

Diario Oficial

de la Unión Europea

C 162

51° año

Edición
en lengua española

Comunicaciones e informaciones

25 de junio de 2008

<u>Número de información</u>	Sumario	Página
III	<i>Actos preparatorios</i>	
COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO		
442° Pleno de los días 13 y 14 de febrero de 2008		
2008/C 162/01	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Definición del papel y del régimen de las acciones colectivas en el ámbito del Derecho comunitario del consumo»	1
2008/C 162/02	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 — Estrategia comunitaria en materia de política de los consumidores 2007-2013 — Capacitar a los consumidores, mejorar su bienestar y protegerlos de manera eficaz» COM(2007) 99 <i>final</i>	20
2008/C 162/03	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo — La Política Espacial Europea» COM(2007) 212 <i>final</i>	24
2008/C 162/04	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo relativa a la aplicación de la Directiva 1999/44/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de mayo de 1999, sobre determinados aspectos de la venta y las garantías de los bienes de consumo, incluido el examen de si procede introducir la responsabilidad directa del productor» COM(2007) 210 <i>final</i>	31
2008/C 162/05	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el «Informe de la Comisión — Informe sobre la política de competencia 2006» COM(2007) 358 <i>final</i>	35
2008/C 162/06	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva .../.../CE del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la homologación de los dispositivos de alumbrado y señalización luminosa de los tractores agrícolas o forestales de ruedas» (Versión codificada) COM(2007) 840 <i>final</i> — 2007/0284 (COD)	40
2008/C 162/07	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a las denominaciones textiles» (Versión refundida) COM(2007) 870 <i>final</i> — 2008/0005 (COD)	40



Precio:
22 EUR

(continúa al dorso)

<u>Número de información</u>	Sumario (<i>continuación</i>)	<i>Página</i>
2008/C 162/08	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la restitución de bienes culturales que hayan salido de forma ilegal del territorio de un Estado miembro» (Versión codificada) COM(2007) 873 <i>final</i> — 2007/0299 (COD)	41
2008/C 162/09	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a las materias que pueden añadirse a los medicamentos para su coloración» (Refundición) COM(2008) 1 <i>final</i> — 2008/0001 (COD)	41
2008/C 162/10	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Una evaluación independiente de los servicios de interés general»	42
2008/C 162/11	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Favorecer el acceso de todos los públicos a la biblioteca digital europea»	46
2008/C 162/12	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «La combinación energética en los transportes»	52
2008/C 162/13	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «La eficiencia energética de los edificios — Contribución de los usuarios finales» (Dictamen exploratorio)	62
2008/C 162/14	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Los posibles efectos positivos o negativos del aumento de las exigencias políticas medioambientales y energéticas en la competitividad de la industria europea»	72
2008/C 162/15	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° 460/2004 por el que se crea la Agencia Europea de Seguridad de las Redes y de la Información, en lo que respecta a su duración» COM(2007) 861 <i>final</i> — 2007/0291 (COD)	79
2008/C 162/16	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre los «Instrumentos de gestión basados en los derechos de pesca»	79
2008/C 162/17	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Consejo que modifica el Reglamento (CE) n° 1782/2003 por el que se establecen disposiciones comunes aplicables a los regímenes de ayuda directa en el marco de la política agrícola común y se instauran determinados regímenes de ayuda a los agricultores, en lo que atañe al régimen de ayudas del algodón» COM(2007) 701 <i>final</i> — 2007/0242 (CNS)	83
2008/C 162/18	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la utilización confinada de microorganismos modificados genéticamente (versión refundida)» COM(2007) 736 <i>final</i> — 2007/0259 (COD)	85
2008/C 162/19	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se crea la Agencia Europea de Medio Ambiente y la red europea de información y de observación sobre el medio ambiente» (Versión codificada) COM(2007) 667 <i>final</i> — 2007/0235 (COD)	86
2008/C 162/20	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento (CE) n° .../... del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen las reglas generales relativas a la definición, designación y presentación de vinos aromatizados, de bebidas aromatizadas a base de vino y de cócteles aromatizados de productos vitivinícolas (Versión refundida)» COM(2007) 848 <i>final</i> — 2007/0287 (COD)	86
2008/C 162/21	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre explotación y comercialización de aguas minerales naturales» (Refundición) COM(2007) 858 <i>final</i> — 2007/0292 (COD)	87



<u>Número de información</u>	Sumario (<i>continuación</i>)	<i>Página</i>
2008/C 162/22	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Perspectivas de la investigación europea en los sectores del carbón y del acero»	88
2008/C 162/23	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se deroga la Decisión 85/368/CEE del Consejo, relativa a la correspondencia de las calificaciones de formación profesional entre los Estados miembros de las Comunidades Europeas» COM(2007) 680 <i>final</i> — 2007/0234 (COD)	90
2008/C 162/24	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Decisión del Consejo relativa a las directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros (en virtud del artículo 128 del Tratado CE)» COM(2007) 803 <i>final/2</i> (Parte V) — 2007/0300 (CNS)	92
2008/C 162/25	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Integración financiera: los mercados bursátiles europeos»	96



III

(Actos preparatorios)

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

442º PLENO DE LOS DÍAS 13 Y 14 DE FEBRERO DE 2008

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Definición del papel y del régimen de las acciones colectivas en el ámbito del Derecho comunitario del consumo»

(2008/C 162/01)

El 16 de febrero de 2007, de conformidad con el apartado 2 del artículo 29 de su Reglamento Interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un dictamen sobre la

«Definición del papel y del régimen de las acciones colectivas en el ámbito del Derecho comunitario del consumo»

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 31 de enero de 2008 (ponente: Sr. PEGADO LIZ).

En su 442º Pleno de los días 13 y 14 de febrero de 2008 (sesión del 14 de febrero de 2008), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 134 votos a favor, 94 en contra y 6 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE ha decidido relanzar el debate sobre la necesidad y oportunidad de una amplia reflexión sobre el papel y el régimen jurídico de un tipo de acción colectiva armonizada a escala comunitaria, en especial en materia de Derecho del consumo y de competencia, al menos en una primera fase.

1.2 El CESE siempre ha sido partidario de la instauración, a escala comunitaria, de una acción colectiva cuyo objetivo sea obtener una reparación efectiva de los daños sufridos en caso de violación de derechos colectivos o difusos. Tal acción completaría adecuadamente la protección que ofrecen las vías de recurso, tanto alternativas como judiciales, como, entre otras, la acción inhibitoria en el sentido definido por la Directiva 98/27/CE, de 19 de mayo de 1998.

1.3 En efecto, en varias ocasiones, el CESE ha insistido en la necesidad de una intervención comunitaria en este ámbito, en la medida en que considera que:

- puede contribuir de manera decisiva a eliminar los obstáculos al buen funcionamiento del mercado interior provocados por las divergencias entre los distintos regímenes jurídicos nacionales, restituyendo así la confianza de los consumidores en las ventajas del mercado único y garantizando, además, las condiciones de auténtica y leal competencia entre las empresas [artículo 3, letras c) y g), del Tratado];
- permitiría reforzar la protección de los consumidores al resultar más fácil y eficaz hacer valer sus derechos ante el juez y garantizando así una aplicación más efectiva de la legislación comunitaria [artículo 3, letra t), del Tratado];
- respetaría el principio fundamental del derecho a la tutela judicial efectiva ante un juez imparcial, consagrado por la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (artículo 47).

1.4 La circunstancia de que varios Estados miembros hayan implantado durante los últimos años sistemas judiciales divergentes en cuanto a la representación de los intereses colectivos de los consumidores, mientras que otros aún no lo han hecho, provoca desigualdades respecto del acceso a la justicia que obstaculizan la realización del mercado interior. El CESE lamenta en particular esta circunstancia por ser la satisfacción y confianza de los ciudadanos uno de los objetivos declarados de la realización del mercado interior en el siglo XXI. El CESE estará atento a los efectos de toda medida que se considere respecto de la competitividad de las empresas europeas y las consecuencias que, a fin de cuentas, tendrían las cargas desproporcionadas para los trabajadores y consumidores.

1.5 Por consiguiente, el CESE se propone contribuir a esta reflexión mediante sugerencias concretas sobre el régimen jurídico de dicha acción colectiva, teniendo en cuenta los sistemas nacionales en vigor en los países europeos, así como las experiencias adquiridas por los demás países que han desarrollado tales acciones. Tendrá especialmente en cuenta los principios enunciados en la Recomendación C(2007)74 del Consejo de Ministros de la OCDE sobre la solución de litigios en materia de consumo y su reparación, de 12 de julio de 2007.

