamentales legitima la participación de la Unión Europea en las reflexiones y propuestas en materia de política familiar, si bien resulta obvio que, por motivos de eficacia y subsidiariedad, la definición concreta de las políticas y su aplicación corresponde a los Estados miembros y a los entes locales, e incluso a los servicios públicos y las empresas.

1.1.2 En su Libro Verde publicado el 16 de marzo de 2005, la Comisión calificó la situación demográfica europea actual, con toda razón, de fenómeno «sin precedentes». La Comunicación del 10 de octubre de 2006 subraya que se trata «de uno de los retos más importantes a los que la Unión Europea deberá hacer frente en los próximos años». No es posible limitarse a comprobar hechos: por tanto, la única pregunta posible es «qué hacer a escala comunitaria», sobre todo en el ámbito de las políticas familiares y de conciliación de vida familiar y vida profesional. Es preciso subrayar que el Consejo de Europa también ha hecho recientemente un llamamiento a una gran política europea en favor de las familias.

1.1.3 El Comité Económico y Social Europeo aboga por un programa de estudios, acciones informativas, propuestas y un seguimiento, y en general que en los estudios de impacto, que hoy son obligatorios para toda propuesta legislativa, se integre el impacto sobre las familias cuando éstas puedan estar directamente afectadas. Estos estudios deben estar vinculados a los otros grandes ámbitos socioeconómicos de la Unión Europea: el empleo, el crecimiento, la evolución energética y sus consecuencias.

1.2 Programa de estudios

1.2.1 Para responder adecuadamente a los cambios demográficos, los responsables políticos a escala europea, nacional y

local necesitan una valoración exhaustiva de aquellos. El primer foro demográfico europeo, celebrado en octubre de 2006, constituye una excelente iniciativa que conviene proseguir organizando periódicamente foros similares.

1.2.2 Es igualmente necesario estudiar en profundidad las evoluciones demográficas (geografía de la población, movimiento natural, movimiento migratorio, composición por edad y sexo, incremento de la esperanza de vida, etc.) y sus causas (factores económicos, sociales, culturales, medioambientales, dificultad para conciliar vida familiar y profesional, situación de las mujeres y de las madres en el mercado laboral, flexibilidad en el empleo por motivos familiares, peso de los riesgos y exigencias de la vida profesional, etc.), teniendo presentes las diversidades nacionales y regionales. Es primordial que estos estudios sean independientes, puesto que sus resultados pueden cuestionar algunas políticas nacionales.

1.2.3 Podrían realizarse estudios comparativos sobre los distintos sistemas fiscales o sociales para ayudar a las mujeres y a los hombres a recuperar su empleo tras haberse ocupado de la educación de los hijos, así como sobre dispositivos que animen a los hombres a compartir las responsabilidades familiares. Sería igualmente interesante estudiar los diferentes sistemas de incentivos fiscales que permiten desarrollar unos servicios públicos o privados para las familias que estén al alcance de todos.

1.2.4 También deberían ser objeto de estudios precisos las familias que deben enfrentarse a situaciones especiales (mujeres solas que están criando a sus hijos, niños con discapacidad, dependencia de padres de edad avanzada, familias de inmigrantes con dificultades de integración, etc.).

1.2.5 El envejecimiento de la población (⁽¹⁾), con sus diversos tipos y sus múltiples diferencias geográficas, deberá ser objeto de estudios específicos que determinen especialmente su impacto sobre la vida y la política familiares. La política familiar

(¹) La demografía define el envejecimiento de una población como el aumento de la proporción de personas de edad, con la consecuencia general de que se reduce la proporción de personas jóvenes. En cuanto al incremento de la cifra de personas de edad, se utiliza el término «gerontocrecimiento». Según los países o los territorios y según los períodos considerados, el envejecimiento de la población y el gerontocrecimiento no son necesariamente coincidentes, sino que pueden diferenciarse en función de la combinación de sus causas respectivas.

se ha considerado principalmente desde el punto de vista de las relaciones entre los padres y sus hijos pequeños o adolescentes. A partir de ahora también deberá valorarse desde el punto de vista de las relaciones entre los hijos pequeños y los padres de cierta edad, en particular en materia de ordenación del tiempo de trabajo y ayuda por parte de la colectividad.

1.2.6 Asimismo, será necesario pensar, con vistas al futuro, cómo podrán participar mejor y durante más tiempo en la vida familiar, económica y social los trabajadores de edad, con mejor salud, más dinámicos, más independientes. En especial habrá que adaptar los puestos de trabajo y contemplar una mayor participación activa en la vida social y en las relaciones intergeneracionales (por ejemplo, haciendo que personas de edad relativamente avanzada colaboren en la vida de las escuelas o de las guarderías). La familia no está compuesta sólo por los padres y los hijos, sino también por los abuelos, que a menudo han de cumplir un importante papel de ayuda y respaldo (cuidado de los niños, ayuda material, etc.).

1.2.7 Dentro del Séptimo Programa Marco de la Comunidad Europea de Acciones de Investigación, Desarrollo Tecnológico y Demostración (2007-2013), sería conveniente desarrollar el contenido de la investigación socioeconómica y asignarle una mayor dotación financiera para reforzar la investigación en el ámbito de la demografía ⁽²⁾.

1.3 Información

1.3.1 La Comisión debería establecer un verdadero registro europeo de buenas prácticas en materia de política familiar, conciliación de vida familiar y vida profesional, política de igualdad entre hombres y mujeres y política específica en favor de las madres y de los padres que participan plenamente de las responsabilidades familiares. El objetivo sería proponer a los Estados miembros las experiencias positivas de toda Europa, para que las parejas puedan hacer realidad su deseo no satisfecho de tener hijos (el número de hijos por hogar se sitúa en 1,5, mientras que, según los estudios más recientes, se desearía claramente tener más).

1.4 Propuestas

1.4.1 La incidencia de los cambios demográficos sólo podrá atenuarse de forma perceptible mediante un enfoque oportuno que englobe toda una serie de medidas coordinadas de política social, política económica y medioambiental, política familiar y política de igualdad entre hombres y mujeres, lo cual supone, a un tiempo, amplitud de miras y la combinación de las políticas más eficaces. En este sentido, la Unión Europea debería presentar un plan de acción plurianual con medidas sancionadas por la práctica de los Estados miembros en materia de política a favor de la familia y conciliación de vida familiar y vida profesional.

⁽²⁾ Véase el Dictamen del CESE de 15.9.2004 sobre el tema «Hacia el VII Programa marco de investigación: Las necesidades en investigación en el ámbito de los cambios demográficos — Calidad de vida de las personas de edad avanzada y necesidades tecnológicas», ponente: Sra. HEINISCH (DO C 74 de 23.3.2005, pp. 44-54). http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/es/oj/2005/c_074/c_07420050323es00440054.pdf.

1.4.2 Dado que, por lo que se refiere a la demografía, las políticas aplicadas deben desarrollarse a largo plazo, la Unión Europea debe insistir en la urgencia de la situación y proponer a los Estados miembros acciones para una política de familia sostenible.

1.4.3 El método abierto de coordinación debería convertirse en un instrumento de comparación en materia de política familiar, igualdad entre mujeres y hombres, política económica y social, un instrumento que permita a la Unión Europea conservar lo mejor de la diversidad cultural de sus Estados miembros y de sus respectivas políticas nacionales.

1.4.4 Como medida esencial, el Consejo Europeo, el Parlamento y la Comisión deberían promover, respetando siempre el principio de subsidiariedad, la firma de un pacto europeo en favor de la familia entre los Estados miembros, en el que se podrían incluir los siguientes compromisos:

- afirmación de la voluntad de los Estados de intentar poner en práctica políticas que respondan a las expectativas de la población con respecto al número de hijos que desean las parejas de la Unión Europea; Estas políticas deberían materializarse, por ejemplo, en prestaciones financieras directas, adaptaciones fiscales y ofertas de equipamientos públicos o privados (como distintos tipos de guarderías, incluidas las de empresa o las compartidas por varias empresas, por ejemplo) escuelas con horario continuado y servicios viables económicamente; por tanto, lo importante no es garantizar sólo la cantidad, sino también la calidad de los equipamientos;
- establecimiento de presupuestos públicos mínimos destinados a los hijos y a la familia, es decir, a inversiones de futuro, para evitar que con el tiempo queden absorbidas por los costes colectivos del «gerontocrecimiento», que pueden ser considerados prioritarios por electorados condicionados por el envejecimiento;
- garantía de que se fomentará un entorno favorable tanto a las familias como a las madres, los padres y los niños, lo cual supone llevar a la práctica la idea antigua y rara vez realizada de facilitar la conciliación de vida familiar y vida profesional, velando al mismo tiempo por garantizar una verdadera igualdad entre hombres y mujeres, teniendo verdaderamente en cuenta la evolución de los modos de vida y de trabajo (horarios fragmentados, distancias, carestía de las viviendas en el centro de la ciudad, ausencia de infraestructuras para la infancia, etc.);
- compromiso de permanencia y de continuidad de las medidas adoptadas en favor de la infancia y las familias, puesto que la pervivencia de este tipo de política es una de las claves de su éxito. Tal compromiso debería traducirse en el mantenimiento, a lo largo del tiempo, del gasto destinado a la juventud en relación con el gasto en salud y jubilaciones, cuyo incremento parece inevitable a la vista del envejecimiento de la población. Es crucial garantizar el desarrollo de las nuevas generaciones en las mejores condiciones posibles. Ello significa que es preciso preservar y mejorar la salud

y la seguridad de los niños, procurar a todos una educación de alta calidad, proponer a los padres unos sistemas de ayuda y asistencia para que hagan frente a sus necesidades y dificultades. Debería prestarse atención muy especial a las familias y a los niños que viven en situación de gran pobreza, necesitan ayuda específica y proceden de la inmigración. El CESE, no obstante tomar nota del envejecimiento de la población europea y estimar que la renovación de las generaciones es indispensable para la supervivencia del continente, recuerda que la supresión del desempleo masivo, el acceso al empleo duradero para la franja de edad de 25-35 años y el aseguramiento real de las carreras profesionales en general deberían facilitar la financiación del tiempo de la jubilación, sea activo o no.

1.4.5 El ser humano no es sólo un productor y un consumidor: posee en sí mismo una dimensión social y afectiva que conforma su dignidad. Toda política verdaderamente humanista no sólo ha de tener en cuenta esta dimensión social de la vida humana, sino que, además, debe preservarla. Las políticas familiares contribuyen absolutamente a la realización de las personas y a la armonía de las sociedades. Adoptando un «Pacto europeo por la familia», la Unión Europea demostraría su fidelidad a los compromisos de la Carta Europea de los Derechos Fundamentales.

2. Introducción

2.1 Tras su Libro Verde «Frente a los cambios demográficos, una nueva solidaridad entre generaciones»⁽³⁾, la Comisión acaba de publicar una nueva Comunicación titulada «El futuro demográfico de Europa: transformar un reto en una oportunidad», con lo que pone de manifiesto la importancia que atribuye a este asunto, determinante para el futuro de la Unión Europea.

2.2 Es preciso reconocer que, hasta el Tratado de Niza, los Estados miembros no se habían manifestado especialmente respecto de esta cuestión, pese a que hacía veinte años que los demógrafos avisaban a los políticos del «invierno demográfico» que se avecinaba y de las dificultades a que daría lugar. Es lamentable que la reacción haya sido tan tardía, pese a los repetidos y numerosos avisos, y que ahora sea preciso enfrentarse a una verdadera crisis demográfica.

2.3 Desde hace unos diez años, la Comisión no ha dejado de recordar la importancia de este fenómeno, que podría neutralizar todos los objetivos de la Estrategia de Lisboa. Con ello da muestras de una lucidez que ha de reconocerse.

2.4 En efecto, sin caer en un pesimismo excesivo y aunque la tasa de fertilidad no es el único parámetro del dinamismo de los Estados miembros y debe ir acompañada de un desarrollo de las competencias, de la formación y la creatividad de las distintas generaciones, la situación demográfica de la Unión Europea representa todo un reto para su desarrollo económico futuro y para su equilibrio social.

2.5 Si no se presta suficiente atención a la calidad del trabajo y a la modernización de las prácticas profesionales, la falta de mano de obra cualificada puede socavar las condiciones para el aumento de la productividad. En efecto, la actividad laboral futura y las aptitudes profesionales que esta requiera serán distintas de las actuales, algo que pone de manifiesto la importancia del aprendizaje a lo largo de toda la vida. Por desgracia, en la Unión Europea hay aproximadamente 17 millones de desempleados, a los que han de sumarse quienes se ven obligados a aceptar un empleo a tiempo parcial por no poder optar a uno de jornada completa. Uno de los grandes retos de la Unión es que estas personas encuentren un trabajo estable, algo que permitiría reducir, en cierta medida, el impacto económico negativo de la disminución de la población activa europea.

2.6 El cambio demográfico aparece tras el período que la ciencia demográfica denomina la «transición demográfica». En ella se registra una reducción considerable de la mortalidad, en especial de la mortalidad infantil y materna. Este fenómeno va unido a una reducción de la tasa de natalidad en relación con la disminución de la mortalidad y un notable incremento de la esperanza de vida al nacimiento.

2.7 La «transición demográfica» y el aumento de la esperanza de vida de los mayores (desde los años setenta en Europa) representan avances sumamente positivos. Sin embargo, es conveniente garantizar la renovación de las generaciones y que no se altere durante mucho tiempo el equilibrio entre nacimientos y muertes, lo cual no es el caso en Europa. En efecto, en muchos Estados miembros el número de muertes supera al de nacimientos.

2.8 Llegar a una edad avanzada en las mejores condiciones posibles es un bien precioso que en el futuro seguirá siendo un objetivo. Esta evolución provocará un incremento del gasto en salud y sanidad, pero también requerirá la creación de servicios y bienes nuevos destinados a las personas de edad. Obligaré igualmente a desarrollar la productividad de la población activa y a prolongar la actividad de los mayores, algunos de los cuales quedan excluidos del mundo profesional en contra de su voluntad.

2.9 En algunos países europeos, la inmigración compensa parcialmente –y seguirá sin duda haciéndolo– el déficit demográfico, siempre que vaya acompañada de programas de integración para los emigrantes (aprendizaje de idiomas, formación profesional, etc.)⁽⁴⁾. No obstante, no podrá ser la única respuesta al desafío demográfico, pues no es una mera cuestión de la cantidad de mano de obra que Europa necesita, sino que también supone un problema humano y social. Por otra parte, no se trata de privar a los países en desarrollo de su potencial humano, sobre todo de sus ciudadanos mejor formados y más cualificados. La Unión Europea debe encontrar también en su seno los medios para resolver los problemas demográficos a los que se enfrenta.

⁽³⁾ COM(2005) 94 final.

⁽⁴⁾ Véase el Dictamen del CESE de 13.9.2006 sobre «La inmigración en la UE y las políticas de integración: colaboración entre los gobiernos regionales y locales y las organizaciones de la sociedad civil», ponente: Sr. PARIZA CASTAÑOS (DÓ C 318 de 23.12.2006).

3. La Comunicación de la Comisión de octubre de 2006

3.1 La Comisión recuerda en primer lugar un aspecto muy frecuentemente olvidado en el discurso habitual: el aspecto del envejecimiento de la población, que la ciencia demográfica denomina «envejecimiento por arriba» es una buena noticia, pues indica que ha aumentado la esperanza de vida de las personas de edad, y habla, en consecuencia, de considerables avances médicos, sociales y económicos.

3.2 Esta mayor longevidad se produce cuando en Europa se observa una tasa de natalidad muy reducida. El resultado es una situación demográfica europea que se caracteriza por cuatro elementos:

- el aumento de la esperanza de vida,
- el reducido número de hijos por mujer (1,5 en la Europa de los 27),
- el descenso del número de nacimientos en las últimas décadas,
- un fuerte flujo inmigratorio.

3.3 La consecuencia podría ser una ligera reducción de la población de la Unión Europea, aunque sobre todo será mucho más vieja al llegar a la tercera edad las generaciones de la renovación demográfica de la posguerra.

3.4 Las proyecciones de la Comisión llegan hasta 2050 y se basan por definición en cálculos estadísticos. Según la perspectiva de la Comisión, estas proyecciones han de utilizarse sobre todo como instrumento para sensibilizar a la opinión pública y suscitar el debate.

3.5 Según las previsiones de la Comisión, en 2050 podría haber en la Unión Europea dos personas en edad de trabajar por cada persona de 65 años o más, cuando hoy esta relación es de cuatro personas en edad de trabajar por cada persona de 65 años o más.

3.6 Partiendo de estas previsiones, la Comisión concluye que el envejecimiento de la población podría tener grandes repercusiones en el mercado de trabajo, la productividad y el crecimiento económico, así como en la protección social y las finanzas públicas.

3.7 En una primera fase podría aumentar la tasa de empleo de las mujeres y de los trabajadores de entre 55 y 64 años (hasta 2017 aproximadamente), pero no sería más que un respiro: después, el cambio demográfico dejaría sentir todo su peso en el crecimiento económico.

3.8 Así, por ejemplo, la tasa de crecimiento medio anual del PIB de la Unión Europea podría disminuir automáticamente debido al envejecimiento de la población y pasar del 2,4 % en el período 2004-2010 a sólo el 1,2 % entre 2030 y 2050, lo cual significaría el final de las ambiciones y objetivos de la Estrategia de Lisboa.

3.9 Al mismo tiempo, el envejecimiento podría llevar, si no se hace nada, a aumentos significativos del gasto público (jubilaciones, atención sanitaria y servicios para las personas de edad), que, al incrementar el déficit presupuestario, llevarían a una espiral de deuda pública insostenible.

3.10 Para la Comisión, ante tales dificultades previsibles, lo importante es pensar qué apoyo puede prestar la Unión Europea a los Estados miembros en una estrategia a largo plazo cuya aplicación, en la teoría y en la práctica, depende en lo esencial de su voluntad política y sus competencias.

3.11 Por consiguiente, propone líneas de reflexión y de acción pertinentes, aunque bastante vagas o generales en la medida en que las competencias en la materia corresponden a los Estados miembros, e incluso a los entes locales.

3.12 Las propuestas formuladas se refieren a la política familiar con vistas a favorecer una renovación demográfica, sobre todo mejorando los medios para conciliar vida profesional, vida privada y vida familiar (desarrollo de los sistemas de guardería y de los permisos parentales, mejora de la flexibilidad en la organización del trabajo, organización de un foro demográfico anual).

3.13 También se recomiendan medidas orientadas a aumentar la tasa de empleo de los trabajadores de más de 55 años y la productividad en Europa, así como disposiciones para organizar mejor las migraciones legales y la integración de los migrantes legales.

3.14 Por último, la Comisión recomienda crear un conjunto suficiente y variado de instrumentos financieros para proteger los regímenes de pensiones. En ello destaca particularmente la acumulación del ahorro y del capital privado, con objeto de que las personas puedan fijar con más autonomía el nivel de ingresos que desean tener cuando se jubilen, lo cual supone un funcionamiento eficaz y transparente de los mercados financieros y una elevada calidad de la supervisión, en particular de los fondos de pensiones.

3.15 El envejecimiento de Europa llevará a modificar las mentalidades y también los sistemas de protección social y de políticas familiares, porque, en efecto, el objetivo es transformar un reto difícil en una oportunidad.

3.16 En la medida en que la Unión Europea no tiene competencias propias en este ámbito, la Comisión Europea ha debido limitarse sólo a enunciar unos principios generales. Por lo demás, es difícil imaginar cómo podría la Unión Europea tener competencias operativas en la materia, pues es indudable que las respuestas que pueden darse varían según la situación particular de cada Estado y según las costumbres y tradiciones sociales y culturales de cada pueblo. Y, además, la puesta en práctica de ciertas medidas, como el desarrollo de sistemas de guardería, sólo puede organizarse a escala local, muy cerca de las familias. Pero es igualmente indudable que es necesaria y urgente una movilización europea para hacer frente al desafío demográfico.

3.17 La Presidencia alemana, que ha demostrado su interés por la Comunicación de la Comisión, desea que se profundice en el aspecto relativo a la política familiar, y ha pedido al Comité Económico y Social Europeo que estudie en qué medida podría contribuir al desarrollo económico y social de Europa una política de familia sostenible.