1.6 Para definir los parámetros propuestos para una iniciativa legislativa de alcance comunitario, el CESE ha tenido en cuenta la tradición jurídica común de los órganos jurisdiccionales europeos y los principios fundamentales comunes de los Estados miembros en materia procesal civil, rechazando por tanto ejemplos de determinados aspectos de la «*class action*» de los EE.UU. por ser incompatibles con sus tradiciones y principios. El CESE estima particularmente nefasto todo desarrollo de prácticas que atribuya a terceros inversores o abogados inspirados por las «*class actions*» de los EE.UU. una parte sustancial de los importes obtenidos como reparación o como perjuicios punitivos en los procedimientos incoados en nombre de los intereses de los consumidores.

1.7 Habida cuenta de los objetivos y finalidades de dicho instrumento, el CESE ha analizado las principales opciones posibles en cuanto al régimen jurídico [ventajas e inconvenientes de un sistema de «*opt-in*» (consentimiento previo), «*opt-out*» (exclusión *a posteriori*) o mixto], el papel del juez, el resarcimiento por los daños sufridos, el tipo de recursos y su financiación.

1.8 El fundamento jurídico de tal iniciativa así como el instrumento jurídico que debe emplearse son cuestiones importantes que se han analizado, dando lugar a propuestas.

1.9 Por otra parte, el CESE insiste en que esta reflexión sobre la introducción de un mecanismo de acción colectiva no se opone en absoluto, sino todo lo contrario, a la existencia y desarrollo de modalidades alternativas de solución de conflictos (siglas en inglés: ADR). El CESE fue uno de los pioneros al señalar la necesidad de crear instrumentos eficaces que permitan a los consumidores hacer valer sus derechos, ya sean individuales o colectivos, sin recurrir al juez. A este respecto, el CESE aboga por un mejor alineamiento de los regímenes de defensor del pueblo y similares en los sectores que constituyen el mundo del consumo y, en particular, allí donde el comercio transfronterizo esté más desarrollado o con más posibilidades de desarrollarse.

1.10 En efecto, los recursos colectivos disponibles para los consumidores perjudicados forman parte de una gama que cubre desde demandas individuales, voluntarias y consensuales, hasta recursos colectivos y judiciales. Cada uno de estos niveles de resolución de litigios debe funcionar de manera óptima, velando por facilitar la indemnización de los perjuicios sufridos en el nivel más accesible para las víctimas.

1.11 El CESE acoge con satisfacción la intención manifestada por la Comisión de emprender estudios al respecto. Insiste, sin embargo, en la necesidad de contar, paralelamente, con una auténtica voluntad política que suscite iniciativas legislativas adecuadas.

1.12 Interpretando la voluntad de los representantes de la sociedad civil organizada, el CESE se dirige también al Parlamento Europeo, al Consejo y a los Estados miembros con vistas a que esta reflexión se efectúe teniendo en cuenta los intereses de las distintas partes y ateniéndose a los principios de proporcionalidad y subsidiariedad, desembocando en las decisiones políticas indispensables, para que se emprenda lo antes posible una iniciativa en el sentido preconizado.

2. Introducción

2.1 El objetivo de este dictamen de iniciativa es promover una amplia reflexión sobre el papel y régimen jurídico de un tipo de acción colectiva ⁽¹⁾ a escala comunitaria, en especial en materia de Derecho del consumo y competencia, al menos en una primera fase. ⁽²⁾ Su finalidad última es animar a la sociedad civil y a las instituciones competentes de la Unión Europea a analizar la necesidad y el impacto de dicha iniciativa y reflexionar sobre la definición de su naturaleza jurídica así como sobre los términos y condiciones de su puesta en práctica, en el marco de un espacio judicial europeo.

2.2 A tal efecto, la metodología empleada se basa en un análisis previo de las necesidades en el marco del mercado único y de la conformidad de la iniciativa con el Derecho comunitario. A continuación se evalúa su capacidad para resolver conflictos transfronterizos de manera eficaz y rápida, en particular en lo referente a los intereses económicos de los consumidores.

3. El mercado único y los intereses colectivos de los consumidores

3.1 La «masificación», a partir de la segunda mitad del siglo pasado, de las operaciones comerciales a raíz del desarrollo de la producción en serie ha provocado cambios drásticos en la manera de concluir los contratos y de recabar acuerdos en materia de compraventa y prestación de servicios.

La aparición de la sociedad de la información y las posibilidades que brindan las ventas a distancia y el comercio electrónico reportan nuevas ventajas para el consumidor, pero éste puede sufrir nuevas formas de presión y correr nuevos riesgos cuando se celebran contratos.

3.2 Cuando proliferan las ofertas públicas, los contratos de adhesión, las formas agresivas de publicidad y mercadotecnia, una información precontractual inadaptada, las prácticas comerciales desleales generalizadas y las prácticas contrarias a la libre competencia, pueden perjudicar a amplios grupos de consumidores que, generalmente, no están identificados y son difícilmente identificables.

3.3 Los intereses individuales homogéneos, los intereses colectivos de las agrupaciones o los intereses difusos de todos los ciudadanos en general no siempre hallan, en los sistemas procesales tradicionales, basados en el Derecho romano, formas adecuadas de demanda judicial que resulten fáciles, rápidas, baratas y eficaces ⁽³⁾.

3.4 Por todo el mundo y, en particular en los Estados miembros de la UE, los distintos sistemas jurídicos proponen alguna forma de tutela judicial de los intereses colectivos o difusos.

3.4.1 No obstante, dichos sistemas son bastante dispares y presentan diferencias muy marcadas en cuanto a la protección de esos intereses. Tales diferencias distorsionan el funcionamiento del mercado interior.

⁽¹⁾ En el sentido del Derecho procesal, que está encaminado a salvaguardar los intereses colectivos o difusos ya sea con carácter preventivo (demanda de supresión) o de reparación (demanda de indemnización por daños y perjuicios). La expresión «acción colectiva» tiene también otro sentido a la luz, sobre todo, de la doctrina jurídica anglosajona al designar las raíces sociológicas de la asociabilidad (véase, «*Collective action in the European union; interests and the new politics of associability*», Justin GREENWOOD y Mark ASPINWALL, Routledge, London, 1998.). Especialmente interesante resulta la encuesta sobre los orígenes sociológicos y las necesidades sociales que justifican las acciones colectivas en el sentido estrictamente procesal.

⁽²⁾ No debe excluirse la posibilidad, ya consagrada en varios regímenes jurídicos nacionales, de ampliar el ámbito de aplicación de las acciones colectivas a la salvaguarda de todos los intereses colectivos o difusos en ámbitos como el medio ambiente, el patrimonio cultural o la ordenación territorial, ya sea frente a personas jurídicas de Derecho privado o público, entre ellas los Estados, las administraciones o los entes públicos.

⁽³⁾ Rara vez se encuentra en la doctrina jurídica una fórmula tan lapidaria como la que empleó un insigne jurista, diputado portugués, para argumentar, durante un debate parlamentario, a favor de la introducción de las acciones colectivas en Portugal.

Refiriéndose a los nuevos derechos de 2ª y 3ª generación, es decir, los derechos laborales, de los consumidores, del medio ambiente, de la ordenación territorial y de la protección del patrimonio cultural, es decir, «derechos de alcance universal que, siendo su titular alguien en particular, pertenecen sin embargo a varios, incluso a todos», el diputado Almeida Santos se planteaba lo siguiente:

¿Está justificado que la tutela de dichos derechos, de los que todos o al menos muchos son titulares, se haga con cuentagotas, obligando a los demandantes a hacer cola antes de que se conozca su causa, en su caso idéntica a la de su colega o vecino, obteniendo a menudo una resolución favorable aun cuando el resultado ya no tiene sentido, cuando el importe de la indemnización ha sido consumido por la inflación, cuando la recuperación del honor perdido llega demasiado tarde para impedir un divorcio o volver a hacerse respetar o, por último, cuando el resultado obtenido tras un largo calvario procesal es la viva imagen de la ineficacia y de la inutilidad? ¿Debemos mantener tal cual la visión kafkiana del purgatorio judicial? Súbitamente, nos damos cuenta de que una tutela judicial exclusivamente individual es insuficiente; que hay derechos e intereses metaindividuales, a medio camino entre los derechos individuales y los intereses colectivos; que el derecho a interponer recursos judiciales limitado a quienes han sufrido directa o indirectamente un perjuicio es insuficiente; que el fin de la concepción individualista del Derecho y de la justicia está próximo; que está a punto de romper el alba de un nuevo pluralismo y de un nuevo Derecho (Véase D.A.R., Serie I, n° 46, 21.2.1990, p. 1617).

3.5 En efecto, a falta de armonización a escala comunitaria, los sistemas jurisdiccionales nacionales han evolucionado recientemente siguiendo orientaciones muy diferentes. Las diferencias no se deben tanto a principios fundamentales divergentes, sino más bien a tradiciones distintas en materia de Derecho procesal. Los cuadros que figuran como anexos ilustran las divergencias más importantes en la esfera nacional ⁽⁴⁾.

3.6 Los inconvenientes de esta situación fueron denunciados, desde el principio, especialmente por las organizaciones representativas de los intereses de los consumidores, pero también por muchos juristas y profesores de Derecho comunitario por provocar desigualdades entre los ciudadanos europeos en cuanto al acceso al Derecho y a la justicia ⁽⁵⁾.

3.7 Sin embargo, en el marco de las instituciones comunitarias, hubo que esperar hasta 1985, con la publicación, a raíz de un coloquio organizado en Gante en 1982 y con el patrocinio de la Comisión, del memorándum sobre el «Acceso de los consumidores a la justicia» ⁽⁶⁾, para que la Comisión se pronunciara, entre otras cosas y por primera vez, sobre los sistemas de tutela judicial de los intereses colectivos.

3.8 No obstante, hubo que esperar hasta la publicación de su Comunicación complementaria de 7 de mayo de 1987 para que la Comisión anunciara claramente, al hilo de una Resolución del Parlamento Europeo de 13 de marzo de 1987 ⁽⁷⁾, su intención de emprender la elaboración de una directiva marco que reconociera a las asociaciones un derecho generalizado a defender judicialmente sus intereses colectivos y animara al Consejo a reconocer el papel preeminente de las organizaciones de consumidores, a la vez como intermediarios y agentes directos en el ámbito del acceso de los consumidores a la justicia.

3.9 Por su parte, en su Resolución de 25 de junio de 1987, dedicada exclusivamente al acceso de los consumidores a la justicia, el Consejo también destacó «la importancia de la función que están llamadas a desempeñar las organizaciones de consumidores» e invitó a la Comisión «a que examine si sería pertinente una iniciativa a nivel comunitario en ese ámbito» ⁽⁸⁾.

3.10 Por último, en 1989, en el marco de la elaboración de sus «Futuras prioridades para el relanzamiento de la política de protección del consumidor», la Comisión consideró en su programa trienal ⁽⁹⁾ (1990-1992), que el acceso a la justicia y la reparación de los daños sufridos era mediocre en muchos Estados miembros debido a sus costes, complejidad y plazos, existiendo además dificultades relativas a las operaciones transfronterizas. Anunció haber emprendido estudios sobre las medidas que debían adoptarse, prestándose especial atención a la posibilidad de interponer acciones colectivas en reparación de los daños y perjuicios ocasionados a los consumidores ⁽¹⁰⁾.

3.11 Sin embargo, hasta 1993 la Comisión no relanzó un debate público sobre esta cuestión mediante la publicación del importante «Libro verde sobre el acceso de los consumidores a la justicia y solución de litigios en materia de consumo en el mercado único» ⁽¹¹⁾.

⁽⁴⁾ El estudio del Centre de Droit de la Consommation de l'Université Catholique de Louvain elaborado por encargo de la Comisión (DG SANCO) es también un excelente compendio que permite inferir conclusiones de los distintos enfoques nacionales en materia de resolución de litigios transfronterizos, sobre todo cuando consumidores de varios Estados miembros se ven afectados por las mismas prácticas comerciales desleales de carácter transnacional, por los vicios y defectos de los mismos productos o por contratos negociados a distancia que incluyen las mismas cláusulas generales abusivas.

⁽⁵⁾ Dentro de la doctrina, es ineludible el libro precursor de Jacques van COMPERNOLLE «Le Droit d'action en justice des groupements», Larcier, Bruselas, 1972, así como el estudio colectivo «L'aide juridique au consommateur» elaborado por Thierry BOURGOIGNIE, Guy DELVAX, Françoise DOMONT-NAERT y Christian PANIÉR, CDC Bruylant, Bruselas, 1981.

⁽⁶⁾ Transmitido al Consejo el 4 de enero de 1985 y completado, el 7 de mayo de 1987, mediante una «Comunicación complementaria sobre el acceso de los consumidores a la justicia». Además, en su Comunicación de 4 de junio de 1985, titulada «Nuevo impulso a la política de protección de los consumidores» [COM(85) 314 final], cuyas orientaciones aprobó el Consejo el 23 de junio de 1986 (DO C 167 de 5.6.1986), la Comisión ya subrayó que los procedimientos jurídicos clásicos son lentos y, a menudo, onerosos en relación con las cantidades litigiosas en materia de consumidores, siendo necesario disponer de medios adecuados de consulta y de recursos para proteger adecuadamente los derechos de los consumidores.

⁽⁷⁾ Actuó como ponente la Sra. BOOT, diputada neerlandesa. Uno de los aspectos del texto que cabe destacar, a raíz de las enmiendas presentadas por los diputados SQUARCIALUPI y PEGADO LIZ, es la solicitud dirigida a la Comisión para que proponga una directiva que armonice las legislaciones de los Estados miembros, de manera que se garantice la defensa de los intereses colectivos de los consumidores, brindando a las asociaciones de consumidores la posibilidad de interponer recursos para salvaguardar los intereses de los colectivos que representan y de los consumidores individuales [Doc A2-152/86, de 21 de noviembre de 1986 (PE 104.304)].

⁽⁸⁾ Resolución 87/C, DO C 176 de 4.7.1987.

⁽⁹⁾ Aprobadas por el Consejo el 9 de marzo de 1989 (DO C 99 de 13.4.1989).

⁽¹⁰⁾ COM(90) 98 final, de 3.5.90. Fue la primera vez en que la Comisión empleó la expresión «acciones colectivas» en un documento oficial.

⁽¹¹⁾ COM(93) 576 final, de 16 de noviembre de 1993. Para comprender mejor este documento, conviene recordar que entre 1991 y 1992 surgieron por todas partes iniciativas para debatir sobre las cuestiones relativas al acceso al Derecho y la justicia, entre las que destaca la conferencia sobre los mecanismos de indemnización de los consumidores organizada por el Office of Fair Trading en Londres en enero de 1991; la III Conferencia sobre el acceso de los consumidores a la justicia organizada en Lisboa los días 21 a 23 de mayo de 1992 auspiciada por la Comisión y el Instituto do Consumidor así como el coloquio sobre la protección del consumidor transfronterizo, organizado en Luxemburgo en octubre de 1993 por el Ministerio de Economía y el Ministerio de Familia y Solidaridad, con el respaldo de la Comisión, que dio lugar a la elaboración de informes que siguen siendo esenciales actualmente. Además, en aquella época varios catedráticos eméritos y juriscónsultos de gran renombre se pronunciaron al respecto (véase, en particular, «Group actions and Consumer Protection», Thierry BOURGOIGNIE, Col. Droit et Consommation, Vol. XXVIII, 1992; «Group Actions and the Defence of the Consumer Interest in the European Community», Anne MORIN, INC, Francia, 1990).

En efecto, en aquella ocasión se examinó por primera vez, en detalle y desde una perspectiva comunitaria, el establecimiento de un régimen uniforme de acciones inhibitorias, que muchos creyeron serviría de base para una auténtica acción colectiva en defensa de los intereses de los consumidores ⁽¹²⁾.

3.12 Por su parte, en su Resolución de 22 de abril de 1994 ⁽¹³⁾, el Parlamento Europeo concluyó que sería útil efectuar una cierta armonización de las normas procesales de los Estados miembros, previendo la posibilidad de instaurar, para asuntos hasta cierta cuantía, un procedimiento comunitario que permita dirimir rápidamente litigios transfronterizos. Indicó, además, que convendría armonizar, hasta cierto punto, los requisitos para ejercitar acciones inhibitorias de prácticas comerciales ilícitas.

3.13 Además, en el dictamen que aprobó por unanimidad en el Pleno de 1 de julio de 1994 ⁽¹⁴⁾, el CESE de refirió, entre otras cosas, al principio de «reconocimiento genérico de la legitimidad procesal activa de las asociaciones de consumidores para representar intereses colectivos y generalizados en cualquier instancia judicial o extrajudicial de cualquier Estado miembro, independientemente de la nacionalidad de los interesados, de las propias asociaciones o del lugar originario del conflicto» e invitó expresamente a la Comisión a definir un procedimiento uniforme en materia de acciones colectivas y acciones conjuntas, encaminadas no sólo al cese de las prácticas ilícitas, sino también a la obtención de una indemnización por daños y perjuicios ⁽¹⁵⁾.

⁽¹²⁾ Nótese, sin embargo, que el Libro Verde se basa en varias decisiones y documentos de trabajo anteriores, que lo respaldan y le confieren la legitimidad política indispensable para su aceptación. En efecto, en marzo de 1992, la Comisión confió a un grupo de personalidades independientes, presidido por el Sr. Sutherland, la elaboración de un informe sobre el funcionamiento del mercado interior para evaluar los logros en cuanto a la puesta en práctica del Libro Blanco sobre el mercado interior.