4. La familia, una realidad humana adaptada a los cambios económicos y sociales

4.1 Las considerables transformaciones políticas, económicas y sociales que ha vivido Europa en dos siglos han afectado también a la familia, el modo de vida y el sistema de valores. La revolución industrial y el incremento de la población urbana han modificado el marco familiar. La familia extensa ha quedado reducida a la familia nuclear, se han desarrollado nuevas formas de vida familiar, los vínculos entre generaciones han cambiado, las mentalidades han evolucionado, las solidaridades económicas se han modificado o se han desdibujado y, al mismo tiempo, la creciente independencia económica de las mujeres ha hecho aumentar el nivel de vida de las familias en las que los dos cónyuges trabajan.

4.2 Los modos de vida familiar se han transformado y diversificado. Hay menos matrimonios y son más tardíos. Ha aumentado el número de niños nacidos fuera del matrimonio, al igual que las adopciones, sobre todo de niños no europeos. Ha crecido la cifra de divorcios, también la de nuevas familias con hijos de un matrimonio anterior. Aumenta el número de padres y madres solos, sobre todo madres, y estas familias denominadas monoparentales se enfrentan a menudo a situaciones materiales complejas. La situación de las familias que tienen hijos con discapacidad plantea dificultades particulares que exigen una atención especial de los poderes públicos. Se han creado nuevas redes familiares para establecer un sistema de ayuda mutua basado en la solidaridad y la amistad (por ejemplo, las guarderías familiares). Ha disminuido el número de personas por hogar y cada vez son más las personas solas y las parejas que no tienen hijos. La cuestión de las parejas de edad avanzada, de su papel en la sociedad y de la ayuda que necesitarán se planteará de forma cada vez más acuciante. Con la inmigración han aparecido en Europa nuevas culturas familiares, que aumentan la complejidad de las situaciones familiares.

4.3 En una sociedad muy mayoritariamente rural, la familia se caracterizaba por una triple unidad: afectiva, económica y geográfica. En la práctica, la actividad económica se desarrollaba casi siempre en el mismo lugar en el que vivía la familia: la granja, el taller o la tienda. Esta triple unidad se ha difuminado o ha desaparecido con la industrialización y el incremento de la población urbana. En la mayor parte de los casos, la familia vive en un lugar y trabaja en otro, y sus miembros no trabajan en el mismo lugar ni en un mismo sector de actividad. Los padres no están tanto tiempo en el domicilio, los ascendientes y los familiares colaterales suelen vivir lejos y la solidaridad familiar no es tan sistemática. Ahora es más frecuente que algunos niños estén solos, aunque la mayoría vive con la familia más tiempo que antes, debido sobre todo al aumento de la duración de los estudios y a las dificultades que encuentran los jóvenes para incorporarse a la vida activa. La presencia de adultos jóvenes –rondan los 30 años– que viven aún con sus padres y dependen de ellos económicamente es un fenómeno habitual en ciertos Estados

miembros. También se observa que los servicios sanitarios, los servicios sociales y la educación llegan hoy a más niños que antes.

4.4 Aunque la aspiración a tener unos lazos afectivos sólidos sigue siendo el fundamento de la familia, hoy como ayer, pues se trata de un anhelo humano universal, está claro que la unidad económica y geográfica se ha convertido en la excepción (explotaciones agrarias, comercios tradicionales, artesanía, etc.) en vez de ser la regla.

4.5 La vida moderna se ha hecho más compleja y, sin duda, más individualista. Los valores de la competitividad personal se han convertido en un objetivo muy importante, pero que con demasiada frecuencia tiende a primar sobre los valores de la solidaridad.

4.6 A pesar de todas las transformaciones económicas, del incremento de la población urbana y la primacía del individuo sobre la comunidad, la familia ha sobrevivido y se ha adaptado, aunque ahora resulte más frágil. Responde ciertamente a una aspiración natural y esencial del ser humano, que busca afecto, amor, apoyo y solidaridad. Por lo demás, las encuestas realizadas señalan la persistencia de esta aspiración, particularmente entre los jóvenes.

4.7 Pero es obvio que uno de los grandes retos es hacer posible y compatible la vida profesional con la vida personal y familiar, tanto para las mujeres como para los hombres, y también dar respuesta a las crecientes exigencias de las responsabilidades parentales.

4.8 La propia evolución económica y social de las sociedades europeas hace que se planteen varias cuestiones cruciales para cualquier política familiar: el cuidado y la educación de los niños, la asistencia y ayuda a los padres mayores, incluso muy mayores y dependientes, la flexibilidad en la organización del trabajo, los permisos parentales y para cuidar de un enfermo en la familia, el apoyo para encontrar un empleo en el caso del progenitor que ha interrumpido su carrera para educar a sus hijos, el respaldo o la ayuda en la educación de los niños, promesa de futuro para la sociedad, la lucha contra la pobreza y el paro, la asistencia a las familias que padecen enfermedades, alcoholismo u otras dependencias (drogas, tabaquismo, etc.), la lucha contra la violencia doméstica, la asistencia a las familias en las que algún miembro sufre una discapacidad, etc.

4.9 En efecto, es preciso proponer medidas concretas y eficaces, a fin de no crear una presión demasiado fuerte para los jóvenes en edad de convertirse en padres. No se puede pedir a las mujeres que tengan hijos, que mantengan una carrera profesional y aumenten su presencia en el mundo del trabajo sin proponerles las medidas de acompañamiento necesarias para facilitar la conciliación de la maternidad y la vida familiar con la actividad profesional. También es conveniente desarrollar medidas sólidas y eficaces para que los hombres participen en la vida familiar, desarrollen el sentido de la responsabilidad paterna y asuman en igualdad de condiciones sus obligaciones de cuidado de los hijos en el marco familiar. Ello supone igualmente elaborar unas disposiciones en el Derecho laboral que les permitan también a ellos tener permisos parentales y ocuparse de los niños en aquellos Estados miembros donde no existen todavía estos dispositivos.

5. La familia, una realidad reconocida y consagrada por la Unión Europea en sus aspectos humano, económico y social

5.1 La Unión Europea ya ha querido demostrar de forma solemne su interés por la familia. Así, el apartado 1 del artículo 33 de la Carta de los Derechos Fundamentales establece que «se garantiza la protección de la familia en los planos jurídico, económico y social». Esta redacción implica que la familia, la economía y la organización social no son realidades alejadas entre sí o totalmente independientes unas de otras. Por el contrario, entre ellas existe interacción y es responsabilidad de los Estados miembros garantizar la protección jurídica, económica y social de la familia.

5.2 La Carta de los Derechos Fundamentales establece así una conexión con un texto muy anterior, firmado por todos los Estados miembros: la Declaración Universal de los Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, promulgada en 1948. En el apartado 3 de su artículo 16 se lee lo siguiente: «[l]a familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y tiene derecho a la protección de la sociedad y del Estado».

5.3 Por lo demás, la Carta europea es más explícita aún en lo que se refiere a los vínculos existentes entre la familia y la economía, ya que el apartado 2 del artículo 33 establece como objetivo de la Unión en este ámbito «conciliar vida familiar y vida profesional».

5.4 Así, la Unión Europea, en un texto que define sus valores fundamentales, subraya ya no sólo que considera especialmente importantes la vida familiar y la vida profesional, sino también que no debe haber, o no debería haber, contradicciones entre ellas.

5.5 Conviene señalar, por último, que la Carta de los Derechos Fundamentales legitima, en su artículo 33, el papel de la Unión Europea en materia de política familiar, al menos para estimular, alertar, informar, e incluso exhortar a la coordinación a los Estados miembros, respetando el principio de subsidiariedad.

6. La familia, fuente de prosperidad económica, de solidaridad social y de equilibrio afectivo

6.1 De todos es sabido que el período de gran expansión económica conocido como «los treinta (años) gloriosos» fue también una época de fuerte expansión demográfica, y no por casualidad. La demografía dinámica, que es una condición necesaria y debe ocupar el lugar del «invierno demográfico» europeo, ha de ir acompañada de la posibilidad de que todas las generaciones desarrollen sus competencias, su creatividad y sus capacidades personales, en el respeto del medio ambiente y de la buena salud del planeta.

6.2 La familia es una comunidad económica fundamental, y el vínculo entre familia y economía es natural. La familia, como comunidad, tiene unas necesidades que adquieren una dimensión económica en varios aspectos: alimentación, vivienda, equi-

pamientos, acceso a la cultura y al ocio, calidad del aire y del agua, etc. Además, en algunos Estados miembros la familia es objeto de transferencias de fondos y de servicios sociales. Es, evidentemente, uno de los motores de la economía cuando sus miembros pueden disponer de un poder adquisitivo decente y permanente.

6.3 Reconocer que la familia es una comunidad económica no es reducirla exclusivamente a su función económica ni considerarla sólo desde el punto de vista cuantitativo. Al fin y al cabo, familia y economía contribuyen al bien común, tanto al bienestar humano como al equilibrio afectivo ⁽²⁾.

6.4 Además, la familia es portadora de elementos favorables al desarrollo económico y al equilibrio social, al menos desde cuatro puntos de vista concretos:

- la familia es un lugar de solidaridad afectiva, económica y social que a muchos les permite reaccionar mejor a los avatares de la vida económica. Cuando las personas afectadas por el desempleo pueden contar con un respaldo familiar, psicológico y financiero, logran emprender con más facilidad las gestiones para encontrar otro empleo, seguir un curso de formación e incluso crear una empresa, pese a que el desempleo siga siendo una prueba dura y difícil para toda la familia;
- la familia es un lugar de creación económica directa, porque está en el origen de lo que los economistas denominan «capital humano». En consecuencia, es preciso dar a los padres todo el apoyo necesario para su tarea educativa. Se perciben todas las consecuencias del «invierno demográfico» que vive Europa cuando se piensa en las futuras dificultades para financiar las jubilaciones, la despoblación de las zonas rurales con la desaparición inducida de las actividades económicas y las dificultades para garantizar los servicios públicos, la disminución del número de estudiantes en ciertos sectores de futuro, etc. Los esfuerzos en favor del capital humano pueden incrementar la productividad y el crecimiento económico y ayudar a hacer frente a los cambios mencionados de un modo sostenible;
- También es preciso destacar el papel de la familia en el valor del «capital humano» gracias a la educación dada, los valores transmitidos, el apoyo y el estímulo que transmiten los padres a los hijos, etc. Algunas cualidades indispensables tanto en la vida profesional como en la vida social se adquieren primero en el seno de la familia: el respeto a los demás, el esfuerzo, el espíritu de equipo, la tolerancia, el sentido de la vida en sociedad, la autonomía responsable.
- Por último, cabe afirmar que la familia es un agente que estimula la economía perdurablemente y que moviliza las capacidades económicas de los padres para atender a las necesidades de la familia. La responsabilidad paterna de la educación de los hijos y la preparación de su futuro sostiene el ahorro y la inversión para el futuro, en términos financieros e inmobiliarios, en términos de formación y de conocimientos. Los padres también se movilizarán para reducir la contaminación de todo tipo, con el fin de legar a sus hijos

⁽²⁾ Véase el Dictamen exploratorio del CESE sobre «El impacto económico y presupuestario del envejecimiento de la población», ponente: Sra. FLORIO, aprobado en el Pleno del 14.3.2007.

un medio ambiente aceptable. La mayoría de los niños de hoy en día obtiene de sus padres y de la sociedad un capital considerablemente mayor que el que obtuvieron en su momento sus padres o abuelos en materia de cuidados, educación, servicios sanitarios y sociales o inversión inmobiliaria (que, además, muchos de ellos heredan). Este es el sentido que permitió al economista y demógrafo Alfred Sauvy escribir que «el niño es un elemento activo de la sociedad». A este respecto cabe afirmar que introduce una dimensión histórica en la vida de las personas, tanto en el plano económico como social y afectivo.

6.5 Ya en el Renacimiento escribía Jean Bodin: «no hay más riqueza que las personas». Todos los Estados miembros de la Unión Europea reconocen la aportación positiva de la familia en el plano humano, económico y social, así como en lo relativo al equilibrio afectivo. Ello explica que todos, de un modo u otro, lleven a cabo políticas familiares: saben, en efecto, que el futuro de los pueblos dependen de sus niños.

7. Políticas familiares en toda la Unión Europea, pero políticas diferenciadas

7.1 En toda la Unión Europea se siguen políticas familiares y políticas destinadas a garantizar la igualdad entre hombres y mujeres y lograr la conciliación de vida profesional, vida social y vida familiar. Los tres aspectos están ligados y constituyen un todo coherente, aun cuando, según el país, se insista más en un aspecto que en los demás. En todo caso, estas políticas, implícitas o explícitas, fuertes o débiles, existen en todos los Estados miembros.

7.2 Las motivaciones son variadas. A veces son más de orden moral y cívico; a veces más de orden más económico o político, pero el bienestar moral, sanitario y educativo de los niños es siempre un elemento básico de las políticas familiares, al igual que el deseo de que los padres puedan desarrollarse integrando vida familiar, vida profesional y vida social.

7.3 La reivindicación de la igualdad entre los sexos en lo que afecta a la vida profesional, aunque también a las cargas de la vida familiar, inspira determinadas políticas familiares, sobre todo en los países escandinavos. Efectivamente, las medidas que buscan hacer compatibles la vida profesional y la vida familiar cuando el lugar de trabajo se encuentra lejos del hogar y cuando no siempre las empresas aceptan y comprenden las interrupciones de la carrera profesional por el nacimiento y la educación de los hijos, son una de las claves de una política familiar que pretende integrar a los niños en la sociedad.

7.4 La voluntad de garantizar a los hijos la igualdad de oportunidades en la sociedad también puede ser la base de las políticas familiares. También se trata, con frecuencia, de compensar las limitaciones económicas y las cargas derivadas de las responsabilidades familiares. En ello se incluyen las distintas medidas para combatir las dificultades que experimentan los padres, y sobre todo las madres, que son quienes suelen asumir las

responsabilidades educativas, en el mercado laboral, en particular cuando los niños son más pequeños.

7.5 En otros casos esta cuestión se aborda desde una perspectiva social, más que familiar. Se trata entonces de organizar una redistribución de los ingresos para luchar contra la pobreza sin unir siempre esta política a la idea de compensación por unas cargas familiares específicas.

7.6 Por último, ha habido políticas más favorecedoras de la natalidad que contemplaban explícitamente la necesidad de que aumenten los nacimientos en una Europa donde el número de nacimientos es insuficiente.

7.7 Todos los estudios llevados a cabo en Europa sobre la relación entre la tasa de natalidad y un elevado grado de empleo entre las mujeres demuestran que un mejor indicador sintético de fertilidad es consecuencia evidente de las posibilidades que se ofrezcan para conciliar las obligaciones familiares y la vida profesional. Podrían conseguirse mejores resultados en el aumento de la tasa de fertilidad con medidas que fomenten y permitan a los padres con hijos pequeños compartir más las responsabilidades familiares con las madres. Es un aspecto importante que conviene inculcar a las generaciones más jóvenes.

7.8 El aumento de la duración de la vida y de la formación de los jóvenes, así como las fases de aprendizaje permanente, han modificado y modificarán la manera de organizar la vida profesional y familiar. Sería útil reflexionar sobre los modos de lograr más flexibilidad, tanto en los años de formación como en los de vida profesional, de forma que quienes lo deseen puedan fundar una familia más fácilmente, sin tener que renunciar a la realización en el trabajo.

8. Las medidas aplicadas en favor de la familia y para promover la igualdad de oportunidades profesionales entre mujeres y hombres

8.1 En la práctica, las grandes líneas de las principales medidas políticas que se aplican en favor de las familias son las ayudas financieras directas y los servicios para el cuidado de los niños, ya sean subvencionados o gratuitos (guarderías, dirección de redes de asistentes maternas, etc.). Conviene velar para que estas medidas favorezcan la conciliación de vida profesional y vida familiar. Igualmente importante es que los servicios para el cuidado de los niños sean abiertos y estén al alcance de todos.

8.2 Algunas políticas se centran mucho en las infraestructuras para las guarderías, unos permisos parentales atractivos para educar a los hijos y medidas activas para conciliar la actividad remunerada y la vida familiar, así como para facilitar la reincorporación profesional al concluir el permiso parental.

8.3 Otras aplican un régimen fiscal favorable para las familias que sólo tienen una fuente de ingresos y sistemas de prestaciones familiares para el progenitor que permanece en el hogar los primeros años de vida del niño.

8.4 Algunos países combinan ayudas financieras, para compensar las cargas derivadas de la educación de los hijos, y medidas destinadas a conciliar vida profesional y responsabilidades parentales, en particular gracias a permisos parentales, servicios de guardería o escuelas maternas gratuitas. Esta combinación de ayudas económicas y de servicios a la familia parece eficaz.

8.5 La cuestión de la igualdad entre hombres y mujeres en cuanto a las responsabilidades familiares y la conciliación de vida familiar y profesional es obviamente de gran importancia para dar nuevo dinamismo a las familias europeas. Va unida a la necesidad de eliminar las causas estructurales de la disparidad de ingresos entre hombres y mujeres, relacionadas sobre todo con el hecho de que con demasiada frecuencia recae sólo en las mujeres la carga del cuidado y la educación de los niños.

8.6 Lograr la igualdad y el equilibrio entre ambos sexos –en función de las aspiraciones, las preferencias y las capacidades de cada cual– en lo que se refiere a la posibilidad de ganarse la vida, compartir las responsabilidades parentales, familiares y domésticas, participar en la acción política u otras actividades de interés para la colectividad desempeña un papel muy importante para la demografía y la tasa de natalidad. Las mujeres en su mayoría desean legítimamente, al igual que los hombres, tener una actividad profesional, hijos y la posibilidad de ocupar un lugar en la trama social.

8.7 En toda Europa se observa una postergación general de la edad en que las mujeres y los hombres tienen su primer hijo, algo que tiene consecuencias en la fertilidad, aun cuando la medicina moderna y la investigación en materia de salud pública permitan luchar contra los riesgos de la infertilidad a una edad más tardía. Las razones de la maternidad más tardía son, fundamentalmente, la prolongación de los estudios y también el deseo de las parejas de tener cada uno un empleo suficientemente estable y bien remunerado para poderse permitir criar a sus hijos. En este sentido, el desempleo juvenil y la precariedad de ciertos empleos, especialmente entre las mujeres, tienen forzosamente un efecto negativo en la fertilidad y la vida familiar. De forma general, el modo europeo de organizar la vida económica y social, en el que los jóvenes acceden cada vez más tarde a una actividad profesional estable y en el que se favorece que ésta se abandone cada vez antes, así como las nuevas formas de vida de los jóvenes, no animan a adquirir responsabilidades familiares ni a tener hijos.

8.8 Para mejorar esta situación y lograr la igualdad entre mujeres y hombres, es preciso combinar simultáneamente medidas de política familiar y medidas para la igualdad entre los sexos. Esto significa, por ejemplo, estructuras de calidad para atender a los niños, incluidas las guarderías de empresa, así como medidas jurídicas, fiscales y sociales orientadas a que tanto las mujeres como los hombres puedan conciliar vida familiar, vida profesional y vida social. También sería deseable ver en qué medida los abuelos que aún están en activo podrían flexibilizar su horario de trabajo para que puedan desempeñar su papel como tales. Si no se consigue, existe un gran riesgo de ver que las mujeres siguen renunciando a los hijos y a la vida familiar para dedicarse exclusivamente a la realización de una carrera profesional.

8.9 Asimismo es conveniente procurar que las políticas aplicadas faciliten que se pueda elegir libremente volver a un trabajo remunerado tras interrumpir la carrera profesional por un nacimiento o por haber dedicado un tiempo a educar a los hijos pequeños. En este sentido, los cursos de formación que se ofrecen durante los permisos parentales son una vía que debe desarrollarse, igual que los horarios flexibles para poder ocuparse de los niños pequeños. En esta misma línea debe aumentarse el trabajo a tiempo parcial elegido, aunque no debe impedir la vuelta a la jornada completa cuando se considere que ya no es necesario un trabajo a tiempo parcial. Por último, cuando se vuelve a la vida profesional tras el permiso parental es preciso velar para que esa vuelta no sea a un empleo desvalorizado en relación con las competencias de la madre o del padre que han interrumpido su carrera para ocuparse de sus hijos. El hecho de haber disfrutado recientemente de un permiso parental no debe interpretarse como aspecto desfavorable en caso de reducción de plantilla por dificultades económicas.