Publicado el 26 de octubre de 1992, en dicho informe dedicado especialmente al acceso a la justicia se precisa que no hay certeza en cuanto a la eficacia de la salvaguarda de los derechos del consumidor, se manifiesta la inquietud suscitada por la ineficacia del Convenio de Bruselas de 1968 relativo a la competencia judicial y a la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil así como por las dificultades que de ello se derivan para obtener la ejecución, en un Estado miembro, de un título ejecutivo procedente de un órgano jurisdiccional de otro Estado miembro, recomendándose por consiguiente que la Comunidad analice urgentemente esta materia (recomendación n.º 22). Esta recomendación se plasmó en la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, de 2 de diciembre de 1992, sobre «El funcionamiento del mercado interior de la comunidad después de 1992 – Seguimiento del Informe sutherland» [SEC (92) 2277 final]. En el documento de trabajo «Programa Estratégico para el Mercado Interior», presentado en junio de 1993, la Comisión reconoció la necesidad de crear un marco operativo coherente en materia de acceso a la justicia integrado en una serie de medidas encaminadas a la difusión, transparencia y aplicación del Derecho comunitario [COM(93) 256 final]. Por otra parte, en su Comunicación al Consejo, de 22 de diciembre de 1993, la Comisión llamó la atención sobre la circunstancia de que la plena realización del mercado interior podría hacer aumentar el número de casos en que los residentes en un Estado miembro reclamen la tutela de sus derechos en otro Estado miembro [COM(93) 632 final].

Habida cuenta de que, en su opinión, no incumbe a la Comunidad intentar una armonización que suprima las características específicas de los distintos regímenes jurídicos nacionales, la Comisión propuso sin embargo hacer esfuerzos en aras de la información y formación sobre Derecho comunitario; de la transparencia, eficacia y rigor en la aplicación de dicho Derecho así como de la coordinación y cooperación en materia judicial entre los Estados miembros y la Comisión, facilitada por la entrada en vigor del Tratado de Maastricht y, en particular, de su «tercer pilar». Dichos esfuerzos presagiaban la publicación del Libro Verde y la gran consulta que se lanzó a raíz de este. En su reunión de 27 de septiembre de 1993 (868ª sesión «Mercado interior»), el Consejo concluyó que era primordial profundizar en la reflexión sobre el acceso a la justicia, en particular sobre la base de un Libro Verde anunciado por la Comisión para finales de año en el que preveía analizar los medios procesales así como, en su caso, el posible aumento de la transparencia en materia de sanciones. Por último, en aquella época se presentó un importante estudio encargado por la Comisión a E. BALATE, CL. NERRY, J. BIGOT, R. TECHEL M. A. MUNGE, L. DORR y P. PAWLAS, con la ayuda de A. M. PETTOVICH, precisamente sobre el tema «A right to group actions for consumer associations throughout the Community» (Contract B5-1000/91/012369), que sigue siendo ineludible en esta materia.

⁽¹³⁾ DOC PE 207.674, de 9 de marzo; ponente: Sr. MEDINA ORTEGA.

⁽¹⁴⁾ CES 742/94; ponente: Sr. ATAÍDE FERREIRA (DO C 295 de 22.10.1994). Por otra parte, no era la primera vez que el CES se interesaba por este asunto. En otros documentos, en particular dos dictámenes de iniciativa sobre la realización del mercado interior y la protección de los consumidores, elaborados por el Sr. Ataíde Ferreira y aprobados respectivamente el 26 de septiembre de 1992 (CESE 1115/91, DO C 339 de 31.12.1991) y el 24 de noviembre de 1992 (CESE 878/92, DO C 19 de 25.1.1993), ya se llamó la atención de la Comisión sobre la necesidad de identificar las posibilidades de acción para la resolución de litigios transfronterizos y otorgar capacidad de representación a las organizaciones de consumidores en litigios tanto nacionales como transfronterizos (punto 5.42 del documento. CES 1115/91; (punto 4.12 del documento CES 878/92 y capítulo 4 del interesante estudio que figura como anexo del anterior efectuado conjuntamente por Eric Balate, Pierre Dejemeppe y Monique Goyens, publicado por el CES (CES-93-003) p. 103 y siguientes).

⁽¹⁵⁾ Precisamente, el CESE retomó ulteriormente esta cuestión en varios dictámenes entre los que destaca, dada su trascendencia, el dictamen de iniciativa «Mercado Único y protección de los consumidores: oportunidades y obstáculos en el gran mercado» (ponente: Sr. CEBALLO HERRERO), aprobado por el Pleno el 22 de noviembre de 1995, en el que se constata que no se habían incorporado las sugerencias y propuestas formuladas por el CESE en su dictamen anterior sobre el Libro Verde (CES 1309/95); el dictamen sobre el «Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo — El mercado único en 1994 [COM(95) 238 final]» (ponente: Sr. VEVEËR), en el que se denunciaron retrasos en la instauración efectiva del mercado interior, en particular los relativos a las legislaciones en materia de consumidores, especialmente en cuanto a las relaciones transfronterizas (CES 1310/95 — DO C 39 de 12.2.1996); dictamen sobre la «Comunicación de la Comisión sobre las prioridades de la política de los consumidores (1996-1998)» (ponente: Sr. KOOPMAN), en el que el Comité, tras acoger favorablemente la propuesta de Directiva relativa a las acciones inhibitorias y el Plan de Acción sobre el acceso de los consumidores a la justicia, declaró que seguiría atentamente la evolución en este ámbito y constató que una «defensa consciente de los derechos de los consumidores» es condición *sine qua non* para ganarse la confianza de éstos (CESE 889/96, DO C 295 de 7.10.1996). El mismo tipo de preocupaciones deja translucir el dictamen del CES sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo — Impacto y efectividad del Mercado Único» [COM(96) 520 final, de 23 de abril de 1997] (Ponente: Sr. PASOLLI; CES 467/97 — DO C 206 de 7.7.1997).

3.14 Por su parte, la Comisaria Bonino, al enunciar sus prioridades, insistió en la instauración de un procedimiento comunitario que permitiera resolver rápidamente los litigios transfronterizos y armonizar los requisitos necesarios para ejercitar una acción de cesación de prácticas comerciales ilícitas, completado por el reconocimiento mutuo de la legitimidad activa de las asociaciones de consumidores ⁽¹⁶⁾.

3.15 Posteriormente, el 25 de enero de 1996 se publicó una Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a las acciones inhibitorias en materia de protección de los intereses de los consumidores ⁽¹⁷⁾.

Mediante esa Directiva, la Comisión atendió a la recomendación del Informe Sutherland, respondiendo así a la sugerencia, ampliamente corroborada, que figuraba en el Libro Verde ⁽¹⁸⁾ ⁽¹⁹⁾.

3.16 La Directiva en cuestión revolucionó indudablemente el Derecho comunitario puesto que, por primera vez y con carácter general, la Comunidad legisló en materia de Derecho procesal civil ⁽²⁰⁾.

No obstante, no se acogió la sugerencia de ampliar el ámbito de aplicación a la indemnización de los daños.

3.17 Paralelamente, la Comisión elaboró un «Plan de Acción sobre el acceso de los consumidores a la justicia y la solución de litigios en materia de consumo en el mercado interior», presentado el 14 de febrero de 1996, en el que, tras definir y caracterizar la problemática de los litigios en materia de consumo y haber estudiado las distintas soluciones de ámbito nacional halladas por los Estados miembros, enunció determinadas iniciativas que se disponía a emprender. Entre ellas, cabe destacar una reflexión sobre la posibilidad de que los consumidores perjudicados por un mismo profesional puedan conferir un mandato a las organizaciones de consumidores para agrupar sus quejas «ex ante», con vistas a poner en común casos individuales homogéneos y someterlos conjuntamente a un mismo órgano jurisdiccional ⁽²¹⁾.

3.18 A este respecto, el Parlamento Europeo, en su Resolución de 14 de noviembre de 1996, «considerando que el acceso a la justicia es al mismo tiempo un derecho humano fundamental y una condición necesaria de garantía para la certeza del Derecho, tanto nacional como comunitario», reconoció la importancia de los

⁽¹⁶⁾ Desde su primera alocución en público, durante una audiencia organizada en el Parlamento Europeo el 10 de enero de 1995, la nueva Comisaria de consumo señaló que la política de consumidores es un elemento especialmente importante para la construcción de la Europa de los ciudadanos y se comprometió expresamente a efectuar un seguimiento concreto de las consultas ya efectuadas en el marco del Libro Verde sobre el acceso a la justicia.