8.10 Es importante que los servicios públicos y las empresas, que deberían ser «ciudadanas», pongan en marcha o favorezcan las políticas, prácticas e innovaciones sociales que facilitan la vida profesional a las parejas que esperan un hijo o están criándolo. Más allá de los discursos y de las disposiciones legislativas, se trata también de una cuestión de actitud colectiva y psicológica para no considerar al niño un estorbo y a la madre o al padre, en consecuencia, un elemento menos productivo o menos «competitivo». Deberían alentarse las iniciativas que se desarrollan progresivamente para crear guarderías de empresa o guarderías colectivas de empresas de una misma zona. Ciertamente representan un servicio muy útil para las parejas con responsabilidades profesionales, al tiempo que les reducen los desplazamientos y simplifican la gestión del tiempo.

8.11 Es importante también que los servicios públicos y las empresas estén al tanto de los problemas que pueden tener los padres con niños pequeños en su vida profesional para disfrutar de un permiso parental o para reducir la jornada de trabajo por motivos familiares. Los servicios públicos y las empresas deberían crear las condiciones para que también los padres puedan ocuparse de sus hijos. Los agentes sociales desempeñan un papel importante en este contexto.

8.12 De forma general es necesario que se anime a los padres a compartir verdaderamente las responsabilidades familiares en todos los ámbitos, especialmente en el educativo. Muchos estudios sociológicos indican, efectivamente, que la ausencia del padre provoca más dificultades en la educación de los jóvenes.

8.13 Así pues, las políticas que se aplican o que vayan a aplicarse son diversas, como lo es la naturaleza de las dificultades que han de superarse, pero los objetivos son homogéneos: permitir que los hombres y las mujeres que lo deseen puedan fundar una familia y tener hijos. No obstante, todas las encuestas señalan que los europeos no tienen todos los hijos que desean y que mencionan con mucha frecuencia la aspiración de tener un tercer hijo, algo que no llegan a cumplir, a menudo por razones económicas o materiales y debido también a las dificultades para conciliar carrera profesional y vida familiar, sobre todo en el caso de las madres.

8.14 También existe un aspecto más inmaterial. La Unión Europea, pese a ser una de las partes más desarrolladas y más ricas del mundo, vive un período de inquietud latente. Después de «los treinta (años) gloriosos», las incertidumbres económicas, la preocupación por la degradación del medio ambiente y el cambio climático, ciertas consecuencias negativas de la globalización, la complejidad de la sociedad moderna y la pérdida de confianza de los pueblos en la capacidad de los gobiernos para influir en los acontecimientos han hecho que se instale en Europa un pesimismo difuso que no favorece la natalidad. Por primera vez desde hace mucho tiempo, en varios países europeos los padres tienen la sensación de que verdaderamente no pueden prometer a sus hijos un futuro mejor.

8.15 También cabe preguntarse si la cultura dominante es favorable a la familia y a los hijos, si la imagen del éxito familiar está suficientemente valorada, si el individualismo y cierto materialismo consumista no hacen olvidar que el ser humano es un ser personal, sin duda, pero hecho para la vida en comunidad. Por lo demás, las preocupaciones más profundas y más inme-

diatas de los europeos se refieren a la vida familiar: educación, vivienda, oportunidades profesionales, estabilidad afectiva y realización personal. Tal vez lo prioritario sea adoptar una visión más optimista y más generosa de la vida familiar, porque cuando se aborda la cuestión de la familia y de la natalidad, inevitablemente se toca lo más íntimo del ser humano. Por tanto, para los poderes públicos, cuya misión es buscar el bien común, se trata de abrir posibilidades, garantizar a las mujeres y a los hombres de hoy una verdadera libertad para que funden una familia y tengan el número de hijos que deseen, sin inmiscuirse en las opciones personales de realización.

8.16 Las familias son fuente de prosperidad económica, en particular cuando ambos padres tienen la posibilidad de ejercer una actividad profesional, y de solidaridad social. La Unión Europea, por tanto, debería instar a que la dimensión familiar se tenga presente en las políticas económica y social de la Unión, e igualmente debería promover una política de familia sostenible apoyándose en ejemplos de buenas prácticas.

Bruselas, 14 de marzo de 2007.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la protección de los trabajadores asalariados en caso de insolvencia del empresario (versión codificada)»

COM(2006) 657 final — 2006/0220 (COD)

(2007/C 161/20)

El 23 de noviembre de 2006, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta mencionada.

La Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 22 de febrero de 2007 (ponente: Sr. SOARES).

En su 434ª Pleno de los días 14 y 15 de marzo de 2007 (sesión del 14 de marzo), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 160 votos a favor, 0 en contra y 6 abstenciones el presente Dictamen.

1. La Directiva propuesta forma parte del plan de la Comisión para simplificar y esclarecer la legislación comunitaria al objeto de hacerla más accesible y comprensible para los ciudadanos.

2. La codificación es un procedimiento administrativo sumamente importante que debe respetar el procedimiento legislativo comunitario normal y de la que no pueden resultar cambios de fondo en los actos normativos por ella afectados.

3. El objetivo de esta propuesta es proceder a una codificación de la Directiva 80/987/CEE del Consejo de 20 de octubre de 1980 relativa a la protección de los trabajadores asalariados en caso de insolvencia del empresario. La nueva Directiva sustituirá a los diversos actos que se han ido integrando en la primera. La propuesta preserva íntegramente el contenido de los actos codificados, limitándose a agruparlos con pequeñas modi-

ficaciones formales que el propio procedimiento de codificación requiere.

4. A pesar de que la codificación es un ejercicio que no puede ni debe, por su propia naturaleza, modificar las directivas afectadas, el CESE considera que la Comisión, en el ámbito de sus competencias, debería ir más allá de la simplificación de la legislación, analizando el contenido de las distintas directivas para resolver eventuales cuestiones que se considere no están suficientemente claras o actualizadas.

5. No obstante, y teniendo en cuenta que el objeto del presente dictamen es la codificación de una Directiva, el CESE, habida cuenta de los objetivos propuestos en el punto 1 y las garantías establecidas en los puntos 2 y 3, acoge favorablemente la Directiva propuesta.

Bruselas, 14 de marzo de 2007.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el «Libro Verde — La protección diplomática y consular del ciudadano de la Unión en los terceros países»

COM(2006) 712 final

(2007/C 161/21)

El 28 de noviembre de 2006, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Comisión decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre el «Libro Verde — La protección diplomática y consular del ciudadano de la Unión en los terceros países».

La Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 22 de febrero de 2007 (ponente: Sr. VOLEŠ).

En su 434º Pleno de los días 14 y 15 de marzo de 2007 (sesión del 14 de marzo de 2007), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 170 votos a favor, ningún voto en contra y 1 abstención el presente Dictamen.

1. Síntesis de las conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE destaca que el derecho a la protección diplomática y consular de que gozan los ciudadanos de la UE en los terceros países hace más tangible la ciudadanía de la Unión.

1.2 A este respecto, el CESE hace hincapié en la necesidad de informar mejor a los ciudadanos sobre este derecho y considera que los resultados que han obtenido hasta ahora las campañas de información son insuficientes. El CESE pide que las organizaciones de la sociedad civil cuyos miembros se desplazan a los terceros países participen en las actividades de información que lleven a cabo la UE y los Estados miembros.

1.3 El CESE señala que el portal de Internet de la UE destinado a los viajeros (www.travel-voyage.consilium.europa.eu) no facilita ninguna información respecto de los Estados miembros representados en el tercer país seleccionado, ni, en su caso, la dirección y teléfono de sus representaciones diplomáticas. El Comité es partidario de centralizar estos datos, así como toda la información necesaria, en un sitio Internet de fácil acceso y con una dirección sencilla.

1.4 Con carácter informativo, el derecho a la protección en los terceros países establecido en el artículo 20 del Tratado CE debería reproducirse de forma obligatoria en todos los pasaportes expedidos por los Estados miembros de la UE.

1.5 Conviene coordinar mejor los consejos a los viajeros con destino a terceros países y publicarlos de forma que sean accesibles para el mayor número de personas, por ejemplo: en la dirección de Internet citada en el punto 1.3.

1.6 El CESE recomienda que todas las medidas relativas al derecho a la protección diplomática y consular no sólo se publiquen en el Diario Oficial, sino que también se difundan en los medios de comunicación de todos los Estados miembros y se incluyan en la estrategia de comunicación de la Comisión.

1.7 El CESE suscribe la uniformización del alcance y del fundamento jurídico de la protección consular que ofrecen los distintos Estados miembros en los terceros países y pide que se realice lo antes posible, llegado el caso mediante una armonización de las disposiciones nacionales. Respecto de la armonización en este ámbito, deben hacerse públicos el alcance y las condiciones de la protección que concede cada Estado miembro.

1.8 El CESE acoge favorablemente la propuesta de extensión de la protección del ciudadano de la Unión a los miembros de su familia que sean nacionales de un tercer país.

1.9 El CESE respalda la propuesta de extender también la protección diplomática y consular a la identificación y repatriación de los restos mortales de los ciudadanos europeos y los miembros de su familia que no tengan la ciudadanía de la UE. A este respecto, pide a los Estados miembros que aún no han ratificado el Convenio del Consejo de Europa, de 26 de octubre de 1973, sobre el transporte de restos mortales que lo hagan rápidamente (hasta ahora sólo lo han ratificado quince Estados miembros).

1.10 El CESE recomienda que se simplifiquen los procedimientos de concesión de ayudas pecuniarias a los ciudadanos de la UE que se encuentran en terceros países, en especial permitiéndoles reembolsar los anticipos concedidos directamente a las autoridades del Estado que prestó la asistencia, se renuncie al reembolso en el caso de importes mínimos y se establezca un sistema sencillo de compensación de los montantes entre Estados miembros.

1.11 No cabe duda de que la creación de oficinas comunes en las regiones en que los Estados miembros están relativamente poco representados constituye un avance. No obstante, conviene clarificar todos los aspectos que se plantean a nivel legislativo y respecto del Derecho internacional. El CESE recomienda que se utilicen activamente otras formas de colaboración, como el envío en comisión de servicio de agentes consulares de los Estados miembros que no están representados en un país a las representaciones diplomáticas o consulares de los que sí lo están, o que los representantes consulares de un Estado miembro desempeñen funciones consulares en nombre de otro Estado miembro de la UE o que varios Estados miembros de la UE designen a la misma persona como funcionario consular en otro Estado, de conformidad con los artículos 8 y 18 respectivamente del Convenio de Viena sobre relaciones consulares, y el programa de formación destinado al personal consular de los Estados miembros.

1.12 El CESE desea que las directrices del Grupo de Trabajo encargado de la cooperación en materia de protección consular de los ciudadanos de la UE en los terceros países (COCON) sean jurídicamente vinculantes, para evitar la inseguridad jurídica de los ciudadanos de la UE que requieren protección en los terceros países.

1.13 Las representaciones diplomáticas y consulares de los Estados miembros en un tercer país determinado deberían disponer de una lista actualizada de forma periódica con la dirección de contacto de las autoridades competentes de los Estados miembros que no están representados en él. De esta forma, en caso de necesidad podrían permitir a los ciudadanos comunitarios interesados ponerse en contacto con ellas. Estas representaciones diplomáticas y consulares también deberían tener listas de intérpretes de las lenguas de los Estados miembros que no están representados en el país correspondiente.

1.14 Las delegaciones de la Comisión Europea en los terceros países podrían contribuir a la protección consular de los ciudadanos de la UE aprovechando la experiencia que han adquirido dentro de sus competencias de protección de los buques y pescadores de los Estados miembros de la Unión Europea.

1.15 Debe reforzarse el papel de la Comisión para coordinar las actividades de los Estados miembros en materia de protección diplomática y consular de los ciudadanos europeos en los terceros países.

2. Introducción

2.1 La Comisión Europea publicó el 28 de noviembre de 2006 un Libro Verde titulado «La protección diplomática y consular del ciudadano de la Unión en los terceros países». El Tratado de Maastricht consagró el derecho a la protección diplomática y consular. Así, por ejemplo, en el artículo 20 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea se dispone que «todo ciudadano de la Unión podrá acogerse, en el territorio de un tercer país en el que no esté representado el Estado miembro del que sea nacional, a la protección de las autoridades diplomáticas y consulares de cualquier Estado miembro, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado»⁽¹⁾. Dicho derecho se incluyó asimismo en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (véase su artículo 46), proclamada de forma solemne en 2000⁽²⁾. En el artículo 20 del Tratado se dice que «los Estados miembros establecerán entre sí las normas necesarias y entablarán las negociaciones internacionales requeridas para garantizar dicha protección».

2.2 Los Estados miembros adoptaron la Decisión 95/553/CE⁽³⁾ que establece cinco supuestos en los que un ciudadano de la Unión puede dirigir una solicitud de protección diplomática o consular a una representación diplomática o consular de un Estado miembro del que no es nacional:

- la asistencia en casos de fallecimiento;
- la asistencia en casos de accidente o enfermedad graves;
- la asistencia en casos de arresto o detención;
- la asistencia a víctimas de actos de violencia;
- el socorro y la repatriación de nacionales de la Unión en dificultad.

Las representaciones diplomáticas de los Estados miembros que estén en servicio en un tercer Estado pueden asimismo asistir en otros casos a ciudadanos de la Unión que lo soliciten.

2.3 El ciudadano que solicite la ayuda de la representación diplomática de un Estado miembro debe demostrar que posee la nacionalidad de un Estado miembro de la Unión Europea mediante la presentación de un pasaporte o de un documento de identidad. En caso de pérdida o de sustracción de los documentos, su nacionalidad puede verificarse, si fuera necesario, ante las autoridades del Estado miembro cuya nacionalidad reivindica. También se establecen procedimientos de concesión de anticipos pecuniarios a los ciudadanos de la Unión. No puede concederse ningún anticipo sin autorización del Estado miembro de nacionalidad del solicitante, procedente bien del Ministerio de Asuntos Exteriores, bien de la misión diplomática más próxima. En la Decisión se disponía igualmente que se reexaminaría cinco años después de su entrada en vigor, aunque no se llevó a cabo hasta 2002.

⁽¹⁾ DO C 325 de 24.12.2002.

⁽²⁾ Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, Niza, 7 de diciembre de 2000.

⁽³⁾ DOL 314 de 28.12.95, pp. 73-76.

2.4 Los Estados miembros crearon un Grupo de Trabajo encargado de la cooperación consular («COCON») para garantizar los intercambios de experiencias. Este Grupo elaboró unas directrices, no vinculantes, sobre la protección consular de los ciudadanos europeos en los terceros países⁽⁴⁾.

2.5 En la Comunicación sobre la aplicación del Programa de La Haya, la Comisión formuló algunas propuestas relativas a la protección diplomática y consular⁽⁵⁾. Michel Barnier, antiguo Ministro de Asuntos Exteriores francés, elaboró un informe detallado que entregó al Consejo de la UE en el que propone toda una serie de medidas destinadas a instaurar un sistema de protección civil en la Unión Europea y fuera de sus fronteras que incluye la protección diplomática y consular⁽⁶⁾. Durante la Presidencia austriaca, el Consejo incluyó en su informe de 15 de junio de 2006 las medidas adoptadas para reforzar la protección de los ciudadanos de la Unión en los terceros países⁽⁷⁾. La Comisión presentará en 2007 un 5º Informe sobre la ciudadanía de la Unión que debería recoger una serie de propuestas destinadas a incrementar la protección diplomática y consular.

2.6 La protección de los ciudadanos de la Unión Europea reviste cada vez mayor importancia, debido al fuerte aumento del número de ciudadanos comunitarios que viajan a terceros países (180 millones de europeos viajan cada año fuera de las fronteras de la UE) y a la ausencia de representación diplomática de varios Estados miembros en determinados terceros países. En una encuesta del Eurobarómetro de julio de 2006 se señaló que casi la mitad de las personas consultadas tenía la intención de desplazarse a terceros países en los tres años siguientes⁽⁸⁾.

2.7 La Comisión, por lo tanto, quiere consultar a las partes interesadas sobre la lista de medidas presentadas en su Libro Verde y destinadas a reforzar el principio de protección de los ciudadanos europeos en terceros países, dado que se trata de un derecho esencial que la ciudadanía de la Unión confiere a cada ciudadano comunitario. Estas medidas también tienen en cuenta las experiencias vinculadas a las consecuencias de catástrofes naturales, como el tsunami o el huracán Katrina, los conflictos armados en los Balcanes o el Líbano y los actos terroristas perpetrados en Bali y Charm-El-Cheikh.

2.8 A continuación se exponen algunas de las medidas propuestas:

- mejora de la información de los ciudadanos europeos sobre el derecho a la protección diplomática y consular en los terceros países y sobre la representación de los Estados miembros de la UE en ellos;
- reproducción del artículo 20 del Tratado CE en los pasaportes de los nacionales comunitarios;
- presentación coordinada de los consejos a los viajeros;
- examen del alcance de las condiciones de la protección y de su fundamento jurídico, que varían de un Estado miembro a otro, y su aproximación en caso necesario;

⁽⁴⁾ Directrices en materia de protección consular de los ciudadanos de la UE en terceros países, documento n° 10109/06 de 2.6.2006 del Consejo de la UE.

⁽⁵⁾ Comunicación de la Comisión COM(2006) 331 final de 28.6.2006.

⁽⁶⁾ Informe de Michel Barnier *Pour une force européenne de protection civile: europe aid* de 9.5.2006.

⁽⁷⁾ Informe de la Presidencia del Consejo Europeo, documento n° 10551/06 de 15.6.2006.

⁽⁸⁾ Flash Eurobarómetro 188 — diciembre de 2006.

- inclusión de la protección de los ciudadanos de la UE en los acuerdos bilaterales celebrados por los Estados miembros y la Unión Europea con los terceros países y, en especial, la posibilidad de confiar a las delegaciones de la Comisión en ellos la tramitación de las solicitudes de protección diplomática;
- extensión de la protección consular a los miembros de la familia del ciudadano de la Unión que sean nacionales de un tercer país;
- ampliación de la protección conferida por los textos comunitarios a la identificación y repatriación de restos mortales;
- simplificación de los procedimientos de concesión de anticipos pecuniarios;
- creación de oficinas consulares comunes en una primera fase en el Caribe, los Balcanes, el Océano Índico y África Occidental y organización de campañas de información para animar a los ciudadanos a registrarse en la oficina común;
- formación de los agentes consulares de los Estados miembros y los funcionarios de la Comunidad.

3. Observaciones sobre las distintas propuestas de la Comisión

3.1 El Comité destaca que el derecho de los ciudadanos de la UE a la protección en un tercer país, garantizada por la representación de un Estado miembro distinto del suyo, constituye una prueba concreta de las ventajas que aporta la UE, refuerza el sentido de pertenencia y supone la materialización de la ciudadanía de la Unión.

3.2 A este respecto, el Comité observa que es necesario que los ciudadanos estén mejor informados del derecho a la protección consular en los terceros países. Los datos disponibles en la actualidad ponen de manifiesto que el grado de información es mínimo. De acuerdo con una encuesta del Eurobarómetro, sólo un 23 % de los ciudadanos europeos que piensan viajar a un tercer país conoce la existencia de dicho derecho. No basta con colocar carteles en los aeropuertos, los puertos y las estaciones, ni con distribuir folletos y prospectos por medio de las agencias de viaje. También es conveniente que participen en las actividades de información las organizaciones empresariales y de empleadores así como las organizaciones no gubernamentales, dado que muchas de las personas que viajan a terceros países no son turistas, sino empresarios, comerciantes, empleados o personas que trabajan para organizaciones humanitarias. Asimismo, en los sitios Internet de las organizaciones cuyos miembros viajan a los terceros países podrían crearse enlaces hacia la información sobre la protección consular que exista en línea dentro del portal de la UE.

3.3 Para poder ejercer el derecho a la protección en los terceros países es esencial saber qué Estados miembros disponen de representación en un país determinado y conocer su dirección. Es muy difícil obtener esta información, y la función de la página de Internet www.travel-voyage.consilium.europa.eu que debería facilitar estos datos todavía no está operativa. El Comité recomienda que esa información y otras similares se reúnan en una página de Internet de fácil acceso y con una dirección sencilla, a la que se podría acceder en caso de urgencia, incluso desde un tercer país, para obtener los datos necesarios.

3.4 La información sobre el derecho a la protección en los terceros países establecido en el artículo 20 debería reproducirse de forma obligatoria en todo pasaporte expedido por un Estado miembro de la UE. Asimismo, se debería indicar en los pasaportes la dirección de contacto en que puede obtenerse la información específica mencionada en el punto 3.2 o reproducir esta información al expedir el pasaporte.

3.5 Las autoridades nacionales elaboran las instrucciones y los consejos a los viajeros. Puede ocurrir que las recomendaciones de los distintos Estados miembros sobre los viajes a los terceros países sean diametralmente opuestas. Aunque estas divergencias tienen causas objetivas, como el enfoque diferenciado de un tercer país hacia los distintos Estados miembros, sería necesario velar por que los Estados miembros coordinen más las recomendaciones a los viajeros por medio de su representación diplomática y consular en los terceros países, y por que se publiquen las recomendaciones con el fin de difundirlas al mayor número de personas posible. Debe considerarse la posibilidad de publicar estas recomendaciones de manera centralizada en un portal de Internet como se indica en el punto 3.2.

3.6 La Comisión propone que toda medida destinada a aplicar el artículo 20 se publique en el Diario Oficial para que los ciudadanos estén mejor informados sobre sus derechos. El Comité apoya esa propuesta, pero considera que es insuficiente y que tales medidas también deberían publicarse en los medios de comunicación de todos los Estados miembros, así como incluirse en la estrategia de comunicación de la Comisión.

3.7 El Comité comparte la opinión de la Comisión de que es necesario uniformizar el alcance y el fundamento jurídico de la protección consular que ofrecen los distintos Estados miembros en los terceros países, y recomienda que la uniformización se realice lo antes posible, en su caso mediante una armonización de las reglamentaciones nacionales. Ello permitiría suprimir las limitaciones de acceso a este derecho por parte de determinados Estados miembros. En efecto, algunos Estados miembros, por ejemplo, no autorizan acciones judiciales a partir de una denuncia de un ciudadano por denegación de auxilio o retienen el pasaporte cuando se entrega una ayuda financiera. Hasta el momento en que se logre la armonización conviene que el alcance y las condiciones de la protección que garantizan los distintos Estados miembros se den a conocer a todos los ciudadanos de la UE en el portal de Internet ya mencionado.

3.8 El Comité apoya la propuesta de extender la protección a los miembros de la familia del ciudadano de la Unión que sean nacionales de un tercer país y recomienda que se utilice el procedimiento previsto en el artículo 22 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea que permite ampliar los derechos recogidos en el Tratado. Se trata de una cuestión humanitaria que requiere una solución rápida, como demostraron los acontecimientos del tsunami, la guerra del Líbano y otros casos.

3.9 El Comité apoya la propuesta de extender también la protección proporcionada a la identificación y repatriación de los restos mortales de ciudadanos europeos y miembros de su familia que no tengan la ciudadanía de la UE. A este respecto, pide a los Estados miembros que aún no han ratificado el Convenio del Consejo de Europa, de 26 de octubre de 1973, sobre el transporte de restos mortales (hasta ahora sólo lo han hecho quince Estados miembros) que procedan a ello urgentemente.

3.10 Una de las necesidades más típicas de los ciudadanos de la UE en los terceros países es la ayuda económica en situaciones de emergencia, que pueden surgir tanto tras catástrofes naturales como debido a un robo, una enfermedad o un accidente. El Comité recomienda simplificar el sistema actual, que requiere la autorización de las autoridades del Estado miembro de nacionalidad del solicitante y establece el reembolso posterior de los importes por medio de las autoridades de dicho Estado. Además, recomienda que se prevea la posibilidad de reembolsar los gastos directamente a la entidad pública que facilita la ayuda, renunciar a este reembolso en el caso de importes mínimos, establecer un sistema simple de compensación de los montantes entre Estados miembros, etc.

3.11 La creación de oficinas comunes en las regiones en las que existen relativamente pocas representaciones de los Estados miembros constituye una medida adecuada para reforzar la cooperación de los Estados miembros en el ámbito de la representación diplomática y consular. El Comité espera que se regulen todos los aspectos legislativos y de derecho internacional, en especial el estatus de tales oficinas, la jurisdicción de la que dependerán, su relación con la delegación de la Comisión en el país correspondiente, la forma de financiación, el acuerdo del país de establecimiento respecto de la creación de la oficina y de sus competencias, así como la conformidad con el Convenio de Viena sobre relaciones diplomáticas y con el Convenio de Viena sobre relaciones consulares.

3.12 El Comité defiende que se utilicen activamente otras formas de cooperación como, por ejemplo, que los representantes consulares de un Estado miembro desempeñen funciones consulares en nombre de otro Estado miembro de la UE o que varios Estados miembros de la UE designen a la misma persona como funcionario consular en otro Estado, el envío de personal consular de Estados miembros no representados a una representación de otro Estado miembro, o la utilización del programa de formación del personal consular de los Estados miembros.

3.13 El Comité apoya la iniciativa de la Comisión de utilizar las oficinas comunes también para profundizar en la cooperación de los Estados miembros en el ámbito de la política de visados, en especial respecto de la posibilidad de crear una ventanilla común para la presentación de solicitudes de visados y su expedición. No obstante, considera que estos temas no tienen una relación directa con el derecho de los ciudadanos de

la UE a la protección consular y, por lo tanto, no es necesario unirlos.

4. Propuestas adicionales del Comité

4.1 El Comité opina que sería útil que las instrucciones del Grupo de Trabajo encargado de la cooperación consular COCON sean jurídicamente vinculantes, dado que ello acabaría con la inseguridad jurídica de los ciudadanos de la UE que requieren una protección en los terceros países.

4.2 Las representaciones diplomáticas y los servicios consulares de los Estados miembros representados en un tercer país deberían disponer de una lista actualizada de forma periódica con los contactos en el Ministerio de Asuntos Exteriores, las embajadas y los servicios consulares de los Estados miembros que no están representados en dicho país, de forma que los ciudadanos de la UE puedan dirigirse a ellos en caso de necesidad.

4.3 Como mostró una encuesta del Eurobarómetro, los ciudadanos de la UE desean muy especialmente poder comunicar en su lengua materna en caso de dificultades. Para ello, sería necesario que las representaciones de los Estados miembros dispusieran de listas de intérpretes de las lenguas de los Estados miembros no representados en el país correspondiente.

4.4 El Comité recomienda que se examine la posibilidad de que las delegaciones de la Comisión Europea en los terceros países tengan más funciones para garantizar la protección consular de los ciudadanos de la UE, basándose en la experiencia de las competencias de dichas delegaciones en materia de protección de las embarcaciones y los pescadores de los Estados miembros de la UE. Por tanto, recomienda la apertura de negociaciones con los terceros países interesados respecto del reconocimiento de las competencias de las delegaciones de la Comisión para garantizar la protección de los ciudadanos de la UE en los supuestos acordados.

4.5 El Comité es partidario de reforzar el papel de la Comisión en la coordinación de las medidas de los Estados miembros destinadas a garantizar la protección diplomática y consular de los ciudadanos de la UE en los terceros países, tal como se prevé en el proyecto de Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, con el fin de reforzar los derechos de los ciudadanos de la UE.

Bruselas, 14 de marzo de 2007.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión — Aplicación del programa comunitario de Lisboa — Servicios sociales de interés general en la Unión Europea»

COM(2006) 177 final

(2007/C 161/22)

El 26 de abril de 2006, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Comisión decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la comunicación 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 21 de febrero de 2007 (ponente: Sr. HENCKS).

En su 434º Pleno de los días 14 y 15 de marzo de 2007 (sesión del 15 de marzo de 2007), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 143 votos a favor, 61 en contra y 9 abstenciones el presente Dictamen.

1. Recomendaciones y evaluación

1.1 Los servicios sociales de interés general tienen por finalidad la cohesión social, territorial y económica mediante la creación de solidaridades colectivas, para responder, en particular, a todas las situaciones de fragilización social que podrían menoscabar la integridad física o moral de las personas: enfermedad, vejez, incapacidad laboral, discapacidad, precariedad, pobreza, exclusión social, toxicomanía, dificultades familiares y de vivienda, así como dificultades relacionadas con la integración de las personas extranjeras.

Los servicios sociales de interés general (SSIG) también tienen una dimensión de integración que va más allá de la simple asistencia y de la actuación en favor de los más desfavorecidos. Tienen por objetivo, además, responder al conjunto de las necesidades que permiten garantizar el acceso de todos a los servicios sociales fundamentales; contribuyen al ejercicio efectivo de la ciudadanía y de los derechos fundamentales.

1.2 No se trata, pues, de contraponer lo económico y lo social, sino de fomentar una sinergia constructiva y una combinación armoniosa entre ambos aspectos.

1.3 En este orden de ideas, el CESE considera que, en vez de establecer una distinción delicada y, además, evolutiva entre el carácter económico o no económico de un servicio de interés general, procede más bien considerar la propia naturaleza del servicio, sus misiones y objetivos, y establecer una distinción entre los servicios que entran dentro del ámbito de aplicación de las normas de competencia y del mercado interior y los que, por razones de interés general y de cohesión social, territorial y económica, y de acuerdo con el principio de subsidiariedad, quedarán exentos por las autoridades públicas comunitarias, nacionales, regionales o locales.

1.4 A tal fin, es preciso definir a escala comunitaria unas referencias comunes aplicables a los servicios de interés general, unas normas comunes que se aplicarán a todos los servicios de interés general (económicos y no económicos), incluidos los servicios sociales de interés general, y que quedarán recogidas en una directiva marco, adoptada con arreglo al procedimiento de codecisión, que establezca un marco comunitario adaptado a sus especificidades.

1.5 Para que las misiones de interés general puedan desempeñarse de manera no abusiva, no discriminatoria y transparente, los Estados miembros deberían hacer constar las razones de interés general y de cohesión social, territorial y económica que justifican la prestación de estos servicios en un acto jurídico oficial de «adjudicación», o equivalente, así como en las normas de autorización, donde se establezca la misión que la autoridad pública competente de un Estado miembro confía a los prestadores para la provisión de un SIG y se fijen sus derechos y obligaciones, sin perjuicio de la capacidad de iniciativa que la reglamentación reconoce a los operadores.

1.6 Por lo que se refiere a la evaluación de los servicios sociales de interés general, el CESE recuerda su propuesta de crear un observatorio independiente para la evaluación de los servicios de interés general económicos y no económicos, compuesto por representantes del Parlamento Europeo y del Comité de las Regiones y representantes de la sociedad civil organizada del Comité Económico y Social Europeo. Las autoridades públicas deberán asociar a nivel nacional, regional y local a todos los agentes, prestadores y beneficiarios de servicios sociales, interlocutores sociales, organismos de economía social y de lucha contra la exclusión, etc. a la regulación de los servicios sociales de interés general.

2. Introducción

2.1 Los servicios sociales de interés general, al igual que los SIG, de los que forman parte, están en el centro de la dignidad humana y garantizan el derecho de todo ciudadano a la justicia social y al pleno respeto de sus derechos fundamentales, tal como se definen en la Carta de los Derechos Fundamentales y en los compromisos internacionales, como la Carta Social Europea revisada y la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Contribuyen al ejercicio efectivo de la ciudadanía. Su finalidad es la cohesión social, territorial y económica mediante la solidaridad colectiva, para responder, en particular, a todas las situaciones de debilitamiento social que pueden perjudicar la integridad física o moral de las personas: enfermedad, vejez, incapacidad laboral, discapacidad, precariedad, pobreza, exclusión social, toxicomanía, dificultades familiares y de vivienda y dificultades vinculadas a la integración de las personas extranjeras.

Los servicios sociales de interés general (SSIG) tienen, sin embargo, una dimensión de integración que va más allá de la simple asistencia y de la actuación en favor de los más desfavorecidos. Tienen por objetivo, además, responder al conjunto de las necesidades que permiten garantizar el acceso de todos a los servicios sociales fundamentales.

2.2 La aportación específica de los servicios sociales de interés general se basa, pues, en un vínculo particular con los derechos fundamentales cuya aplicación efectiva incumbe a las autoridades públicas locales, regionales, nacionales y europeas, de conformidad con los principios de subsidiariedad y proporcionalidad en virtud de los cuales la actuación de la Comisión se limita a lo necesario para alcanzar los objetivos del Tratado.

2.3 Teniendo en cuenta que la tarificación no siempre refleja directamente su coste, ni el coste resultante de la ley de la oferta y la demanda, estos servicios no podrían proporcionarse a un precio asequible sin una parte de financiación colectiva.

2.4 Junto a su misión consistente en garantizar la financiación de los servicios sociales de interés general (SSIG), la autoridad pública asume la responsabilidad global de la garantía del funcionamiento de los servicios sociales y el mantenimiento de su alto nivel de calidad, respetando las competencias de los agentes.

2.5 Por otra parte, los servicios sociales de interés general, al igual que todos los demás servicios de interés general, no sólo constituyen un elemento importante de cohesión económica y social, sino que, además, contribuyen de manera significativa a la competitividad de la economía europea y constituyen una fuente productiva de empleos de proximidad.

2.6 El abanico de los servicios sociales es extremadamente amplio e incluye, en particular, residencias de ancianos, establecimientos para personas discapacitadas, centros de alojamiento para personas en situación de desamparo, hogares para niños, mujeres maltratadas, inmigrantes y refugiados, centros de convalecencia, establecimientos sanitarios, organismos de vivienda social o de protección de la juventud, de acción social y educativa, internados escolares, centros de día, guarderías, centros medicosociales, sanitarios, de readaptación y formación profesional, servicios de ayuda a las personas y a domicilio, así como a la vida familiar.

2.7 En todos los Estados miembros, estos servicios son prestados por operadores de diversa índole, entre los que figura un número considerable de organismos de solidaridad, de economía social y cooperativa, organismos sin ánimo de lucro (asociaciones, mutualidades, cooperativas y fundaciones) de origen muy variado (público, caritativo, filantrópico, religioso, privado, etc.). El funcionamiento de estos servicios se rige por unos marcos reguladores y de financiación determinados por las autoridades públicas.

3. Propuesta de la Comisión

3.1 En el marco de la aplicación del programa comunitario de Lisboa, el 26 de abril de 2006 la Comisión presentó una Comunicación sobre los servicios sociales de interés general, que es continuación del Libro Blanco sobre los servicios de interés general (COM(2004) 374 final) y de la votación del Parlamento Europeo del 16 de febrero de 2006 relativa a la «Directiva sobre los servicios en el mercado interior».

3.2 Esta Comunicación, que tiene «carácter interpretativo» y pretende aportar las aclaraciones jurídicas requeridas, sólo se refiere a los servicios sociales — excluidos los servicios sanitarios (que serán objeto de una iniciativa específica en 2007)— y no prevé, por ahora, ninguna iniciativa legislativa en este ámbito. Examinará y se pronunciará sobre la necesidad y la posibilidad jurídica de elaborar una propuesta legislativa, a la luz del proceso abierto y continuo de consulta de todas las partes interesadas, de los informes bienales sobre los servicios sociales y del estudio pendiente para elaborar el primer informe en 2007.

3.3 La Comunicación se sitúa en el contexto de la responsabilidad compartida de la Comunidad y los Estados miembros respecto a los servicios de interés económico general que establece el artículo 16 del Tratado CE.

3.4 La Comunicación divide los SSIG en dos grupos: por una parte, los regímenes legales y los regímenes complementarios de protección social y, por otra, los demás servicios esenciales prestados directamente a las personas, como la ayuda para afrontar los retos y crisis de la vida, la inserción completa en la sociedad, la inclusión de las personas discapacitadas o con problemas de salud o la vivienda social.

3.5 Todos estos servicios sociales se basan en diferentes aspectos característicos como la solidaridad, el carácter polivalente y la personalización (adaptación a las necesidades de cada beneficiario), la ausencia de ánimo de lucro, el voluntariado, el anclaje cultural o una relación asimétrica proveedor-usuario.

3.6 Para la Comisión, la modernización de los servicios sociales es uno de los principales retos europeos actuales; reconoce que los servicios sociales forman parte integrante del modelo social europeo y que, a pesar de que no constituyen una categoría jurídica diferente dentro de los servicios de interés general, sí ocupan un lugar específico como pilares de la sociedad y de la economía europea, porque contribuyen al respeto efectivo de los derechos sociales fundamentales.

3.7 La Comisión observa que el sector de los servicios sociales, en plena expansión, está sometido a un proceso de modernización para afrontar las tensiones entre universalidad, calidad y viabilidad financiera. Una parte creciente de los servicios sociales, gestionados hasta ahora directamente por las autoridades públicas, dependerán en adelante de las normas comunitarias que regulan el mercado interior y la competencia.

3.8 La Comisión reconoce que tanto los operadores públicos como los operadores privados del sector social consideran que la situación jurídica de los servicios sociales de interés general con respecto a las normas de competencia es una fuente de incertidumbre y afirma que procura reducir esta incertidumbre o clarificar su incidencia, aunque sin poder suprimirla.

4. Observaciones generales

4.1 En su Libro Blanco sobre los servicios de interés general, la Comisión había anunciado la publicación, en el transcurso de 2005, de una comunicación sobre los servicios sociales de interés general que, según dicho Libro Blanco, incluyen los servicios de asistencia sanitaria, los cuidados de larga duración, la seguridad social, los servicios de empleo y la vivienda social.

4.2 En este período de incertidumbre respecto al crecimiento y el empleo, en el que aumentan las diferencias entre las capas más desamparadas de la sociedad y las más favorecidas, así como entre las regiones más ricas de la Unión y las más pobres, a pesar de los programas comunitarios o nacionales de lucha contra la exclusión y la pobreza, cada vez se necesitan más los servicios sociales de interés general, teniendo en cuenta, sobre todo, que la evolución demográfica genera nuevas demandas.

4.3 El CESE celebra, pues, que la Comisión haya publicado una Comunicación que, por una parte, refleja la importancia de los servicios sociales para los ciudadanos y el papel particular que estos servicios desempeñan como parte integrante del modelo social europeo y, por otra, destaca la utilidad de desarrollar un enfoque sistemático con el fin de definir y reconocer las particularidades de estos servicios y de clarificar el contexto en el que funcionan y pueden, según la terminología de la Comisión, «modernizarse». Sin embargo, en vez de hablar de «modernización», el CESE prefiere referirse a la mejora de la calidad y la eficacia.

4.4 En efecto, no se trata de ir a la moda ni de seguir tal o cual tendencia, cualquiera que sea su naturaleza, ni, como hace la Comisión ⁽¹⁾, de asociar la modernización a la externalización de las áreas del sector público hacia el sector privado, sino más bien se trata de adaptar regularmente las prestaciones en función de las necesidades sociales de los ciudadanos y los entes territoriales, así como del progreso técnico y económico y de los nuevos imperativos derivados del interés general.

4.5 El CESE lamenta que en la Comunicación objeto de examen la Comisión, contrariamente a lo que había anunciado, haya excluido los servicios sanitarios, cuando son muchas las interacciones y sinergias entre los servicios sociales y sanitarios. La cuestión de saber cuál es el vínculo entre los servicios sanitarios y otros servicios afines, como los servicios sociales y los servicios de cuidados de larga duración, que planteó la Comisión en su consulta del 26 de septiembre de 2006 sobre la actuación comunitaria en el ámbito de los servicios sanitarios, y que requería una respuesta para el 31 de enero de 2007, se debía haber planteado antes de que se decidiera elaborar una comunicación dedicada exclusivamente a los servicios sociales.

4.6 A falta de nota explicativa, este planteamiento es incomprensible, sobre todo si se tiene en cuenta que en la enumeración de lo que se entiende por servicios sociales, la Comisión menciona explícitamente la inclusión de las personas con necesidades a largo plazo debidas a un problema de salud.

4.7 Hasta ahora, los servicios sanitarios que proporcionan a la población un acceso universal a unos cuidados de calidad y que funcionan sobre la base del principio de solidaridad siempre se han considerado como instrumentos de la política social, al igual que los servicios de ayuda social personalizada.

5. Observaciones específicas

5.1 Descripción de los servicios sociales de interés general

5.1.1 Sin perjuicio de la observación formulada en el punto 4.5, el CESE aprueba la descripción de las particularidades espe-

cíficas de los servicios sociales de interés general propuesta en la Comunicación objeto de examen. Esta descripción se formula de manera amplia y extensible, dejando así un margen suficiente para tener en cuenta futuras evoluciones en este sector.