Interrogada concretamente sobre la situación existente al respecto, la Comisaria reconoció que el acceso de los consumidores a la justicia no era satisfactorio y que la duración de los procesos judiciales en determinados Estados miembros podía comprometer fuertemente la efectividad del derechos de consumo.

⁽¹⁷⁾ COM(95) 712 final.

⁽¹⁸⁾ Tomando como fundamento jurídico el artículo 100 A del Tratado sobre la Unión Europea, y ateniéndose a los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, la Comisión previó la armonización de las normas procesales de los distintos Estados miembros relativas a determinados recursos, con arreglo a los siguientes objetivos:

- la inhibición o prohibición de cualquier acto que atente contra los intereses de los consumidores protegidos por las Directivas que figuran en el anexo;
- adoptar las medidas necesarias para contrarrestar los efectos de la infracción, incluida la publicación de la resolución; y
- condenar a la parte perdedora a una sanción pecuniaria obligatoria en caso de incumplimiento de la resolución en el plazo establecido por la misma.

En la misma propuesta se preveía que cualquier entidad representativa de los intereses de los consumidores situada en un Estado miembro, en caso de que los intereses que representa se vean afectados por una infracción cuyo origen se sitúe en otro Estado miembro, pudiera acudir al juez o a la autoridad competente de dicho Estado miembro para hacer valer los intereses que representa.

⁽¹⁹⁾ La versión final de esta Directiva fue aprobada por el Consejo «Consumidores», celebrado en Luxemburgo el 23 de abril de 1998, por mayoría cualificada con el voto en contra de Alemania. Dicha versión final incorpora en gran medida las sugerencias y críticas formuladas al respecto y fue publicada el 11 de junio de 1998.

⁽²⁰⁾ Directiva 98/27/CE, de 19 de mayo de 1998, DO L 166 de 11.6.1998. Conviene recordar que el Parlamento Europeo se mostró muy crítico respecto del ámbito de aplicación y de las limitaciones de la Propuesta, aportando una serie de modificaciones al texto inicial, en particular:

- la ampliación del ámbito de aplicación de la Directiva a todas las directivas futuras en materia de protección de los intereses de los consumidores;
- la inclusión, entre las entidades cuya legitimidad se reconoce, de las organizaciones y federaciones representativas de los consumidores o de empresas que actúan también en la esfera comunitaria y no exclusivamente nacional.

Por su parte, en un dictamen elaborado por el Sr. RAMAEKERS, el CESE se manifestó en contra del fundamento jurídico de la Propuesta —por considerar que debía ser el artículo 129 A en lugar del artículo 100 A del Tratado—, sobre el ámbito de aplicación demasiado limitado y en contra de la obligación de recurrir previamente a un organismo del país en el que se deba emprender la acción ya que dicha exigencia puede alargar, considerablemente y sin necesidad, los plazos para la interposición de la acción (CES 1095/96 — DO C 30 de 30.1.1997).

⁽²¹⁾ COM(96) 13 final.

procedimientos extrajudiciales de solución de conflictos en materia de consumo, pero llamó la atención sobre la necesidad de «*garantizar al consumidor la posibilidad, una vez agotados sin resultado todos los procedimientos extrajudiciales de conciliación, de recurrir a las vías judiciales ordinarias, en el respeto del principio de eficacia y de la certeza del Derecho*». Por consiguiente, pidió a la Comisión que «*elabore otras propuestas para mejorar el acceso de los ciudadanos europeos no residentes a los procedimientos jurisdiccionales nacionales*» y animó a los Estados miembros a «*fomentar la actuación de las asociaciones de consumidores [...] como mandatarias de los titulares individuales en las acciones de reclamación*» y a «*reconocer a dichas asociaciones la legitimación activa para el ejercicio de acción de interés colectivo frente a determinados comportamientos comerciales ilícitos*» (22).

3.19 A partir de entonces, la cuestión pareció quedar paralizada en la Comisión Europea (23).

En el CESE, por el contrario, se evocó en varias ocasiones para demostrar la necesidad de un instrumento procesal civil de ámbito comunitario, que permita defender judicialmente intereses difusos, colectivos o individuales homogéneos (24).

3.20 Recientemente, la Comisión ha relanzado la cuestión mediante su Libro Verde sobre el incumplimiento de las normas comunitarias de defensa de la competencia (25), en unos términos que conviene destacar:

«Por razones prácticas será muy improbable, por no decir imposible, que consumidores y compradores con pequeñas reclamaciones interpongan una acción por daños y perjuicios por incumplimiento de la legislación de defensa de la competencia. Deberían, por tanto, buscarse maneras en las que estos intereses puedan ser mejor protegidos por acciones colectivas. Más allá de la protección específica de los intereses de los consumidores, las acciones colectivas pueden servir para reunir toda una serie de pequeñas indemnizaciones en una demanda, ahorrando así tiempo y dinero».

3.21 En su Dictamen de 26 de octubre de 2006, el CESE respaldó dicha iniciativa de la Comisión y confirmó la necesidad de disponer de acciones colectivas para la reparación de daños y perjuicios en la medida en que «*satisfacen plenamente algunos objetivos cruciales: i) la reparación efectiva de los daños, dado que facilita la reclamación de los daños por las organizaciones en nombre de los consumidores afectados y contribuye a un acceso real a la justicia; ii) la disuasión y la prevención de comportamientos antitrust dada la mayor repercusión social de este tipo de acciones*» (26).

3.22 Entretanto, la Comisión encargó al Centro Europeo para el Derecho del Consumo de la Universidad Católica de Lovaina un importante estudio, publicado recientemente, sobre los medios alternativos para dirimir conflictos. Una parte nada desdeñable de dicho estudio, de 400 páginas en total, está dedicada a describir 28 sistemas nacionales de medios colectivos de tutela jurisdiccional de los derechos de los consumidores, a saber, los de 25 Estados miembros más los EE.UU., Canadá y Australia (27).

(22) Doc A-0355/96 (PE 253.833).

(23) Lo que no impide que, episódicamente, en determinadas directivas del acervo comunitario se haga referencia a recursos colectivos como medio adecuado y eficaz para garantizar el cumplimiento de sus disposiciones. Tal es el caso, por ejemplo, de la Directiva 97/7/CE, de 20.5.1997 (ventas a distancia), artículo 11, o de la Directiva 2002/65/CE, de 23.9.2002 (comercialización a distancia de servicios financieros), artículo 13.

(24) Cabe citar al respecto:

- el Dictamen de iniciativa CESE 141/2005 (DO C 221 de 8.9.2005) sobre «*La política de los consumidores tras la ampliación de la Unión Europea*», punto 11.6;
- el Dictamen del CESE 230/2006 (DO C 88 de 11.4.2006), sobre el programa de acción comunitaria en el ámbito de la salud y la protección de los consumidores (2007-2013), punto 3.2.2.2.1;
- el Dictamen CESE 594/2006 (DO C 185 de 8.8.2006), sobre el marco jurídico para la política de los consumidores.

(25) COM(2005) 672 final, de 19.12.2005.

(26) Dictamen CESE 1349/2006 — DO C 324 de 30.12.2006; ponente: Sra. Sánchez Miguel. Esta cuestión ya fue examinada en el Dictamen de iniciativa del Comité sobre la «*Regulación de la competencia y consumidores*» (Dictamen del CESE 949/2006; DO C 309 de 16.12.2006).

(27) Este estudio se evocó en la nota 4 *supra*. Pese a ser muy completo, no cubre la situación de Bulgaria ni Rumanía, no tiene en cuenta la reciente evolución de Finlandia ni sistemas tan avanzados como los de Brasil, Israel y Nueva Zelanda, ni tampoco las disposiciones debatidas en Francia e Italia. En cuanto al sistema australiano, véase el estudio colectivo «*Consumer Protection Law*» de J. GOLDRING, L.W. MAHER, Jill McKEOUGH y G. PEARSON, The Federation of Press, Sydney, 1998; sobre el sistema neozelandés, véase «*Consumer Law in New Zealand*», de Kate TOKELEY, Butterworth, Wellington, 2000; para hacerse una idea de la evolución en Asia, especialmente en India, Filipinas, Hong Kong, Tailandia e Indonesia, véase «*Developing Consumer Law in Asia*», Acta del seminario IACL/IOCU, Kuala Lumpur, Faculty of Law, University of Malaya, 1994.

Entretanto, la Comisión ha emprendido recientemente un estudio sobre el tema «*Evaluación de la eficacia de los mecanismos de recurso colectivo en la Unión Europea*» (anuncio de licitación 2007/S 55-067230 de 20.3.2007).

3.23 La nueva Comisaria de Protección de los Consumidores, Sra. KUNEVA, ha anunciado en varias alocuciones que esta cuestión era una de las prioridades de su mandato. Por otra parte, se recoge ya en la reciente Comunicación sobre «Estrategia comunitaria en materia de política de los consumidores 2007–2013»⁽²⁸⁾. En este extremo insistieron tanto la Comisaria KROES como la Comisaria KUNEVA en una conferencia celebrada recientemente en Lisboa por iniciativa de la Presidencia portuguesa⁽²⁹⁾.

3.24 El Consejo de Ministros de la OCDE, por su parte, acaba de aprobar una Recomendación sobre la solución de litigios en materia de consumo y su reparación [C(2007)74 de 12 de julio de 2007]. Reconoce que la mayoría de los sistemas establecidos por los Estados miembros para la solución de litigios en materia de consumo y su reparación fueron instituidos para conocer de asuntos al nivel nacional y no siempre están adaptados para indemnizar a los consumidores procedentes de otro Estado miembro.

4. Razones para disponer de una acción colectiva de ámbito comunitario

4.1 Para tomar en consideración los intereses de los consumidores en los Estados miembros y en el ámbito de la Unión Europea es preciso, en el plano jurídico, no sólo reconocer los derechos materiales, sino también establecer procedimientos adecuados para hacer valer tales derechos.

Nótese, además, que la proliferación de los intercambios transfronterizos ha suscitado litigios en materia de consumo con alcance comunitario.

En muchos casos, se ha comprobado que la resolución individual de los litigios resulta insuficiente. Su coste y lentitud contribuyen ampliamente a la inaplicación de los derechos de los consumidores, especialmente cuando una misma práctica perjudica a multitud de consumidores (varios miles o, incluso, millones) y cuando el importe del perjuicio individual es relativamente reducido. Además, el desarrollo progresivo de la «sociedad europea» plantea dificultades en cuanto a la determinación del Derecho aplicable, de manera que conviene que los ciudadanos europeos puedan hacer valer sus derechos de manera uniforme. Actualmente, determinados comportamientos abusivos, que se producen en circunstancias idénticas y ocasionan idénticos perjuicios en varios Estados miembros, sólo pueden resarcirse mediante indemnización en los pocos Estados miembros que disponen de un sistema de acción colectiva.

4.2 Además, las constituciones de todos los Estados miembros y el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales consagran el derecho a un proceso equitativo. Ese derecho incluye, en particular, el derecho a acudir de manera útil y efectiva a un juez.

4.3 Con arreglo a los sistemas judiciales actuales, los ciudadanos no siempre pueden impugnar de manera concreta y efectiva determinadas prácticas que les perjudican acudiendo a un órgano jurisdiccional.

Varios Estados miembros han aportado, desde hace varias décadas, dos tipos de respuesta a esta problemática.

En una primera fase, reconocieron que los intereses colectivos de los consumidores debían poder tutelarse mediante acciones ejercitadas, ya sea ante instancias administrativas o ante órganos jurisdiccionales. Otra respuesta igualmente adecuada ha sido admitir que un procedimiento agrupe las acciones individuales. Dichas acciones se justifican esencialmente en función de la economía procesal, en la medida en que engloban una serie de acciones sintetizándolas en un procedimiento único.

⁽²⁸⁾ COM(2007) 99 final, de 13.3.2007, punto 5.3, documento sobre el que se pronunciará el CESE que está en fase de elaboración. Ponente: Sra. DARMANIN.

⁽²⁹⁾ Conferencia sobre el tema «Collective Redress: Towards European Collective Redress for Consumers?» (9 y 10 de noviembre de 2007), durante la cual la Comisaria KROES afirmó, entre otras cosas, que «los consumidores no solo tienen derechos sino que deben poder hacerlos valer eficazmente en su caso ante el juez. Y cuando sólo puede emprender una acción cada uno de los consumidores individualmente, ninguno acude al juez: por consiguiente, los mecanismos de resarcimiento colectivo son indispensables. Sólo entonces podrán (los consumidores) aprovechar plenamente las ventajas del Mercado Único». Por su parte, la Comisaria KUNEVA destacó precisamente: «los consumidores no podrán aprovechar plenamente de las ventajas del Mercado Único hasta que se establezcan sistemas efectivos para presentar sus quejas y se les otorguen medios adecuados para obtener el debido resarcimiento. El resarcimiento colectivo debe constituir un medio eficaz para reforzar el régimen actual de indemnizaciones a favor de los consumidores europeos, mediante el fomento de las modalidades alternativas de solución de conflictos y del establecimiento de un procedimiento transfronterizo simplificado de presentación de quejas.»

4.4 La instauración de una acción colectiva europea permitiría acceder a la justicia a todos los consumidores, cualquiera que sea su nacionalidad, situación económica y perjuicio individual sufrido. Presentaría, además, ventajas para los profesionales dada la economía procesal que permitiría realizar. Los costes de dicho proceso serían inferiores a los derivados de múltiples acciones individuales. Además, este procedimiento brinda seguridad jurídica, ya que mediante una misma resolución judicial se dirimen innumerables asuntos similares ⁽³⁰⁾. Por último, evitaría contradicciones entre la jurisprudencia de los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros que tengan que dirimir litigios similares.

Por tanto, dicho sistema común a todos los países europeos permitiría no sólo proteger mejor a los consumidores, sino también reforzar la confianza de los profesionales y, por consiguiente, los intercambios y el comercio intracomunitarios.

4.5 Así perfilada, dicha acción tendría un efecto positivo en materia de Derecho internacional privado, habida cuenta de las dificultades de interpretación y aplicación de las normas de resolución de conflictos contractuales y extracontractuales (Roma I et Roma II). Permitiría, además, determinar con precisión las normas sobre competencia judicial, reconocimiento y ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil [Reglamento (CE) n° 44/2001] ⁽³¹⁾.

4.6 Así, el Derecho del consumo quedaría reforzado mediante la incoación cada vez más frecuente de recursos que permitan a los consumidores obtener una justa compensación y una protección efectiva de la «parte débil», que es un principio fundamental del Derecho comunitario. Este sería en particular el caso de la reciente Directiva relativa a las prácticas comerciales desleales. Estas prácticas suelen desarrollarse de modo concomitante en varios Estados miembros lesionando los intereses de múltiples consumidores sin que estos puedan solicitar reparación colectivamente. La acción colectiva es un complemento procedimental indispensable para la aplicación efectiva de dicha directiva.

De este modo, la eficacia del conjunto de directivas en vigor en materia de protección de los consumidores, tal y como han sido transpuestas por los Estados miembros, se vería reforzada mediante la introducción de una acción colectiva en los ámbitos de aplicación de las referidas directivas.

Convendría poder aplicar dichas disposiciones igualmente en favor de las pequeñas y medianas empresas que se encuentran en situación similar.

4.7 Evidentemente, la incoación de un procedimiento judicial colectivo de alcance comunitario, como última opción para dirimir los conflictos, no afecta a los sistemas de resolución extrajudicial de los conflictos en materia de consumo. El CESE respalda éstos sin reservas. Aún cabe ahondar y desarrollar su potencial.

5. Terminología

5.1 Para delimitar bien el objeto de la propuesta, es preciso determinar el tipo de acción judicial de que se trata.

Como demuestra la síntesis de los sistemas adoptados por los Estados miembros, la denominación y el contenido de los diferentes tipos de acción varían mucho. Así, conviene distinguir entre las acciones de representación, las acciones de interés colectivo y las acciones colectivas.

⁽³⁰⁾ Como acertadamente recordó el Sr. von BRAUNMUHL en el «Leuven Brainstorming Event on Collective Redress», organizado por la Comisión el 29 de junio de 2007, «las acciones colectivas podrían reducir el número de casos individuales derivados de un incidente específico. Especialmente con un sistema de "opt out" (exclusión a posteriori), una empresa puede responder a las quejas de gran cantidad de consumidores en un mismo procedimiento. Puede negociar con un grupo de representantes de todos los consumidores afectados y concentrar sus recursos en un solo asunto judicial en lugar de en muchos distintos. Incluso cuando resulta imposible llegar a un acuerdo y el juez tiene que decidir, la seguridad jurídica es mayor si la resolución dirime todos los asuntos relativos a un mismo incidente o infracción de la legislación».

⁽³¹⁾ Este extremo fue analizado detalladamente en el Seminario «Roma I & Roma II», organizado por la Presidencia portuguesa, con la colaboración de las Presidencias alemana y eslovena así como la Europäische Rechtsakademie (ERA) en Lisboa, los días 12 y 13 de noviembre de 2007.

5.2 Sólo pueden emprender acciones de representación las asociaciones de consumidores o entes administrativos (tipo Ombudsman) para lograr que cesen prácticas contrarias a los derechos de los consumidores así como, en determinados países, que se eliminen cláusulas abusivas o ilícitas de los contratos en materia de consumo.