5.1.2 El CESE aprueba la observación de la Comunicación relativa al papel específico que desempeñan los servicios a las personas en el ejercicio de los derechos fundamentales, lo que pone de relieve la importancia y la justificación de los servicios sociales.

5.1.3 Sin embargo, la descripción de las condiciones de aplicación del marco comunitario que figura en la Comunicación se limita a los casos más frecuentes. El CESE desea señalar que los sistemas difieren según los Estados miembros y que la enumeración de las categorías (delegación parcial o completa de una misión social, colaboración público-privada) no siempre refleja estas diferencias y esta diversidad. En consecuencia, el CESE aprueba la consulta pública, que se considera un elemento importante para disponer de más información sobre el funcionamiento de los servicios sociales y su esquema de actuación.

5.2 Mercado interior CE y normas de competencia

5.2.1 El Tratado CE reconoce que los Estados miembros tienen libertad para definir las misiones de interés general y establecer los correspondientes principios de organización para los prestadores encargados de cumplirlas.

5.2.2 No obstante, en el ejercicio de esta libertad (que debe realizarse de forma transparente y sin abusar de la noción de interés general), los Estados miembros deben tener en cuenta el Derecho comunitario y, por ejemplo, respetar el principio de no discriminación y el Derecho comunitario de contratos públicos y concesiones cuando organizan un servicio público, incluido un servicio social.

5.2.3 Además, cuando se trata de servicios considerados de carácter económico, también debe garantizarse la compatibilidad de sus modalidades de organización con otros ámbitos del Derecho comunitario (en particular, la libre prestación de servicios y la libertad de establecimiento, y el derecho de competencia).

5.2.4 Según la jurisprudencia comunitaria, la práctica totalidad de los servicios prestados en el ámbito social, a excepción de los regímenes de seguridad social basados en la solidaridad, pueden considerarse como actividades económicas.

5.2.5 La definición *lato sensu* del TJCE de las actividades económicas, aceptada por las instituciones europeas ⁽²⁾, tiene como consecuencia que las normas comunitarias que regulan la competencia y el mercado interior (ayudas estatales, libre prestación de servicios, derecho de establecimiento, Directiva sobre

⁽¹⁾ COM(2006) 177 final, punto 2.1, tercer guión.

⁽²⁾ En su Comunicación de 2000, la Comisión Europea afirmaba que «(...) según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, muchas actividades llevadas a cabo por organizaciones que desempeñan en gran medida funciones sociales, que no pretenden obtener beneficios y que en teoría no se dedican a actividades industriales o comerciales, estarán por lo general excluidas del ámbito de aplicación de las normas comunitarias de competencia y mercado interior» (punto 30). Por el contrario, la Comunicación del 26 de abril de 2006 señala que «la práctica totalidad de los servicios prestados en el ámbito social pueden considerarse» actividades económicas «en el sentido de los artículos 43 y 49 del Tratado CE». Véase, asimismo, el Dictamen del CESE sobre el tema «Los servicios sociales privados sin ánimo de lucro en el contexto de los servicios de interés general en Europa» — DO C 311 de 7.11.2001, p. 33.

«contratos públicos»), así como el Derecho derivado, se aplican cada vez más a estos servicios, lo que genera una creciente incertidumbre para las autoridades públicas, los proveedores de servicios y los beneficiarios. Si esta situación perdurase, podría inducir una modificación de los objetivos de los SSIG, cuando éstos están en el centro del «modelo social europeo».

5.2.6 Los objetivos y principios subyacentes al marco comunitario de los servicios de interés económico general reflejan una lógica basada esencialmente en criterios de rendimiento económico. Esta lógica no es la de los servicios sociales de interés general, por lo que no es pertinente ni aplicable en esa forma a la realidad de los servicios sociales en la Unión Europea.

5.2.7 Como ya destacó el CESE en su Dictamen sobre «El futuro de los servicios de interés general» (CESE 976/2006), la distinción entre carácter económico y no económico sigue siendo vaga e incierta. Prácticamente todas las prestaciones de interés general, incluso las de carácter no lucrativo o voluntario, representan un cierto valor económico, pero no por ello han de someterse al Derecho de la competencia. Por otra parte, un mismo servicio puede ser a un tiempo económico y no económico, y también puede tener un carácter económico sin que el mercado pueda garantizar tal servicio aplicando la lógica y los principios que rigen los servicios de interés general.

5.2.8 Así pues, en la jurisprudencia del Tribunal Europeo el concepto de actividad económica es muy amplio, ya que se considera como actividad económica toda actividad consistente en ofrecer bienes o servicios en un determinado mercado, con independencia del estatuto jurídico de la empresa y de su modo de financiación (sentencia Höfner y Else de 1991, sentencia Pavlov de 2000), y se afirma que esta noción es independiente del ánimo de lucro o no del operador (sentencia Ambulanz Glöckner, 2001).

5.2.9 El TJCE y la Comisión Europea hacen cada vez mayor hincapié en el carácter económico de los servicios de interés general pero este aspecto no se compensa con el reconocimiento y la seguridad de las misiones de interés general desempeñadas por dichos servicios, lo que provoca una gran incertidumbre jurídica para los operadores y sus beneficiarios. Se pasa entonces del interés general al interés lucrativo. Ahora bien, la distinción que se debe hacer no es entre «económico o no», sino entre lucrativo o no.

6. Un marco jurídico estable y transparente

6.1 El CESE duda de que la flexibilidad que la Comisión afirma encontrar en la aplicación del Tratado cuando se trata de reconocer, en especial con arreglo al espíritu del artículo 86.2, las especificidades inherentes a las misiones de interés general, sea suficiente para acabar con la inseguridad jurídica y garantizar unos servicios sociales para todos. Lo mismo se aplica al método abierto de coordinación.

6.2 Todos los servicios de interés general, incluidos los SSIG, contribuyen a la realización de los objetivos de la Comunidad definidos en los artículos 2 y 3 del Tratado, en particular un alto nivel de protección social, la elevación de la calidad de vida, el logro de un alto nivel de protección de la salud y el fortalecimiento de la cohesión económica, social y territorial.

6.3 Así pues, de la misma manera que la Unión asume una responsabilidad en el logro de estos objetivos, también la tiene con respecto a los instrumentos de aplicación que constituyen los SIG económicos o no económicos por lo que se refiere a los derechos fundamentales y la cohesión social. En consecuencia, la Unión debe cuidar y contribuir, en el respeto de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, y en el marco de una competencia compartida con los Estados miembros, a que existan unos SIG eficaces y accesibles, asequibles y de buena calidad para todos.

6.4 Habida cuenta, por una parte, de la dificultad de definir el concepto SIG/SIEG de manera exhaustiva y, por otra, del riesgo que implica un enfoque restrictivo, convendría abandonar la distinción entre el carácter económico y no económico para concentrarse en la misión particular de los servicios en cuestión y en los requisitos (obligaciones de servicio público) que se imponen para desempeñar sus funciones y que deberán establecerse claramente.

6.5 Por otra parte, debido a la extrema diversidad de las situaciones, normas y prácticas nacionales o locales, obligaciones de los gestores y autoridades públicas, será necesario que las normas que se adopten tengan en cuenta las particularidades de cada Estado miembro.

6.6 La cuestión no consiste, pues, en distinguir entre el carácter económico o no económico de un servicio, sino en determinar qué servicios entran dentro del ámbito de aplicación de las normas de competencia y del mercado interior y qué otros, por razones de interés general y de cohesión social, territorial y económica, y de acuerdo con el principio de subsidiariedad, quedarán exentos por las autoridades públicas comunitarias (para los SIG europeos), nacionales, regionales o locales.

6.7 Es necesario, por tanto, como lo ha venido solicitando el CESE ⁽³⁾ desde hace varios años, definir a escala comunitaria unas referencias comunes aplicables a los servicios de interés general, unas normas comunes (en particular, en el ámbito de los modos de gestión y financiación, los principios y límites de la acción de la Comunidad, la evaluación independiente de los resultados, los derechos de los consumidores y usuarios, y un umbral mínimo de misiones y obligaciones de servicio público) que deberán aplicarse a todos los servicios de interés general, incluidos los servicios sociales de interés general, y que quedarán recogidas en una directiva marco, adoptada con arreglo al procedimiento de codecisión, capaz de establecer un marco comunitario adaptado a sus especificidades, con el fin de completar la Directiva sobre servicios.

⁽³⁾ Dictamen del CESE sobre «Los servicios de interés general» — DO C 241 de 7.10.2002, p. 119.

Dictamen del CESE sobre el «Libro Verde sobre los servicios de interés general» — DO C 80 de 30.3.2004, p. 66.

Dictamen del CESE sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Libro Blanco sobre los servicios de interés general» — DO C 221 de 8.9.2005, p. 17.

Dictamen del CESE sobre el tema «El futuro de los servicios de interés general» — DO C 309 de 16.12.2006, p. 135.

6.8 Para que las misiones de interés general puedan desempeñarse de manera no abusiva, no discriminatoria y transparente, los Estados miembros deberían hacer constar las razones de interés general y de cohesión social, territorial y económica que justifican la prestación de estos servicios en un acto jurídico oficial de «adjudicación», o equivalente, así como en las normas de autorización, donde se establezca la misión que la autoridad pública competente de un Estado miembro confía a los prestadores para la provisión de un SIG y se fijen sus derechos y obligaciones, sin perjuicio de la capacidad de iniciativa que la reglamentación reconoce a los operadores.

6.9 Este acto (que podrá ser un acto legislativo, contrato, convenio, decisión, etc.) podría incluir, en particular:

- la naturaleza de la misión específica de interés general, los correspondientes requisitos y obligaciones de servicio público, incluidas las exigencias en materia de precios, las disposiciones para garantizar la continuidad del servicio y las medidas para evitar posibles rupturas de las prestaciones;
- las normas relativas a la elaboración y, en su caso, la modificación del acto oficial;
- el régimen de autorización y de cualificación profesional requerida;
- los modos de financiación y los parámetros que servirán de base para calcular las compensaciones de las cargas derivadas del desempeño de la misión particular;
- las modalidades de evaluación de la prestación de los SIG.

6.10 El CESE defiende la adopción de un marco jurídico específico común a los servicios sociales y sanitarios de interés general, dentro del enfoque global de una directiva marco aplicable a todos los servicios de interés general. Este planteamiento permitirá garantizar a escala comunitaria la estabilidad jurídica y la transparencia que necesitan los SSIG, en el estricto respeto del principio de subsidiariedad y, en particular, de las competencias de los entes locales y regionales a la hora de definir las misiones, la gestión y la financiación de estos servicios. Los principios contenidos en este marco jurídico deberían fundamentar la posición de la UE en las negociaciones comerciales internacionales.

7. Evaluación

7.1 El Libro Blanco sobre los servicios de interés general dedicó un lugar destacado a la necesidad de evaluar los servicios sociales de interés general mediante un mecanismo que se precisaría en una comunicación ulterior.

7.2 Para profundizar en la información mutua y el intercambio entre operadores e instituciones europeas, la Comisión propone un procedimiento de seguimiento y diálogo en forma de informes bienales.

7.3 El CESE recuerda, en este contexto, su propuesta de crear un observatorio independiente para la evaluación de los servicios de interés general económicos y no económicos, formado por representantes del Parlamento Europeo y el Comité de las Regiones y por representantes de la sociedad civil organizada del Comité Económico y Social Europeo.

7.4 Las autoridades públicas deberán asociar a nivel nacional, regional y local a todos los agentes, prestadores y beneficiarios de servicios sociales, interlocutores sociales, organismos de economía social y de lucha contra la exclusión, etc. a la regulación de los servicios sociales de interés general, en todas las fases, es decir, tanto en el momento de la organización como en el de la fijación, vigilancia, evaluación de la relación coste/eficacia y aplicación de las normas de calidad.

7.5 Este observatorio debería contar con un Comité directivo que definiera los objetivos y pliegos de condiciones de las evaluaciones, seleccionara los organismos encargados de los estudios, examinara los informes y se pronunciara sobre los mismos. Estaría asociado a dicho Comité un Consejo científico, encargado de examinar la metodología elegida y formular toda recomendación oportuna en la materia. El Comité directivo velaría por que los informes de evaluación fueran objeto de presentaciones y debates públicos en todos los Estados miembros, con todas las partes interesadas: ello implicaría que los informes de evaluación estén disponibles en las diferentes lenguas de trabajo de la Unión.

Bruselas, 15 de marzo de 2007.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

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 1.3

Sustitúyase por:

«En este orden de ideas, el CESE considera que, en vez de establecer una distinción delicada y, además, evolutiva entre el carácter económico o no económico de un servicio de interés general, procede más bien considerar la propia naturaleza del servicio, sus misiones y objetivos, y establecer una distinción entre los servicios que entran dentro del ámbito de aplicación de las normas de competencia y del mercado interior y los que, por razones de interés general y de cohesión social, territorial y económica, y de acuerdo con el principio de subsidiariedad, quedarán exentos por las autoridades públicas comunitarias, nacionales, regionales o locales.» Los servicios no pueden estar exentos de las normas de la competencia y del mercado interior por razones de principio. La competencia, que pretende facilitar la realización del mercado único basado en las normas de la economía de mercado y que está regulada por las normas de defensa de la competencia, es un derecho democrático esencial: limita no sólo el poder del Estado sino, además y por encima de todo, el abuso de una posición de mercado dominante y protege los derechos de los consumidores. Por otra parte, las normas comunitarias sobre competencia y mercado interior permiten contemplar la naturaleza no comercial de los SSIG. Es esencial garantizar el derecho universal a los servicios sociales.

Exposición de motivos

Tal y como se subraya en numerosos puntos del Dictamen, particularmente en el punto 6.5, los servicios sociales de interés general se caracterizan por distintas tradiciones históricas, una gran diversidad de situaciones, normas y prácticas locales, regionales o nacionales. El Grupo «Empresarios», en línea con la opinión expresada por el Parlamento Europeo, considera, en consecuencia, que la intervención comunitaria más apropiada sería la adopción de recomendaciones o directrices que respeten plenamente los principios clave de subsidiariedad y proporcionalidad: un marco legislativo comunitario vinculante para los servicios sociales de interés general impondría el enfoque «café para todos», que es sencillamente incompatible con los SSIG. Una directiva, que ciertamente se basaría en el mínimo común denominador, no ofrecería ninguna garantía en cuanto a la calidad de los servicios ni el acceso a éstos, ni supondría ningún avance para el mercado interior. En cambio, adoptar una recomendación permitiría aclarar las obligaciones derivadas de los servicios sociales de interés general que es preciso tener presentes en la aplicación de la Directiva sobre los servicios 2006/123/CE aprobada por el Parlamento y el Consejo el 12 de diciembre de 2006.

Resultado de la votación:

Votos a favor: 82

Votos en contra: 91

Abstenciones: 12

Punto 1.4

Modifíquese:

«A tal fin, es preciso definir a escala comunitaria ~~unas referencias comunes~~ unos principios y valores comunes aplicables a los servicios de interés general, unas normas comunes que se aplicarán a todos los servicios de interés general (económicos y no económicos), incluidos los servicios sociales de interés general, y que quedarán recogidas en ~~una directiva marco~~ las recomendaciones o directrices comunitarias, adoptadas con arreglo al procedimiento de codecisión, que establezca un marco comunitario adaptado a sus especificidades.»

Exposición de motivos

Tal y como se subraya en numerosos puntos del Dictamen, particularmente en el punto 6.5, los servicios sociales de interés general se caracterizan por distintas tradiciones históricas, una gran diversidad de situaciones, normas y prácticas locales, regionales o nacionales. El Grupo «Empresarios», en línea con la opinión expresada por el Parlamento Europeo, considera, en consecuencia, que la intervención comunitaria más apropiada sería la adopción de recomendaciones o directrices que respeten plenamente los principios clave de subsidiariedad y proporcionalidad: un marco legislativo comunitario vinculante para los servicios sociales de interés general impondría el enfoque «café para todos», que es sencillamente incompatible con los SSIG. Una directiva, que ciertamente se basaría en el mínimo común denominador, no ofrecería ninguna garantía en cuanto a la calidad de los servicios ni el acceso a éstos, ni supondría ningún avance para el mercado interior. En cambio, adoptar una recomendación permitiría aclarar las obligaciones derivadas de los servicios sociales de interés general que es preciso tener presentes en la aplicación de la Directiva sobre los servicios 2006/123/CE aprobada por el Parlamento y el Consejo el 12 de diciembre de 2006.

Resultado de la votación:

Votos a favor: 81

Votos en contra: 94

Abstenciones: 10

Punto 1.6

Modifíquese:

«Por lo que se refiere a la evaluación de los servicios sociales de interés general, el CESE recuerda ~~su propuesta de crear un observatorio independiente para la evaluación de los servicios de interés general su compromiso con el principio de evaluación, y propone apoyar el procedimiento propuesto por la Comisión con la creación de una red informal económicos y no económicos, compuesta por representantes del Parlamento Europeo y del Comité de las Regiones y representantes de la sociedad civil organizada del Comité Económico y Social Europeo. Las autoridades públicas deberán asociar a nivel nacional, regional y local a todos los agentes, prestadores y beneficiarios de servicios sociales, interlocutores sociales, organismos de economía social y de lucha contra la exclusión, etc. a la regulación de los servicios sociales de interés general.»~~

Exposición de motivos

Tal y como se subraya en numerosos puntos del Dictamen, particularmente en el punto 6.5, los servicios sociales de interés general se caracterizan por distintas tradiciones históricas, una gran diversidad de situaciones, normas y prácticas locales, regionales o nacionales. El Grupo «Empresarios», en línea con la opinión expresada por el Parlamento Europeo, considera, en consecuencia, que la intervención comunitaria más apropiada sería la adopción de recomendaciones o directrices que respeten plenamente los principios clave de subsidiariedad y proporcionalidad: un marco legislativo comunitario vinculante para los servicios sociales de interés general impondría el enfoque «café para todos», que es sencillamente incompatible con los SSIG. Una directiva, que ciertamente se basaría en el mínimo común denominador, no ofrecería ninguna garantía en cuanto a la calidad de los servicios ni el acceso a éstos, ni supondría ningún avance para el mercado interior. En cambio, adoptar una recomendación permitiría aclarar las obligaciones derivadas de los servicios sociales de interés general que es preciso tener presentes en la aplicación de la Directiva sobre los servicios 2006/123/CE aprobada por el Parlamento y el Consejo el 12 de diciembre de 2006.

Resultado de la votación:

Votos a favor: 85

Votos en contra: 93

Abstenciones: 11

Punto 6.7

Modifíquese:

«Es necesario, por tanto, como lo ha venido solicitando el CESE desde hace varios años, definir a escala comunitaria unas referencias comunes aplicables a los servicios de interés general, unas normas comunes (en particular, en el ámbito de los modos de gestión y financiación, los principios y límites de la acción de la Comunidad, la evaluación independiente de los resultados, los derechos de los consumidores y usuarios, y un umbral mínimo de misiones y obligaciones de servicio público) que deberán aplicarse a todos los servicios de interés general, incluidos los servicios sociales de interés general, y que quedarán recogidas en ~~una directiva marco las recomendaciones o directrices comunitarias, adoptada con arreglo al procedimiento de codecisión, capaz de establecer un marco comunitario adaptado a sus especificidades, con el fin de completar la Directiva sobre servicios.»~~

Exposición de motivos

Tal y como se subraya en numerosos puntos del Dictamen, particularmente en el punto 6.5, los servicios sociales de interés general se caracterizan por distintas tradiciones históricas, una gran diversidad de situaciones, normas y prácticas locales, regionales o nacionales. El Grupo «Empresarios», en línea con la opinión expresada por el Parlamento Europeo, considera, en consecuencia, que la intervención comunitaria más apropiada sería la adopción de recomendaciones o directrices que respeten plenamente los principios clave de subsidiariedad y proporcionalidad: un marco legislativo comunitario vinculante para los servicios sociales de interés general impondría el enfoque «café para todos», que es sencillamente incompatible con los SSIG. Una directiva, que ciertamente se basaría en el mínimo común denominador, no ofrecería ninguna garantía en cuanto a la calidad de los servicios ni el acceso a éstos, ni supondría ningún avance para el mercado interior. En cambio, adoptar una recomendación permitiría aclarar las obligaciones derivadas de los servicios sociales de interés general que es preciso tener presentes en la aplicación de la Directiva sobre los servicios 2006/123/CE aprobada por el Parlamento y el Consejo el 12 de diciembre de 2006.

Resultado de la votación:

Votos a favor: 84

Votos en contra: 99

Abstenciones: 7

Punto 6.10

Modifíquese:

«El CESE defiende la adopción de un marco jurídico específico común a los servicios sociales y sanitarios de interés general, dentro del enfoque global de una directiva marco aplicable a todos los servicios de interés general recomendaciones o directrices comunitarias. Este planteamiento permitirá garantizar a escala comunitaria la estabilidad jurídica y la transparencia que necesitan los SSIG, en el estricto respeto del principio de subsidiariedad y, en particular, de las competencias de los entes locales y regionales a la hora de definir las misiones, la gestión y la financiación de estos servicios. Los principios contenidos en este marco jurídico en estas recomendaciones o directrices deberían fundamentar la posición de la UE en las negociaciones comerciales internacionales.»

Exposición de motivos

Tal y como se subraya en numerosos puntos del Dictamen, particularmente en el punto 6.5, los servicios sociales de interés general se caracterizan por distintas tradiciones históricas, una gran diversidad de situaciones, normas y prácticas locales, regionales o nacionales. El Grupo «Empresarios», en línea con la opinión expresada por el Parlamento Europeo, considera, en consecuencia, que la intervención comunitaria más apropiada sería la adopción de recomendaciones o directrices que respeten plenamente los principios clave de subsidiariedad y proporcionalidad: un marco legislativo comunitario vinculante para los servicios sociales de interés general impondría el enfoque «café para todos», que es sencillamente incompatible con los SSIG. Una directiva, que ciertamente se basaría en el mínimo común denominador, no ofrecería ninguna garantía en cuanto a la calidad de los servicios ni el acceso a éstos, ni supondría ningún avance para el mercado interior. En cambio, adoptar una recomendación permitiría aclarar las obligaciones derivadas de los servicios sociales de interés general que es preciso tener presentes en la aplicación de la Directiva sobre los servicios 2006/123/CE aprobada por el Parlamento y el Consejo el 12 de diciembre de 2006.

Resultado de la votación:

Votos a favor: 78

Votos en contra: 97

Abstenciones: 10

Puntos 7.3, 7.4 y 7.5

Sustitúyanse por el siguiente texto:

«El CESE recuerda, en este contexto, su propuesta de crear un observatorio independiente para la evaluación de los servicios de interés general económicos y no económicos, formado por representantes del Parlamento Europeo y el Comité de las Regiones y por representantes de la sociedad civil organizada del Comité Económico y Social Europeo.»

Las autoridades públicas deberán asociar a nivel nacional, regional y local a todos los agentes, prestadores y beneficiarios de servicios sociales, interlocutores sociales, organismos de economía social y de lucha contra la exclusión, etc. a la regulación de los servicios sociales de interés general, en todas las fases, es decir, tanto en el momento de la organización como en el de la fijación, vigilancia, evaluación de la relación coste/eficacia y aplicación de las normas de calidad.»

Este observatorio debería contar con un Comité directivo que definiera los objetivos y pliegos de condiciones de las evaluaciones, seleccionara los organismos encargados de los estudios, examinara los informes y se pronunciara sobre los mismos. Estaría asociado a dicho Comité un Consejo científico, encargado de examinar la metodología elegida y formular toda recomendación oportuna en la materia. El Comité directivo velaría por que los informes de evaluación fueran objeto de presentaciones y debates públicos en todos los Estados miembros, con todas las partes interesadas: ello implicaría que los informes de evaluación estén disponibles en las diferentes lenguas de trabajo de la Unión.»

«El CESE propone respaldar el procedimiento propuesto por la Comisión con la creación de una red informal. El CESE participaría activamente en esta red, en la que estarían los interlocutores sociales y otras organizaciones de la sociedad civil y fomentaría el intercambio de experiencias e información sobre buenas prácticas, en especial a través de un foro en Internet.»

Exposición de motivos

El Grupo «Empresarios» respalda el principio de fomentar los intercambios de información y evaluar los servicios de interés general. Sin embargo, se opone a la propuesta actual de añadir procedimientos burocráticos y pesados en forma de observatorio independiente.

Resultado de la votación:

Votos a favor: 88

Votos en contra: 99

Abstenciones: 5

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo — Por una Europa en movimiento. Movilidad sostenible para nuestro continente — Revisión intermedia del Libro Blanco del transporte de la Comisión Europea de 2001»

COM(2006) 314 final

(2007/C 161/23)

El 22 de junio de 2006, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Comisión decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la comunicación 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 21 de febrero de 2007 (ponente: Sr. BARBADILLO LÓPEZ).

En su 434º Pleno de los días 14 y 15 de marzo de 2007 (sesión del 15 de marzo), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 144 votos a favor, 3 votos en contra y 24 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El contexto general en el que se había elaborado el Libro Blanco del transporte de 2001 ha evolucionado de forma muy distinta a la que se preveía, el crecimiento económico ha sido inferior, el precio del petróleo ha experimentado un fuerte aumento, la ampliación ha conferido a la UE una dimensión continental, los nuevos desarrollos tecnológicos están transformando el transporte en un sector de tecnología punta, la constante amenaza terrorista y la evolución del reparto modal, hacen necesario reorientar la política de transportes.

1.2 Pero los objetivos globales de la política de transporte se han mantenido: una movilidad competitiva y sostenible de personas y mercancías, segura, dotada de protección para los usuarios, respetuosa con el medio ambiente y dotada de mayor calidad en el empleo. Estos objetivos están plenamente en consonancia con la Agenda de Lisboa revisada para el crecimiento y el empleo, aunque todavía no se han engranado del todo con los objetivos a más largo plazo de la Estrategia revisada para el desarrollo sostenible Y el desafío del cambio climático. En particular, la revisión no presenta aun una estrategia coherente a más largo plazo para conseguir el primer objetivo del transporte sostenible que se recoge en la Estrategia revisada para el desarrollo sostenible: disociar el crecimiento económico y la demanda de transporte.

1.2 (a) Aunque respalda todas las medidas que propone la Comisión para que los distintos modos de transporte sean más eficientes desde el punto de vista energético y produzcan menos carbono, el Comité se pregunta si esto será suficiente, en último término, para lograr todas las reducciones de las emisiones de carbono que debe conseguir Europa a mediados de siglo. Por lo tanto, insta a la Comisión a que ponga en marcha de inmediato estudios sobre el tipo de medidas que podrían ser necesarias para alcanzar una reducción de la demanda global de transporte a más largo plazo. En ellos deberían incluirse orientaciones adecuadas sobre la fijación de precios, así como una reformulación de las políticas de ordenación urbana y territorial a fin de fomentar un mayor suministro local y acceso a los bienes y servicios de todo tipo, así como reducir la utilización del trans-

porte de bienes y personas en distancias cada vez mayores. Debería incluirse igualmente la forma de entablar un debate público más amplio sobre estas cuestiones y sobre cuál es la mejor forma de que las personas y empresas responsables contribuyan a la sostenibilidad a largo plazo a través de sus propias decisiones y su conducta en relación con los viajes y el transporte.

1.3 El territorio de la UE es un territorio muy diverso con características orográficas, territoriales y demográficas muy diferentes, donde coexisten países centrales con altos niveles de congestión y fuerte tránsito y territorios periféricos muy extensos, sin esa constante presión sobre sus infraestructuras. El Comité resalta la necesidad de introducir en la política de transportes un enfoque geográficamente diferenciado.

1.4 El CESE apoya los objetivos del Libro Blanco revisado, a saber, la optimización de todos los modos de transporte por separado y en combinación, adecuando las posibilidades específicas de cada uno, para lograr unos sistemas de transporte menos contaminantes y más eficientes que garanticen la movilidad sostenible de personas y mercancías.

1.5 El CESE considera necesario mejorar la interoperabilidad entre los modos de transporte e incrementar el nivel de competitividad de los transportes ferroviario, marítimo y fluvial como medio de intensificar su eficacia y eficiencia, y para que puedan incrementar su participación en el reparto modal, así como garantizar su viabilidad a largo plazo. Opina también que los poderes públicos pueden impulsar la coordinación entre los diferentes modos de transporte.

1.6 El Comité recomienda que se tenga en cuenta al servicio público colectivo interurbano de viajeros por carretera, como instrumento para conseguir los objetivos que se persiguen por la Comisión, como reducir la congestión, la contaminación, el consumo de combustible e incrementar la seguridad vial, todo ello derivado de su alta capacidad de transporte y en aras de potenciar de manera decidida el papel del transporte público en relación con el uso del vehículo privado.

1.7 El transporte aéreo ha experimentado un gran crecimiento en los últimos diez años como consecuencia de la apertura del mercado, pero sin embargo la heterogénea aplicación del tercer paquete en los distintos Estados miembros y las restricciones existentes en el mercado interior, están provocando distorsiones de la competencia. Por tanto, hay que mejorar el funcionamiento del mercado interior.

1.8 La inexistencia de un mercado interior de transporte marítimo está impidiendo que la UE pueda optimizar la reglamentación del tráfico interno y simplificar así el comercio interior, con las negativas repercusiones que ello tiene para su integración en las cadenas modales internas.

1.9 El transporte es uno de los grandes empleadores de la UE, pero la falta de personal está conllevando un aumento de la contratación de trabajadores de terceros países, motivo por el cual se hace necesario aumentar los esfuerzos para mejorar la formación, la imagen y la calidad del empleo de las profesiones relacionadas con el transporte entre los jóvenes, tarea en la que los interlocutores sociales deben desempeñar un papel relevante.

1.10 La Política Común de Transporte debe continuar incidiendo en la armonización técnica, fiscal y social, referida a cada modo en particular y a su conjunto, con el objeto de propiciar un marco en el que se alcance una verdadera igualdad de condiciones de competencia.

1.11 Incrementar la calidad de servicio es esencial para lograr que los modos de transporte sean atractivos para el usuario. El Comité acoge con satisfacción la atención que la revisión intermedia del Libro Blanco presta a los derechos de los usuarios en todos los modos de transporte, con especial interés en las personas con movilidad reducida, pero siempre teniendo en cuenta las particularidades de cada uno de ellos.

1.12 La protección de los modos de transporte debe ser un objetivo prioritario, por lo que habría que extender las medidas de seguridad a todos los modos de transporte y sus infraestructuras, pero estas deberán evitar controles innecesarios, salvaguardar los derechos humanos y la intimidad de los usuarios.

1.13 El transporte es un gran consumidor de energía procedente de los combustibles fósiles, por tanto reducir su dependencia como disminuir las emisiones de CO₂ debe ser una prioridad; para ello es necesario la elaboración de un programa específico de I+D+i en el transporte que cuente con la debida financiación, capaz de potenciar la utilización de las energías alternativas, principalmente en ámbito urbano, así como la puesta en marcha de una política diferenciadora, especialmente en materia fiscal, que favorezca la incorporación y la utilización de nuevas tecnologías respetuosas con el medio ambiente.

1.14 Las infraestructuras constituyen la red física necesaria para el desarrollo del mercado interior de transporte, su optimización ha de dar respuesta a dos retos: reducir la congestión y aumentar la accesibilidad, a través de la movilización de todas las fuentes de financiación.

1.15 Las infraestructuras de transportes, en particular en las zonas urbanizadas, deberían contribuir al desarrollo del transporte colectivo. En la política de inversión debería limitarse progresivamente el lugar acordado al transporte con vehículo privado.

2. Introducción y propuesta de la Comisión

2.1 El Libro Blanco del transporte de la Comisión publicado en 1992 con el nombre «El curso futuro de la política común de transportes» ⁽¹⁾, tenía como objetivo principal la creación del mercado único de transporte, facilitando la movilidad en general, a través de la apertura del mercado. En diez años, salvo en el sector ferroviario, los objetivos se habían alcanzado en líneas generales.

2.2 En septiembre del año 2001, la Comisión Europea publicó un nuevo Libro Blanco denominado «La política europea de transportes de cara al 2010: la hora de la verdad» ⁽²⁾, que proponía 60 medidas para reequilibrar los modos de transporte, suprimir los puntos de estrangulamiento, situar a los usuarios en el centro de la política de transportes y gestionar los efectos de la mundialización.

2.3 Para acelerar el ritmo de decisión y comprobar los resultados alcanzados, el Libro Blanco de 2001 establecía un mecanismo de revisión por el que la Comisión debería presentar un calendario con objetivos precisos, hacer un balance general en el año 2005 sobre la aplicación de las medidas que defiende el Libro Blanco y si procede introducir modificaciones. El resultado es la Comunicación de la Comisión objeto de este dictamen.

2.4 El enfoque que presenta la revisión intermedia del Libro Blanco se basa entre otros aspectos en la reorientación de la demanda de transporte hacia modos más respetuosos con el medio ambiente, en particular en los transportes de larga distancia, las zonas urbanas y los corredores congestionados. A la vez, considera que todos los modos de transporte deben hacerse más ecológicos, seguros y eficientes desde el punto de vista energético.

2.5 La Comunicación de la Comisión «Por una Europa en movimiento — Movilidad sostenible para nuestro continente» se ha elaborado conforme al proceso de consultas realizado durante el año 2005. En estas se señaló la función esencial que desempeña el transporte en el crecimiento económico y la necesidad de reajustar las medidas políticas.

2.6 Los objetivos globales de la política de transportes siguen siendo los mismos: una movilidad competitiva y sostenible de personas y mercancías, segura, dotada de protección para los usuarios, con mejora de la calidad del empleo y respetuosa con el medio ambiente. Estos objetivos están plenamente en consonancia con la Agenda de Lisboa revisada para el crecimiento y el empleo y con la Estrategia revisada para un desarrollo sostenible.

⁽¹⁾ COM(92) 494 final de 2 de diciembre de 1992: «El curso futuro de la política común de transportes».

⁽²⁾ COM(2001) 370 final de 12 de septiembre de 2001: «La política Europea de transportes de cara al 2010: La hora de la verdad».

2.7 Para conseguir estos objetivos, la innovación se presenta como uno de los instrumentos más importantes: la implantación de sistemas inteligentes de transportes basados en las comunicaciones, motores más avanzados tecnológicamente para una mayor eficiencia energética y la promoción y uso de combustibles alternativos.

2.8 Pero la clave de la revisión intermedia del Libro Blanco es la comodalidad, es decir, el uso eficiente de los diferentes modos de transporte por separado y en combinación, que dará lugar a un uso óptimo y sostenible de los recursos. Este enfoque se presenta como la mejor garantía para lograr, simultáneamente, un nivel elevado tanto de movilidad como de protección del medio ambiente.

3. Observaciones generales

3.1 El CESE mantiene y reitera los pronunciamientos contenidos en su Dictamen sobre el Libro Blanco, de 19 de junio de 2002, que con los aportados a este de la revisión intermedia actual han de indicar claramente, tras la evolución del sector de los transportes, y del entorno económico, político y social de la Unión, una eficaz adaptación inmediata de la política común a los cambios generados en este período y a la previsible evolución de futuro.

3.2 Igualmente, apoya las políticas destinadas a incrementar las posibilidades tecnológicas para conseguir soluciones innovadoras que contribuyan directamente a las prioridades europeas en materia de competitividad, seguridad, medio ambiente y asuntos sociales.

3.3 El escenario es muy diferente al que se preveía cuando se elaboró el Libro Blanco de transportes de 2001: el crecimiento económico ha sido menor que el esperado, las tensiones geopolíticas, el encarecimiento del precio del petróleo, los efectos de la ampliación de la UE, la globalización, los nuevos desarrollos tecnológicos, la constante amenaza terrorista y la evolución del reparto modal. El objetivo de la Comunicación de la Comisión es, la adaptación de la política de transportes de la UE a la situación que ha de enmarcar los crecimientos y políticas de futuro.

3.4 La revisión intermedia del Libro Blanco de 2001 no sólo se debe al nuevo escenario descrito, sino que responde también a la necesaria reconducción de las políticas de transportes de la UE contenida en el mismo. La revisión del Libro Blanco ha de incidir con igual intensidad en una política de transportes encaminada a optimizar todos los modos con procesos que los hagan más competitivos, sostenibles, socialmente rentables, respetuosos con el medio ambiente y seguros, basando su sostenibilidad en su estrecha relación con el progreso y crecimiento económico y en la necesaria coordinación entre los diferentes modos que puede impulsarse por los poderes públicos.

3.5 Además también existe una deseable sumisión del transporte a la materia relativa al medio ambiente, bajo el concepto de «transporte sostenible», con similar intensidad en los diferentes modos de transporte. No obstante, cabe señalar que los estudios que aporta la Comisión, en el apartado tercero del anexo II de la Comunicación, sobre el transporte y medio

ambiente no están segregados por modos de transporte dentro de la carretera, para separar los que corresponden a la utilización del transporte público y privado, como paradigma de las negativas consecuencias que principalmente el uso intensivo y sin limitación del automóvil generan sobre la congestión, la seguridad, la contaminación y el consumo energético, entre otras.

3.6 Frente a la continuidad de esta política de transportes, el CESE considera que cabe defender una posición más realista, en el sentido de:

- a) agilizar los procesos normativos que implanten sistemas de navegación marítima y de transporte ferroviario basados en la competencia regulada, como medio de intensificar su eficacia y eficiencia;
- b) los efectos del transporte por carretera, derivados de la congestión del tráfico y de la contaminación, causados principalmente por el vehículo privado, unido al imparable crecimiento previsto por la Comisión para el periodo 2000-2020, ha de ser objeto de medidas específicas que solventen estas problemáticas para que tal crecimiento pueda reducir los impactos negativos (nuevas infraestructuras, tecnologías, etc.);
- c) el transporte público colectivo de viajeros es esencial para obtener los resultados que se presentan con estas políticas;
- d) determinar, de manera precisa, las repercusiones de los vehículos comerciales de menos de 3,5 toneladas en la seguridad, el medio ambiente, las condiciones laborales y la economía.

3.7 Se hace así necesario potenciar tanto la eficacia y eficiencia del transporte marítimo y fluvial como la del ferrocarril, reforzando las condiciones que permitan la competitividad de estos sectores, potenciándose la coordinación e intermodalidad, con las medidas necesarias para que pueda continuar prestando sus servicios con adecuados niveles de agilidad y precio.

3.8 En opinión del Comité, los estudios llevados a cabo hasta la fecha tienen también la carencia de no abordar directamente el objetivo fundamental aprobado en la Estrategia revisada para el desarrollo sostenible de disociar el crecimiento económico de la demanda de transporte. Tampoco profundizan en las consecuencias del desafío del cambio climático ni en el grado de reducción del CO₂ que se necesitará en los próximos 50 años. Dado el rápido crecimiento de la movilidad en los últimos 50 años y el deseo, al parecer continuo, de que el movimiento siga creciendo –en Europa y más aún en el mundo en desarrollo–, el Comité tiene serias dudas sobre si será posible conseguir las reducciones de carbono necesarias en el sector del transporte para evitar una catástrofe climática sencillamente fomentando una mayor eficiencia energética en los distintos modos de transporte y optimizando el equilibrio entre ellos, pese a que todos ellos sean objetivos deseables. Cree que la Comisión debe llevar a cabo, con carácter urgente, estudios sobre el tipo de medidas que podrían ser necesarias pronto para desincentivar el crecimiento de la demanda de una movilidad cada vez mayor. En ello

debería incluirse orientaciones adecuadas sobre la fijación de precios, así como unas políticas de ordenación urbana y territorial apropiadas que incrementen el suministro local de bienes y servicios de todo tipo para responder a las expectativas de los ciudadanos sin que sientan la necesidad de recorrer distancias cada vez mayores para cubrir tales expectativas. Debería incluirse igualmente la forma de entablar un debate público más amplio sobre estas cuestiones y cuál es la mejor forma de que las personas y empresas responsables contribuyan a la sostenibilidad a largo plazo a través de sus propias decisiones y su conducta en relación con los viajes y el transporte.

3.9 La política de transportes debe apostar por la calidad, la seguridad, el medio ambiente, y la eficacia del transporte y garantizar al usuario la posibilidad de elección del modo de transporte. El transporte ha de obtener niveles de cobertura económica y socialmente sostenibles, sin olvidar, en su caso, las obligaciones de servicio público y el derecho a la movilidad consagrado en los Tratados.