5.3 Las acciones de interés colectivo brindan a las asociaciones de consumidores la oportunidad de acudir a un órgano jurisdiccional cuando el interés colectivo, global, de los consumidores ha sido lesionado por el incumplimiento de una disposición concreta de Derecho material o de una norma general de comportamiento. El interés colectivo no es la suma de los intereses individuales de los consumidores y se asemeja al interés general.

5.4 La acción colectiva es una acción judicial que permite a un amplio colectivo de personas hacer valer sus derechos y obtener resarcimiento. Técnicamente, constituye por tanto el ejercicio procesal colectivo de derechos individuales.

5.5 La acción colectiva no está reservada sólo a los ámbitos de la protección de los consumidores y de la competencia.

Sin embargo, a efectos del presente dictamen, se circunscribe a los únicos ámbitos materiales reconocidos por el Derecho comunitario.

5.6 Por consiguiente, se propone emplear en éste la expresión «acción colectiva» ⁽³²⁾.

6. Fundamento jurídico

6.1 El fundamento jurídico de la política de protección de los consumidores radica en el título XIV del Tratado titulado «Protección de los consumidores».

El artículo 153 constituye, manifiestamente, una faceta importante de la reflexión.

6.2 En efecto, aunque el Derecho del consumo se ha desarrollado esencialmente en torno al artículo 95 del Tratado, la política de protección del consumidor tal como se plantea aquí constituye evidentemente una medida encaminada a fomentar los intereses económicos de los consumidores.

6.3 Es indiscutible que la acción colectiva garantizará un nivel elevado de protección y permitirá a las asociaciones de consumidores organizarse para preservar los intereses de los consumidores, es decir, asegurarles una compensación justa en caso de que se lesionen los derechos que les reconoce especialmente el Derecho comunitario general, incluido el Derecho de la competencia.

6.4 Además, una acción colectiva de alcance comunitario contribuiría a mejorar el funcionamiento del mercado interior en favor de los consumidores, como preconiza la «revisión del mercado interior». Los consumidores se mostrarían más confiados a la hora de desarrollar el comercio transfronterizo ⁽³³⁾.

⁽³²⁾ Véase un análisis comparativo de la terminologías empleadas en distintos Estados miembros y de su significado en cada lengua en el artículo de Louis DEGOS y Geoffrey V. MORSON, «Class System», Los Angeles Lawyer Magazine, noviembre de 2006, páginas 32 y sig. En Irlanda, se emplea el término «Multi-party litigation» (MPL). En Reino Unido, emplean «group litigation order» (GLO) o simplemente «group action»; en Alemania se las denomina «Gruppenklage»; en Suecia, «Grupptalan» o «Collective lawsuit»; en Portugal «Popular lawsuit» y en Hungría, «Combined lawsuit».

⁽³³⁾ Véase la comunicación de la Comisión «Un mercado único para la Europa del siglo XXI» COM(2007) 724 final, de 20 de noviembre de 2007.

6.5 Cabe añadir que tratándose de un instrumento estrictamente judicial, los artículos 65 y 67 podrían considerarse eventualmente un fundamento jurídico adecuado. En efecto, a partir de 1996 la Comisión basó en dicho fundamento jurídico sus propuestas, adoptadas por el Consejo y por el Parlamento, relativas a toda una serie de instrumentos jurídicos en materia de Derecho procesal civil de ámbito comunitario ⁽³⁴⁾.

Podría plantearse esta solución en la medida en que se emplee la acción colectiva tanto para los conflictos transfronterizos como para litigios nacionales y en otros ámbitos distintos del Derecho del consumo.

6.6 En cualquier caso, la acción colectiva deberá atenerse a los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, sin exceder lo necesario para garantizar la consecución de los objetivos del Tratado, en la medida en que los Estados miembros no puedan alcanzar satisfactoriamente dichos objetivos y, por tanto, se logren mejor a escala comunitaria.

6.7 Deberá atenerse también a los principios y mecanismos propuestos en la Recomendación del Consejo de Ministros de la OCDE [Rec. C(2007)74 de 12 de julio de 2007], que, pese a la diversidad de las culturas jurídicas de los Estados miembros, se presentan como principios y mecanismos comunes.

⁽³⁴⁾ Cabe citar, entre otros:

- Comunicación de la Comisión «Plan de Acción sobre el acceso de los consumidores a la justicia y la solución de litigios en materia de consumo en el mercado interior», de 14 de febrero de 1996 (COM(96) 13 final).
- Comunicación de la Comisión «Hacia una mayor eficacia en la obtención y la ejecución de las resoluciones judiciales en la Unión Europea» COM(1997) 609 final, DO C 33 de 31.1.1998).
- «Libro Verde sobre el acceso de los consumidores a la justicia y solución de litigios de consumo en el mercado único» (COM(1993) 576 final).
- «Libro Verde sobre las modalidades alternativas de solución de conflictos en el ámbito del derecho civil y mercantil» (COM(2002) 196 final de 19.4.2002).
- Recomendación de la Comisión, de 12 de mayo de 1995, relativa a los plazos de pago en las transacciones comerciales, y la Comunicación de la Comisión correspondiente, DO L 127 de 10.6.1995 y DO C 144 de 10.6.1995.
- 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).
- Directiva 2000/35/CE, de 29 de junio de 2000, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las transacciones comerciales, DO L 200 de 8.8.2000.
- Reglamento (CE) n° 44/2001 del Consejo, de 22 de diciembre de 2000, relativo a la competencia judicial, al reconocimiento y a la ejecución de resoluciones en materia civil y mercantil (Bruselas I) en el DO L 12 de 16.1.2001. El Dictamen del CESE sobre este asunto fue elaborado por el Sr. Malosse (CESE 233/2000 de 1 de marzo de 2000, DO C 117 de 26.4.2000).
- Reglamento CE/805/2004, de 21 de abril de 2004, por el que se establece un Título Ejecutivo Europeo para créditos no impugnados, en DO L 143 de 30.4.2004. El Dictamen del CESE a este respecto fue elaborado por el Sr. Ravoet (CESE 1348/2002, de 11 de diciembre de 2002) en DO C 85 de 8.4.2003.
- Reglamento (CE) n° 1206/2001 del Consejo, de 28 de mayo de 2001, relativo a la cooperación entre los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros en el ámbito de la obtención de pruebas en materia civil o mercantil, en DO L 174 de 27.6.2001. El Dictamen del CESE a este respecto fue elaborado por el Sr. Hernández Bataller (CESE 228/2001 de 28 de febrero de 2001; DO C 139 de 11.5.2001).
- Programas de medidas destinadas a la aplicación del principio de reconocimiento mutuo en materia civil y mercantil (DO C 12 de 15.1.2001).
- Reglamento (CE) n° 1346/2000 del Consejo, de 29 de mayo de 2000, relativo a los procesos de insolvencia, en el DO L 160 de 30.6.2000. El Dictamen del CESE a este respecto fue elaborado por el Sr. Ravoet (CESE 79/2001, de 26 de enero de 2001, DO C 75 de 15.3.2000).
- Propuesta de Reglamento (CE) n° 1347/2000 del Consejo relativo a la competencia, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia matrimonial y de responsabilidad parental sobre los hijos comunes, ídem. El Dictamen del CESE a este respecto fue elaborado por el Sr. Braghin (CESE 940/1999, de 20 de octubre de 1999, DO C 368 de 20.12.1999).
- Reglamento (CE) n° 1348/2000 del Consejo, de 29 de mayo de 2000, relativo a la notificación y al traslado en los Estados miembros de documentos judiciales y extrajudiciales en materia civil o mercantil. ídem. El dictamen del CESE a este respecto fue elaborado por el Sr. Hernández Bataller (CESE 947/1999, de 21 de octubre de 1999, DO C 368 de 20.12.1999).
- Decisión del Consejo, de 28 de mayo de 2001, por la que se crea una Red Judicial Europea en materia civil y mercantil, DO L 174, de 27.6.2001. El dictamen del CESE a este respecto fue elaborado por el Sr. Retureau (CESE 227/2001, de 28 de febrero de 2001, DO C 139 de 11.5.2001).
- Reglamento (CE) n° 1896/2006 del Consejo, de 12 de diciembre de 2006 (DO L 399 de 30.12.2006), relativo a los procesos de insolvencia. El dictamen del CESE sobre la Propuesta de Reglamento (COM (2004)173 final, de 19.3.2004) fue elaborado por el Sr. Pegado Liz (CESE 133/2005, de 22.2.2005, DO C 221 de 8.9.2005).
- Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un proceso europeo de escasa cuantía (COM (2005) 87 final de 15.3.2005). El dictamen del CESE sobre el asunto fue elaborado por el Sr. Pegado Liz (CESE 243/2006, de 14 de febrero de 2006).
- «Libro verde sobre una mayor eficacia en la ejecución de las resoluciones judiciales en la unión europea: embargo de activos bancarios» (COM(2006) 618 final. El dictamen del CESE a este respecto fue elaborado por el Sr. Pegado Liz (CESE 1237/2007, de 26 de septiembre de 2007).

7. Parámetros de una acción colectiva de ámbito comunitario

7.1 *Lo que no debe ser la acción colectiva*

7.1.1 La acción colectiva no debe ser una acción de representación

7.1.1.1 Sólo pueden interponer acciones de representación ciertas entidades especialmente habilitadas para ello (asociaciones de consumidores, Ombudsman). En general, los consumidores no pueden lograr que se compense su perjuicio individual.

7.1.1.2 El principal objetivo de este procedimiento consiste en que cesen las actuaciones contrarias a los derechos de los consumidores así como, en determinados países, que se eliminen las cláusulas abusivas o ilícitas de los contratos en materia de consumo, supuesto en el cual el juez no puede imponer ninguna medida de resarcimiento.

7.1.1.3 Algunos países han introducido mecanismos para poder indemnizar a los consumidores. Sin embargo, las indemnizaciones no se abonan a los consumidores individuales, sino que las conservan las entidades representativas o revierten al Estado con fines sociales.

7.1.1.4 Por consiguiente, en la práctica este mecanismo no equivale a una auténtica acción colectiva mediante la cual se logra indemnizar a todos los consumidores al término de un único procedimiento.

7.1.2 La acción colectiva no debe ser una «class action» como en los EE.UU.

7.1.2.1 Instaurar una acción colectiva europea no equivale a trasladar a Europa la «class action» de los Estados Unidos. El sistema judicial estadounidense es muy distinto de los existentes en los Estados miembros. Los puntos débiles de la «class action», criticados por dar lugar a desviaciones, son propios de dicho sistema judicial y no podrían instaurarse en Europa.

7.1.2.2 En Estados Unidos, las resoluciones judiciales las dicta un jurado popular junto con magistrados elegidos. Esta peculiar composición de los órganos jurisdiccionales, distinta de la que se practica en la mayoría de los Estados miembros (magistrados profesionales) implica a menudo que en determinados Estados se estimen demandas fantosmas o se dicten resoluciones demasiado favorables a los demandantes, de manera que los consumidores ejercitan preferentemente sus demandas ante ciertos tribunales en lugar de otros considerados menos benévolos («forum shopping» o búsqueda del órgano jurisdiccional más ventajoso).

7.1.2.3 Por el contrario, la acción colectiva europea debería permitir evitar el «forum shopping» puesto que en cada Estado miembro se diseñaría e implantaría un tipo de procedimiento único, de manera que, cualquiera que fuera el órgano jurisdiccional escogido por los demandantes, el desarrollo del proceso y las medidas impuestas por el juez serían de igual naturaleza.

7.1.2.4 A los daños y perjuicios compensatorios podrían añadirse daños y perjuicios punitivos. Las indemnizaciones, que imponen los jurados y magistrados elegidos, son a menudo astronómicas. Los daños y perjuicios punitivos no existen en casi ningún país europeo.

7.1.2.5 Los letrados son remunerados con arreglo a un sistema generalizado de «contingency fees» (honorarios por imprevistos). Se trata de una especie de pacto de «quota litis» en el que los letrados, que pueden incluso actuar como demandantes, participan de los resultados de la demanda. Este sistema está prohibido en la mayoría de los Estados miembros de la Unión Europea, ya sea por Ley o por los códigos deontológicos de los letrados.

7.2 *La principal dicotomía: «opted-in» u «opted-out»*

El análisis de los procedimientos de acción colectiva adoptados en los Estados miembros permite clasificarlos en función del mecanismo principal de ejercicio de la acción y de intervención del consumidor en el procedimiento. Si éste tiene que efectuar voluntariamente una gestión para ser parte en el proceso, entonces el mecanismo se denomina de «opted-in»; cuando el ejercicio de la acción implique automáticamente la intervención de dicho consumidor en el procedimiento sin que necesite manifestarse, se tratará de un dispositivo de «opted-out». En este último supuesto, el consumidor siempre puede abandonar el procedimiento. Por consiguiente, el diseño de una acción colectiva europea requiere necesariamente escoger un mecanismo en el que basarla.

7.2.1 «Opted-in» y «test case»

7.2.1.1 El sistema de «*opted-in*» (consentimiento previo) supone que la persona exprese su voluntad de ser parte en el proceso. Los interesados, por tanto, deben manifestarse y formalizar expresamente su intervención adhesiva antes de que se dicte la resolución.

Paralelamente a este mecanismo de «*opted-in*» se han desarrollado sistemas denominados «*test cases*» («asunto piloto»), basados en una primera resolución judicial declaratoria. Estos procedimientos se asemejan a las acciones colectivas basadas en el «*opted-in*», puesto que, también en ese supuesto, los interesados deben manifestarse para ser parte en el proceso y presentar demandas individuales. La particularidad de este mecanismo reside en que el juez selecciona una de las demandas individuales y resuelve únicamente sobre ésta. La resolución que dicte en el «asunto piloto» se hará extensiva a las demás demandas individuales admitidas por dicho órgano jurisdiccional.

7.2.1.2 Ventajas de dichos mecanismos

7.2.1.2.1 Cada miembro del grupo debe manifestarse para ser parte en el proceso, generalmente solicitando su inclusión en un registro. Por consiguiente, manifiestan expresamente su voluntad, lo que permite conformarse al principio de libertad para interponer recursos. El demandante sólo actúa en nombre de las personas que le hayan otorgado formalmente su autorización.

7.2.1.2.2 La modalidad «*opted-in*» permite evaluar *ex ante* el importe previsible de las indemnizaciones objeto de litigio. Ello es importante tanto, con carácter general, para las partes demandadas contra las que va dirigida directamente la demanda de indemnización como respecto de la posibilidad de que suscriban pólizas de seguro que cubran parte de los perjuicios de que se trata. Así, se reservarán recursos económicos adecuados para satisfacer demandas legítimas de indemnización.

7.2.1.2.3 En el sistema de «*test case*», se somete un único caso individual a la apreciación del juez: ello permite ganar tiempo y eficacia, puesto que el juez se pronuncia acerca de la responsabilidad del profesional demandado partiendo únicamente de dicho caso concreto.

7.2.1.3 Inconvenientes de dichos mecanismos

7.2.1.3.1 Estos mecanismos son difíciles de gestionar, además de costosos: los interesados se tienen que manifestar para ser parte en el proceso y constituir un expediente individual. La gestión de los expedientes individuales pasa a ser compleja en cuanto el número de interesados es elevado.

7.2.1.3.2 Ello da lugar a plazos procesales muy amplios, porque el tribunal tiene que organizar y tramitar todos los expedientes individuales. Sin embargo, en los litigios masificados, que dan lugar a la mayoría de las acciones colectivas, los perjuicios individuales son relativamente homogéneos y a menudo no requieren un análisis individualizado.

7.2.1.3.3 El mecanismo de asunto «piloto» implica que el juez no siempre fija el importe de las indemnizaciones y se remite en ocasiones a procedimientos individuales. Ello suscita dificultades de gestión y la prolongación de los plazos procesales.

7.2.1.3.4 Además, del análisis de las acciones colectivas con «*opted-in*» o «*test case*» emprendidas en países que cuentan con este mecanismo se desprende que gran parte de los consumidores no presentan demandas ante el tribunal por falta de medidas eficaces de información sobre la existencia del procedimiento. Por otra parte, muchos de los interesados se niegan a someter su caso al tribunal en razón de los obstáculos materiales, económicos y psicológicos que genera la acción judicial (exigencia de tiempo y dinero, así como complejidad extrema).

7.2.1.3.5 Por consiguiente, hay una gran divergencia entre el número de personas que interponen realmente recursos y las que podrían hacerlo. En consecuencia, los consumidores no son indemnizados íntegramente. El profesional que mediante determinadas prácticas obtiene un beneficio ilícito lo conserva en gran parte. El objetivo disuasivo del procedimiento no se alcanza.

7.2.1.3.6 Estos mecanismos plantean asimismo un problema en cuanto al efecto relativo de la cosa juzgada. La resolución dictada en el procedimiento incoado mediante la acción colectiva sólo surte efecto respecto de las personas que se han formalizado su intervención adhesiva en el proceso. Por consiguiente, los consumidores que no se han manifestado podrán ejercitar libremente acciones individuales que podrán desembocar en resoluciones contradictorias respecto de la obtenida a raíz de la acción colectiva.

7.2.2 «Opted-out»

7.2.2.1