3.10 La población está desigualmente distribuida en el seno de la UE. Con una media de 116 habitantes por km², las variaciones van desde los 374 habitantes por km² de los Países Bajos, a cifras entre los 15 y 21, en los países nórdicos. El porcentaje de población urbana sobre la población total de cada país también es variable, siendo la media europea del 80 % y oscilando entre el 97,2 % de habitantes en los núcleos de población en Bélgica y el 59,9 % de Grecia. Es de destacar la problemática que plantea en las zonas rurales la existencia de usuarios cautivos del transporte.

3.11 El CESE quiere resaltar la necesidad de introducir en la política de transportes un enfoque geográficamente diferenciado, ya que la UE es un territorio muy diverso con características orográficas, territoriales, demográficas, etc., muy diferentes, donde coexisten países centrales, dentro de los cuales se dan áreas con altos niveles de congestión y fuerte tránsito, y territorios periféricos muy extensos o rurales, sin esa presión constante sobre sus infraestructuras. Ambos modelos requieren un tratamiento distinto y singular en el ámbito de la política común de transportes.

3.12 Junto a esta problemática, surge la de los países periféricos, alejados de los grandes núcleos de población y de producción, que deben afrontar mayores costes de transporte y, como consecuencia de ello, de producción y comercialización de sus productos, derivados del efecto negativo de la perifericidad. Por tanto, el CESE considera que la mejora de la accesibilidad debe ser un instrumento prioritario, para incrementar la capacidad competitiva de un país o región y mejorar la cohesión territorial.

3.13 Tanto la Comunicación de la Comisión, como el Libro Blanco de transportes de 2001, son documentos que precisan de mayor detalle, en tanto que: a) no se ven con claridad los análisis de orden económico-financiero y presupuestario en relación con las problemáticas que entiende han de acometerse, b) la política de transportes no da a la competencia regulada el protagonismo que ella misma le otorga, y c) sería preciso avanzar con mayor detalle en la segregación por modos y especialidades en los estudios medioambientales y de otro orden, con el objeto de analizar los efectos y medidas de posible corrección.

El CESE considera necesario iniciar acciones de concertación que definan iniciativas, una vez examinados los problemas, que doten a la UE de un transporte cohesionado y sostenible en el futuro.

3.14 La Comunicación de la Comisión destaca que la mayoría de las medidas del Libro Blanco han sido adoptadas o propuestas, y que se encuentran descritas y evaluadas sus repercusiones en el anexo 3, que no figura en la Comunicación. El CESE solicita que se incluya una lista detallada de las medidas adoptadas, por orden cronológico, y su impacto, o bien que figure de manera expresa la dirección de Internet donde están publicadas.

4. Observaciones específicas

4.1 Para hacer un análisis sistemático de la Comunicación sobre la revisión intermedia del Libro Blanco de 2001 se expondrán a continuación los aspectos de carácter general en los que el CESE considera necesario realizar aportaciones constructivas, siguiendo la propia estructura de la Comunicación.

4.2 Movilidad sostenible en el mercado interior: conexión entre los europeos

4.2.1 La Comisión afirma que «el mercado interior de la UE es el principal instrumento para lograr una industria del transporte dinámica que genere crecimiento y empleo. Tal y como han mostrado el sector aeronáutico y de otros sectores, como el de las telecomunicaciones, el proceso de liberalización del mercado interior estimula la innovación y la inversión para prestar un mejor servicio a un menor coste. Es posible conseguir el mismo éxito en todo el sector del transporte». Los resultados en el transporte aéreo han producido más posibilidades de elección para el usuario y tarifas más baratas.

4.2.2 Transporte por carretera: para analizar con objetividad el problema del transporte por carretera, es necesario realizar la segregación de modos y especialidades de la carretera, ya que la mayor parte del transporte de la UE se realiza por este modo, representando el 44 % del total de transporte de mercancías y el 85 % del de viajeros. La motorización ⁽³⁾ en la UE 25 está distribuida de la siguiente manera: 212 000 000 de vehículos privados, 30 702 000 camiones, 25 025 000 vehículos de dos ruedas, 719 400 autobuses y autocares, lo que pone de manifiesto quién es el fundamental causante de los grandes problemas de congestión y medio ambiente.

4.2.2.1 La Comunicación olvida el transporte colectivo interurbano de viajeros por carretera, lo que perjudica enormemente la posible solución del trasvase de viajeros del vehículo privado hacia este modo, obviando y sustrayendo economías de todo tipo, relacionadas con la seguridad, el medio ambiente, el uso del suelo, flexibilidad, etc. El CESE considera que se debería tener en cuenta este modo para conseguir los fines que se persiguen, para lo cual es necesaria la promulgación de una normativa que posibilite el desarrollo de la competencia regulada, de forma que se puedan establecer servicios de transporte regular interurbano de viajeros por carretera, cuya creación habrá de someterse a las reglas de publicidad y competencia de los Estados nacionales y de la Unión Europea.

⁽³⁾ Energy and transport in figures 2005. Directorate-General for Energy and Transport. European Commission.

4.2.2.2 La Comisión estudia reducir las diferencias excesivas en los niveles de imposición sobre hidrocarburos para el transporte por carretera, en vez de abordar este problema desde una perspectiva global con la implantación de una política fiscal común para todos los modos de transporte que no penalice a ningún modo sobre otro, de forma que exista igualdad de trato.

4.2.3 Transporte ferroviario: la cuota de mercado del ferrocarril 1970 ha pasando del 10 % al 6 % para el tráfico de pasajeros y del 21 % al 8 % para la carga. Los trenes de mercancías internacionales cruzan la UE a una velocidad media de 18 kilómetros por hora. Los principales retos a los que se enfrenta el ferrocarril son; la competitividad con el resto de los modos, la interoperabilidad de los diferentes sistemas y su especialización en determinados tráficos.

4.2.3.1 El CESE considera que incrementar la competitividad del transporte ferroviario es el único modo de lograr que alcance los niveles de eficiencia y eficacia deseados, y por ende, que sea capaz de incrementar la demanda de este modo y recuperar así su viabilidad a largo plazo, lo que implica la revisión en profundidad del acervo relativo a este modo y su aplicación en los distintos Estados.

4.2.3.2 Sin embargo, el CESE, como ya manifestó en el dictamen acerca del Libro Blanco sobre transportes de 2001 (*), propugna la aplicación del principio de «competencia regulada» a los servicios de interés económico general, como es el caso del transporte colectivo de viajeros por ferrocarril y carretera, que, como recoge el artículo 16 del Tratado de la Unión, son esenciales en la promoción de la cohesión social y territorial.

4.2.4 Transporte aéreo: El marco de liberalización creado por los Reglamentos (CEE) n° 2407/92, 2408/92 y 2409/92 –«tercer paquete» del mercado interior de la aviación–, ha favorecido la transformación de los servicios de transporte aéreo, haciéndolos más eficientes y asequibles. Sin embargo, la heterogénea aplicación del tercer paquete en los distintos Estados miembros y las restricciones que subsisten en los servicios aéreos intracomunitarios producen distorsiones de la competencia (por ejemplo, diferentes requisitos para la concesión de licencias de explotación, trato discriminatorio en las rutas a terceros países, discriminación de compañías aéreas por nacionalidad, etc.). Por tanto, es necesario revisar el funcionamiento del mercado interior y realizar los ajustes necesarios para eliminar las distorsiones que puedan producir, así como completar el marco regulador del cielo único que proporcionará una mayor eficacia del transporte aéreo en la UE.

4.2.5 Transporte marítimo: más del 90 % del transporte entre Europa y el resto del mundo se realiza a través de puertos marítimos, y el 40 % del transporte intraeuropeo se efectúa por vía marítima. El transporte marítimo, en particular el de corta distancia (*short sea shipping*) ha experimentado crecimientos similares al del transporte de mercancías por carretera, y cuenta con grandes posibilidades de desarrollo habida cuenta del gran litoral europeo tras la ampliación. El CESE considera necesario que la

Comisión realice un seguimiento de los flujos marítimos y tome las medidas necesarias para adaptarse a esta evolución (5).

4.2.5.1 La inexistencia de un mercado interior de transporte marítimo, habida cuenta de que los viajes por mar entre dos Estados miembros son considerados exteriores debido a las normativas internacionales, está impidiendo que la UE pueda optimizar la reglamentación del tráfico interno y simplifique el comercio interior, con las negativas repercusiones que tiene para su integración en las cadenas modales internas.

4.2.5.2 El CESE considera imprescindible una mejor integración de los servicios portuarios, como premisa para la elaboración e implantación de una política común del transporte marítimo, que contribuirá al desarrollo de las «autopistas del mar» y a la potenciación del *short sea shipping*, haciendo el transporte marítimo más eficiente y competitivo dentro de la cadena logística, lo que contribuirá a mejorar la movilidad sostenible.

4.3 Movilidad sostenible de los ciudadanos: fiabilidad, seguridad y protección del transporte

4.3.1 Condiciones de empleo: el transporte es uno de los principales empleadores de la UE –representa el 5 % de los puestos de trabajo–, pero los niveles de empleo se están estabilizando. En algunos sectores, como el transporte ferroviario o por carretera, se están produciendo ausencia de personal cualificado, lo que está conllevando un aumento de la mano de obra de países terceros. El CESE comparte la idea de la Comisión acerca de la necesidad de aumentar los esfuerzos para mejorar la formación y la calidad en el empleo de los trabajadores del sector, con el fin de hacer más atractivas las profesiones relacionadas con el transporte para que los jóvenes opten por este sector.

4.3.1.1 Para cumplir con esos objetivos, será necesaria la elaboración de programas de formación, pilotados por los interlocutores sociales, acordes con las características y necesidades de cada uno de los modos de transporte (cualificación inicial y continua) y que cuenten con la debida financiación.

4.3.1.2 En cuanto a la normativa social de transporte por carretera, esta debe preservar la igualdad de trato entre trabajadores, ya sean por cuenta ajena o autónomos, por lo que la aplicación de la Directiva 15/2002 de 11 de marzo, relativa a la ordenación del tiempo de trabajo de las personas que realizan actividades móviles de transporte por carretera, debe ser de aplicación inmediata en el caso de los trabajadores autónomos, sin esperar el periodo transitorio previsto, puesto que lo que se persigue con esta Directiva es la seguridad vial, evitar la distorsión de la competencia y fomentar mejores condiciones de trabajo.

Por las mismas razones que las mencionadas anteriormente, se deberían incluir los vehículos comerciales con menos de 3,5 toneladas que realicen transportes profesionales en las diferentes reglamentaciones relativas al transporte de mercancías por carretera.

(5) Véase Dictamen de iniciativa del CESE sobre «El acceso a Europa por mar en el futuro: ¿qué cambios cabe esperar y cómo anticiparse a ellos?» DO C 151 de 28.6.2005.

(*) DO C 241 de 7.10.2002.

4.3.2 Derechos de los viajeros: reforzar los derechos de los usuarios es esencial para que los modos de transporte mejoren la calidad de servicio (por ejemplo, la frecuencia, la puntualidad, el confort para todas las categorías de usuarios, la seguridad, la venta de billetes sin riesgos de sobrerreserva, la política tarifaria, las indemnizaciones, etc.). El Comité anima a que la implantación se lleve a cabo a la mayor brevedad, pero siempre teniendo en cuenta las características de cada uno de ellos, especialmente las de aquellos que han de compartir infraestructuras.

4.3.2.1 El Comité acoge con satisfacción la especial atención que la revisión del Libro Blanco presta a las personas con movilidad reducida en el acceso y condiciones de transporte. Pero quiere señalar que las condiciones de acceso no solo afectan a los modos de transporte sino a las infraestructuras, ya sean de transporte aéreo, marítimo, fluvial, ferroviario o carretera, y a la especial penalización que les suponen los transbordos.

4.3.3 Seguridad: la introducción de un amplio conjunto de normas ha tenido como resultado una mejora de la seguridad en todos los modos de transporte, especialmente en el transporte aéreo y marítimo, como ha sido la instauración de un lista negra de compañías aéreas no seguras y la creación de agencias europeas en todos los modos (Agencia Europea de Seguridad Marítima, AESM, Agencia Europea de Seguridad Aérea, AESA, y Agencia Europea Ferroviaria, ERA), excepto en el transporte por carretera. Por ello, para conseguir alcanzar el objetivo propuesto de reducir la siniestralidad a la mitad, es necesario elaborar una política común de seguridad vial, por la que se establezca un régimen de tipificación de infracciones y sanciones común, junto con el establecimiento del «carné por puntos europeo», que haga realidad que cualquier infracción, en cualquiera de los Estados de la Unión, reste puntos.

4.3.3.1 Pero no hay que olvidar que también el progreso técnico, los nuevos diseños de los vehículos, la cooperación vehículo-infraestructura (conocida como «eSafety») y la mejora de las infraestructuras mediante la eliminación de los puntos negros, son elementos que contribuirán a mejorar la seguridad vial.

4.3.3.2 El CESE quiere señalar que es necesario segregar por modos las estadísticas de siniestralidad, en especial los que se mezclan con el vehículo privado por cuanto es el que aporta mayores índices de siniestralidad.

4.3.4 Protección: tras los sucesos del 11 de septiembre de 2001, se reforzó la seguridad del transporte aéreo. El Comité considera que después de los atentados de Madrid y Londres y la permanente amenaza terrorista, la protección de todos los medios e infraestructuras debe ser un objetivo prioritario de la Unión. Por ello es necesario ampliar las normas de seguridad a todos los modos de transporte, y a las cadenas intermodales. Pero todos los controles y normas de seguridad que se vayan a implantar deberán evitar controles innecesarios, costosos, salvaguardar los derechos humanos y la intimidad de los usuarios.

4.3.5 Transporte urbano: la Comisión propone la publicación de un Libro Verde sobre el transporte urbano, que deberá tener como estrategia prioritaria el fomento de los transportes colectivos, además de contener un catálogo de buenas prácticas.

También, como ya manifestó el Comité en su Dictamen acerca del Libro Blanco sobre Transportes 2001, será necesaria la realización de nuevas inversiones y planes de transporte que doten de mayor calidad al transporte público en las grandes conurbaciones congestionadas, en la línea desarrollada por la Iniciativa Civitas o el proyecto TransURban⁽⁶⁾, y con la estrategia temática para el medio ambiente urbano⁽⁷⁾, para lo cual deberán asignarse mayores recursos económicos con cargo a los fondos europeos, todo ello respetando plenamente el principio de subsidiariedad, ya que el transporte urbano es una competencia natural de las autoridades locales y regionales. Pero estas medidas estarán incompletas si no se realiza una política de transportes urbanos que posibilite y facilite la incorporación de la iniciativa privada en la prestación de servicios urbanos de transporte colectivo de viajeros, que contribuirá a liberar y optimizar los recursos públicos.

4.4 Transportes y energía

4.4.1 El transporte es uno de los principales consumidores de energía; representa aproximadamente el 70 % del total de consumo de petróleo de la UE, siendo la carretera con el 60 % el que más consume del total de petróleo, debido principalmente al parque de vehículos particulares, más de 465 turismos por 1 000 habitantes. El transporte aéreo representa aproximadamente el 9 % del consumo global de petróleo y el ferrocarril consume aproximadamente el 1 %. Para obtener una situación de competencia equitativa entre los distintos medios de transporte se requiere una imposición equivalente sobre el consumo de petróleo. Por este motivo, debe considerarse la posibilidad de suprimir la exención fiscal que se aplica al combustible para aviación.

4.4.2 Por tanto, reducir la dependencia de los combustibles fósiles debe ser una prioridad, como también debe serlo la reducción de las emisiones de CO₂. Para alcanzar estos objetivos, la Comisión estima para el transporte un 26 % el potencial de ahorro de energía para el 2020⁽⁸⁾, es necesaria la elaboración de un programa I+D+i que cuente con la debida financiación, capaz de potenciar la utilización de energías alternativas⁽⁹⁾, especialmente en el ámbito del transporte urbano de superficie.

4.4.3 Para reforzar la implantación de los nuevos avances tecnológicos que permitan reducir las emisiones de CO₂ y la dependencia del petróleo, es necesaria una política para el transporte diferenciadora, especialmente en materia fiscal, que favorezca la adquisición y utilización de nuevas tecnologías capaces de reducir la contaminación e incrementar el ahorro energético, así como la creación de un gasóleo específico para el transporte de servicio público, basado en una menor fiscalidad exclusivamente para esta clase de vehículos de menor grado de contaminación (Euro IV y, en el futuro Euro V), como existe en otros modos de transporte. El tratamiento de las cuestiones referidas al medio ambiente, no deberá basarse en penalizaciones de orden fiscal, sino justamente lo contrario, esto es, primar aquellos transportes que se lleven a cabo mediante la incorporación de las nuevas tecnologías referidas a la disminución de la contaminación y ahorro energético.

⁽⁶⁾ TransURban (Desarrollo de Sistemas de Transporte para la Región Urbana), proyecto apoyado por la UE dentro del marco Interreg III, (programa de cooperación Inter-Regional).

⁽⁷⁾ Véase la Comunicación de la Comisión sobre una Estrategia temática para el medio ambiente urbano — COM(2005) 718 final de 11 de enero de 2006.

⁽⁸⁾ Comunicación de la Comisión: «Plan de acción para la eficiencia energética: realizar el potencial»—COM (2006)545.

⁽⁹⁾ Véase Dictamen de iniciativa del CESE sobre «El desarrollo y fomento de los combustibles alternativos para el transporte por carretera en la UE» — DO C 195, 18.8.2006 p. 75.

4.5 Optimización de las infraestructuras

4.5.1 Las Redes Transeuropeas de Transporte proporcionan la infraestructura física para el desarrollo del mercado interior de transporte, pero su desarrollo no es igual en toda la UE y no todas sufren los problemas de la congestión.

4.5.2 El Comité comparte la idea de las cadenas logísticas comodales, como solución más eficiente a los corredores gestionados, de forma que optimicen el uso de la infraestructura de transporte dentro de los diferentes modos y entre ellos, como son: el uso de túneles transalpinos, los corredores ferroviarios y los nodos intermodales de transporte.

4.5.3 Es necesario reiterar el problema de la perifericidad de las regiones y países periféricos o ultraperiféricos. Para que estas zonas alejadas del centro de la UE puedan disfrutar plenamente del mercado interior, es imprescindible la culminación de las Redes Transeuropeas de Transporte en los plazos previstos, para lo cual habrá que incrementar los fondos presupuestados por la UE destinados a la construcción de las anteriores redes, especialmente las que se refieran a las conexiones transfronterizas de mayor congestión (como ejemplos la Comisión señala la permeabilidad de los Pirineos/conexiones España-Francia y Alpes). La mejora de la accesibilidad, en suma, genera una mejora de la competitividad además de unas mayores expectativas de desarrollo regional.

4.5.4 Unido a los incrementos presupuestarios anteriores, la Unión Europea debe apostar decididamente por el fomento del sistema de financiación mixto en la provisión de infraestructuras, ofreciendo estabilidad y garantías jurídicas a la participación de capitales privados en la construcción y explotación de infraestructuras de transporte.

4.6 Movilidad inteligente

4.6.1 Como se ha descrito anteriormente, los sistemas inteligentes de transporte contribuyen a hacer un uso más eficiente y racional de las infraestructuras y por ende a reducir la siniestralidad, la congestión y proteger el medio ambiente.

4.6.2 El sistema europeo de navegación por satélite, Galileo, que estará en funcionamiento a partir de 2010, proporcionará futuras aplicaciones para todos los modos de transporte, como son el Vehículo Inteligente⁽¹⁰⁾, para el fomento de las nuevas tecnologías en vehículos, el programa SESAR, que contribuirá a

la mejora en la gestión del tráfico aéreo en el cielo único europeo, o el sistema ERMTS, que incrementará la interoperabilidad entre redes nacionales de ferrocarril.

4.6.3 El CESE coincide plenamente con el planteamiento de la comodalidad, como respuesta del transporte al fenómeno de la globalización y apertura de los mercados mundiales. Su desarrollo requerirá una adecuación de las infraestructuras, de forma que se impulsen las interconexiones que permitirán la continuidad del transporte y evitarán retrasos y rupturas de la cadena logística. El fomento de la comodalidad permitirá potenciar todos los modos de transportes, especialmente los que puedan encontrarse infrautilizados.

4.7 La dimensión global

4.7.1 El CESE reitera lo ya manifestado en su dictamen sobre el Libro Blanco de 2001⁽¹¹⁾, en el sentido de que la política de transportes a nivel internacional es un elemento más de política comercial e, incluso en algunos aspectos, de la Política Exterior y de Seguridad Común (PÉSC) y por ello entiende que la Comisión Europea debe tener, en este ámbito, las competencias que los Tratados le otorgan en la negociación de acuerdos comerciales internacionales, para que, actuando bajo el mandato del Consejo, represente donde sea posible al conjunto de la Unión en materia de transportes en todos los organismos internacionales competentes en el ámbito de las políticas de transporte y que esta competencia se haga extensiva a la negociación, en nombre de los Estados miembros, de acuerdos de transporte con terceros países.

4.7.2 Complementariamente, el Comité considera primordial llevar a cabo una labor de simplificación de los trámites aduaneros que, sin reducir la calidad del servicio⁽¹²⁾, no incidan negativamente en el coste del servicio, así como garantizar los principios conteniendo el establecimiento de fronteras interiores a la UE mediante los acuerdos orientados a tal efecto, como pueda ser el acuerdo Schengen o sucesivos.

Bruselas, 15 de marzo de 2007.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

⁽¹⁰⁾ Comunicación sobre la iniciativa del Vehículo Inteligente — «Sensibilización sobre las TIC al servicio de vehículos más inteligentes, seguros y limpios» — COM(2006) 59 final.

⁽¹¹⁾ DO C 241 de 7.10.2002

⁽¹²⁾ Véase el Dictamen del CESE sobre la «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un programa de acción para la aduana en la Comunidad (Aduana 2013)» — DO C 324 de 30.12.2006, p. 78.

ANEXO

al Dictamen del Comité Económico y Social Europeo

El texto siguiente del proyecto de Dictamen revisado fue rechazado a favor de una enmienda aprobada por la Asamblea, aunque obtuvo al menos una cuarta parte de los votos emitidos:

Punto 4.6.4

Relacionado con la logística del transporte de mercancías, el CESE propone la sustitución de las restricciones al tráfico impuestas por las autoridades nacionales, por aquellas que pueda imponer la Unión, para lo que es preciso la aprobación de la normativa comunitaria en curso sobre esta materia, medida que debe ser armonizada con la declaración de una mínima red transeuropea de carreteras que, estando libre de tales restricciones, asegure la realización del transporte por carretera sin interrupciones.

Resultado de la votación:

82 votos a favor de modificar el punto, 72 en contra y 9 abstenciones.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a un programa comunitario de etiquetado de la eficiencia energética para los equipos ofimáticos»

COM(2006) 576 final — 2006/0187 (COD)

(2007/C 161/24)

El 19 de octubre de 2006, de conformidad con el apartado 1 del artículo 175 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta mencionada.

La Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 21 de febrero de 2007 (ponente: Sr. VOLES).

En su 434º Pleno de los días 14 y 15 de marzo de 2007 (sesión del 15 de marzo de 2007), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 83 votos a favor y 2 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE acoge con satisfacción el nuevo acuerdo con los Estados Unidos para prolongar la coordinación de los programas de etiquetado de eficiencia energética Energy Star por un segundo periodo de cinco años y el esfuerzo de la Comisión por introducir especificaciones técnicas más estrictas para los equipos ofimáticos en línea con los avances tecnológicos y de un modo más flexible. El CESE está de acuerdo con la propuesta de refundición del Reglamento (CE) 2422/2001, por el que se adapta el programa comunitario Energy Star al nuevo acuerdo, con las siguientes observaciones.

1.2 Si bien el registro en la base de datos de Energy Star es un requisito previo para participar en licitaciones en los Estados Unidos, la propuesta sólo se ocupa de fomentar el uso de condiciones de eficiencia energética no menos exigentes que Energy Star para la contratación pública de equipos ofimáticos. El CESE sugiere que se haga más vinculante para todas las contrataciones públicas de equipos ofimáticos a fin de incluir la condición de que el producto esté homologado por Energy Star.

1.3 Existen diversos regímenes de etiquetado de eficiencia energética en la UE, como la etiqueta ecológica, el diseño ecológico y un gran número de etiquetas nacionales. La Comisión ha intentado coordinar los programas comunitarios de etiquetado, pero los resultados no son claros. El CESE insta a la Comisión a coordinar estos regímenes de etiquetado más eficazmente con el fin de evitar la confusión de los consumidores.

1.4 La sensibilización ciudadana sobre el logotipo de Energy Star es muy limitada; por lo tanto, el CESE pide que la Comisión y los Estados miembros mantengan la obligación de promocionar el logotipo y posibilitar la financiación de esta promoción mediante los programas específicos a favor de la eficiencia energética, como «Energía inteligente para Europa» y «Energía sostenible en Europa».

1.5 El CESE pide que se revise la composición del Consejo Energy Star de la Comunidad Europea (CESCE) como órgano consultivo, a fin de que incluya a representantes de todos los

Estados miembros, así como de las organizaciones de empresarios y trabajadores interesadas.

1.6 El CESE insta a la Comisión a intensificar su apoyo a un desarrollo tecnológico que conduzca a una mayor eficiencia energética de equipos ofimáticos a través del 7º Programa Marco de Investigación y de otros programas en apoyo de la ciencia, la investigación y la innovación.

1.7 La Comisión y los Estados miembros deberían supervisar la elegibilidad de los productos para su registro llevando a cabo las comprobaciones y pruebas necesarias y publicando sus resultados, positivos o negativos, para reforzar la credibilidad de la etiqueta Energy Star.

2. Introducción

2.1 La Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a un programa comunitario de etiquetado de la eficiencia energética para los equipos ofimáticos refunde el Reglamento (CE) nº 2422/2001 del Parlamento Europeo y el Consejo de 6 de noviembre de 2001⁽¹⁾, que establecía las normas específicas para el programa para el etiquetado de la eficiencia energética de los equipos ofimáticos (incluidos los ordenadores, monitores, impresoras, fotocopiadoras y faxes) con el logotipo de Energy Star. La Unión Europea se adscribió al programa Energy Star, que entró en vigor en los Estados Unidos en 1992 y se ha extendido a otros países a través de un acuerdo con los Estados Unidos firmado el 19 de diciembre de 2000. El CESE aprobó su Dictamen sobre el Reglamento en 2000⁽²⁾.

2.2 La Comisión fue designada entidad responsable de dirigir la aplicación del programa Energy Star. El Reglamento (CE) 2422/2001 creó el Consejo Energy Star de la Comunidad Europea (CESCE) como órgano consultivo –compuesto por representantes de fabricantes, expertos, comerciantes, consumidores y ecologistas de los Estados miembros– encargado de evaluar la aplicación del programa y proponer nuevas especificaciones técnicas para reducir el consumo de energía de los equipos ofimáticos.

⁽¹⁾ DOL 332 de 15.12.2001.

⁽²⁾ DO C 204 de 18.7.2000.

2.3 En su Comunicación de 27 marzo de 2006 sobre la aplicación del programa Energy Star en la Unión Europea durante el periodo 2001-2005, la Comisión propuso renovar por otros cinco años el acuerdo con los Estados Unidos sobre el programa Energy Star, que expiró en junio de 2006, porque:

- la eficiencia energética es uno de los principales pilares de la energía sostenible, como se define en el Libro Verde de la Comisión sobre eficiencia energética;
- los equipos ofimáticos en el sector servicios y en los hogares consumen una gran parte de la energía eléctrica producida, y dicha proporción aumenta constantemente;
- Energy Star es un medio de coordinar los esfuerzos de la Unión y los Estados miembros por impulsar la eficiencia energética, y
- proporciona un marco para dicha coordinación con los Estados Unidos, Japón, Corea y otros mercados clave;
- como se espera que la mayoría de los fabricantes cumplan las condiciones técnicas establecidas por el programa Energy Star, se contribuirá substancialmente a la reducción del consumo energético de todo el sector;
- el carácter voluntario del programa Energy Star lo convierte en un complemento adecuado para el etiquetado obligatorio de productos con etiquetas relativas a la energía consagradas en las Directivas 92/75/CE y 2005/32/CE sobre requisitos de diseño ecológico y aporta una mayor transparencia a los mercados.

2.4 El 18 de diciembre de 2006 el Consejo aprobó el nuevo acuerdo, que se firmó en Washington el 20 de diciembre de 2006. Al contemplar condiciones técnicas más estrictas para los productos, su principal cambio reside en la introducción de especificaciones para el consumo de energía, no sólo en modo «en espera», sino también en otros modos importantes como el «activado». El anexo C al acuerdo incluye requisitos estrictos e innovadores para ordenadores, monitores y aparatos de impresión de imagen (fotocopiadoras, impresoras, escáneres y faxes) que podrían contribuir al ahorro de hasta 30 TWh en la UE-27 durante los próximos tres años, según las estimaciones del CESCE.

2.5 El CESCE sugirió que el programa Energy Star para el nuevo periodo debería aplicarse de una forma más eficaz y permitir una adaptación más rápida de las especificaciones técnicas al desarrollo tecnológico y a los cambios del mercado. La simplificación del programa Energy Star debería conducir al ahorro energético tanto de la administración comunitaria como de los Estados miembros.

2.6 La Propuesta de Reglamento modifica los siguientes artículos del Reglamento 2422/2001:

- Artículo 6: Promoción del logotipo. La Comisión propone suprimir las obligaciones de los Estados miembros y la Comisión de promocionar el logotipo, ya que el programa Energy Star es un régimen de etiquetado voluntario y su promoción redundaría en interés de los fabricantes;
- Artículo 8: el CESCE ya no elaborará más informes sobre la penetración en el mercado de los productos Energy Star; se

adjudicarán mediante licitación. Ya no se exigirá a la Comisión que mantenga informados al Parlamento Europeo y al Consejo de las actividades del CESCE, puesto que toda la información está disponible en el portal de Internet de la Comisión dedicado al CESCE;

- Artículo 10: Plan de trabajo. La Comisión y el CESCE elaborarán conjuntamente un plan de trabajo de tres años, cuya aplicación se supervisará y publicará al menos una vez al año.
- Artículo 11: Procedimientos preparatorios para la revisión de los criterios técnicos. El CESCE y la Comisión pueden tomar la iniciativa de enmendar el Acuerdo y, en particular, las especificaciones técnicas comunes. Se han reducido las obligaciones impuestas al CESCE en relación con la revisión de las especificaciones técnicas;
- Artículo 13: Aplicación. Se suprime este artículo porque los Estados miembros no tienen ninguna obligación sobre la que deban informar a la Comisión.

3. Observaciones generales

3.1 El CESE acoge con satisfacción la decisión del Consejo de prolongar el programa Energy Star y el nuevo acuerdo de asociación con los Estados Unidos. Dado el creciente número y uso de equipos ofimáticos, el modo más adecuado de reducir el consumo energético es aumentar su eficiencia energética. Por tanto, el CESE apoya el esfuerzo de la Comisión por introducir en el nuevo acuerdo especificaciones técnicas más estrictas para las diversas categorías de equipos ofimáticos en línea con los avances tecnológicos.

3.2 En su Dictamen sobre el Reglamento CE 2422/2001, el Comité insistió en la necesidad de actualizar el acuerdo de vez en cuando aumentando las especificaciones de eficiencia energética de conformidad con el desarrollo tecnológico; este requisito sigue siendo igualmente válido para el nuevo programa Energy Star.

3.3 Mientras que en los Estados Unidos registrarse en la base de datos de Energy Star es un requisito previo para participar en licitaciones, en la UE no ocurre lo mismo. El Comité acoge con satisfacción el hecho de que el Reglamento responsabilice a la Comisión y a las instituciones públicas nacionales de la aplicación de requisitos de eficiencia energética al menos tan estrictos como los establecidos en Energy Star para las licitaciones destinadas a la adquisición de equipos ofimáticos. El Comité espera que la propia Comisión dé ejemplo y aplique dichos requisitos en las licitaciones que dirige, incluidas aquellas en las que interviene la ayuda comunitaria al desarrollo.

3.4 El programa comunitario Energy Star es uno de los diversos programas de etiquetado referentes a la eficiencia energética de los productos, muchos de los cuales también cubren equipamiento ofimático; entre ellos cabe citar etiquetas comunitarias como la ecológica y de diseño ecológico, y nacionales como «Nordic Swam», la TCO sueca y «Blauer Engel» (ángel azul) alemán, entre otras. Parece ser que la Comisión ha intentado coordinar Energy Star con otros regímenes comunitarios de etiquetado, pero los resultados no son claros. Por lo tanto, el

CESE insta a la Comisión a intentar coordinar estas actividades de una forma más eficaz con el fin de comparar, coordinar y utilizar especificaciones técnicas comunes, de modo que los consumidores y usuarios tengan una visión general más clara de las normas energéticas y medioambientales de los productos disponibles en el mercado y no se sientan desconcertados con la cantidad de etiquetas colocadas en los productos. Asimismo, pide a las respectivas autoridades de los Estados miembros que, cuando proceda, examinen concienzudamente las especificaciones de Energy Star.

3.5 El acuerdo preveía actividades promocionales dinámicas y de gran alcance para que los consumidores y usuarios aumentaran su sensibilización con respecto al logotipo. El CESE considera que los resultados obtenidos por la Comisión y los Estados miembros son inadecuados. Hay muy poca sensibilización ciudadana sobre el logotipo y, en realidad, no influye en la elección de los equipos ofimáticos adquiridos, lo que, a su vez, hace que los fabricantes se animen menos a promocionarlo. Ni el consumidor ni las empresas u organizaciones de empresarios participan en su promoción. Por lo tanto, el Comité pide que se siga obligando a la Comisión y a los Estados miembros a promocionar el logotipo y a reforzar su fomento. Recomienda que estas actividades puedan acogerse a proyectos financiados por el programa Energía inteligente para Europa, la campaña Energía sostenible en Europa y otros programas.

3.6 En la página Web www.eu-energystar.org hay una «calculadora de energía» disponible para cálculos individuales. Sin embargo, se debería proceder de modo que los fabricantes incluyeran en los manuales de los equipos los datos de las especificaciones de Energy Star con instrucciones para hacer un uso lo más eficiente posible desde el punto de vista energético.

4. Observaciones específicas

4.1 Con su composición actual, el CESCE no representa adecuadamente ni a las organizaciones de empresarios y trabajadores, ni a las ONG interesadas ni a todos los Estados miembros. Por consiguiente, el Comité pide a la Comisión que vuelva

a constituirlo para que sea lo más transparente y representativo posible.

4.2 La Comisión también debería aumentar su apoyo al desarrollo tecnológico de especificaciones más estrictas para la eficiencia energética a través de programas de ciencia, investigación e innovación, especialmente el 7º Programa Marco.

4.3 En este sentido, debería establecerse una distinción más clara entre el logotipo de Energy Star en equipos antiguos y en equipos que cumplan los criterios más estrictos incluidos en el anexo C del nuevo Acuerdo. Algunos regímenes de etiquetado suelen indicar la fecha de aprobación de las especificaciones. El Comité recomienda debatir este asunto con los socios de Estados Unidos.

4.4 La Comisión debería publicar regularmente información sobre el ahorro realizado al aplicar especificaciones de eficiencia energética más estrictas para equipos ofimáticos que se acogen al programa Energy Star y aportar ejemplos específicos de ahorro energético por parte del sector público, las empresas y los hogares.

4.5 El acuerdo Energy Star estipula que los socios supervisarán la posibilidad de que un producto sea objeto de registro. El Reglamento debería, por tanto, incluir los procedimientos que deberían seguir los Estados miembros con respecto a dicho control y las directrices básicas para ello. No existen documentos de la Comisión que aporten información sobre la comprobación o el control de los productos registrados en la base de datos. Si existieran tales datos, deberían ponerse a disposición en el sitio web del programa; si no, convendría que se efectuaran controles de equipos y se publicaran sus resultados. Si esto no se hace se podría menoscabar la fiabilidad del logotipo.

4.6 El CESE recomienda mantener la obligación original de la Comisión de elaborar y presentar al Parlamento Europeo y al Consejo un informe en el que se examine la eficiencia energética de los equipos ofimáticos y se propongan medidas complementarias al programa antes de que expiren los cinco años de vigencia del Acuerdo.

Bruselas, 15 de marzo de 2007.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se aplican las normas de la competencia a los sectores de los transportes por ferrocarril, por carretera y por vía navegable (Versión codificada)»

COM(2006) 722 final — 2006/0241(COD)

(2007/C 161/25)

El 12 de diciembre de 2006, de conformidad con el artículo 171 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 21 de febrero de 2007 (ponente: Sr. SIMONS).

En su 434º Pleno de los días 14 y 15 de marzo de 2007 (sesión del 15 de marzo de 2007), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 81 votos a favor y 1 abstención el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1 En el contexto de la Europa de los ciudadanos, se concede gran importancia a la simplificación y claridad del Derecho comunitario, que de esta forma resulta más accesible y comprensible para el ciudadano, abriéndole nuevas posibilidades y reconociéndole derechos concretos que puede invocar. Pero este objetivo no podrá lograrse mientras siga existiendo una gran cantidad de disposiciones que hayan sufrido diversas modificaciones, a menudo esenciales, y que se encuentren dispersas entre el acto original y los actos de modificación posteriores. Por tanto, se precisa una labor de investigación y comparación de numerosos actos con el fin de determinar las disposiciones en vigor. Así pues, la claridad y transparencia del Derecho comunitario dependen también de la codificación de una normativa que sufre frecuentes modificaciones.

1.2 El objeto de la propuesta examinada es proceder a la codificación del Reglamento (CEE) nº 1017/68 del Consejo, de 19 de julio de 1968, por el que se aplican las normas de la competencia a los sectores de los transportes por ferrocarril, por carretera y por vía navegable. El nuevo Reglamento sustituirá a los actos que son objeto de la operación de codificación. La propuesta respeta en su totalidad el contenido de los textos codificados y, por tanto, se limita a reagruparlos realizando en ellos únicamente las modificaciones formales que la propia operación de codificación requiere.

2. Observaciones

2.1 Aunque la propuesta respeta la letra de lo dispuesto en el apartado 2, el CESE considera que es urgente preguntarse si el apartado 2 del artículo 5, tal y como está formulado, no ha quedado obsoleto. En efecto, el período mencionado («en los seis meses siguientes a la fecha de la adhesión») para los países

citados (Austria, Finlandia, Suecia y los diez países que se adhieron después y en bloque) ha concluido ya desde hace tiempo. El artículo 5.2 sólo podría tener aún algún sentido en el caso de que los mencionados acuerdos, decisiones y prácticas concertadas todavía fueran objeto de examen o de debate en una institución europea, lo que debería comprobarse.

2.2 Por otra parte, convendría incorporar la formulación literal del apartado 1 del artículo 81 del Tratado, ya que las disposiciones que contiene no se aplican a todos los acuerdos, sino sólo a los acuerdos «entre empresas», ni a todas las decisiones, sino sólo a «las decisiones de asociaciones de empresas».

2.3 El CESE aprovecha esta oportunidad para recordar una vez más a las instituciones europeas que, políticamente, puede dar lugar a graves malentendidos la decisión de reunir el transporte marítimo y la navegación interior bajo el título «transporte marítimo y fluvial», como en la «Revisión intermedia del Libro Blanco del transporte de la Comisión Europea de 2001», el «Programa legislativo y de trabajo de la Comisión para 2007», el programa de la Presidencia alemana del Consejo, el programa plurianual de las presidencias alemana, portuguesa y eslovena, e incluso en los debates en curso en el Parlamento Europeo sobre la propuesta de la Comisión relativa a la responsabilidad de los transportistas de pasajeros por mar y vías navegables en caso de accidente. El marco jurídico del transporte por vías navegables y la navegación interior es totalmente distinto del que se aplica al transporte marítimo de larga o corta distancia. La propuesta objeto de examen se refiere al marco adecuado, es decir, al del transporte por vía navegable, que en el pasado ha resultado de fácil aplicación desde un punto de vista político, y en el que se incluye el transporte por ferrocarril, por carretera y por vía navegable y la correspondiente comodidad.

Bruselas, 15 de marzo de 2007.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS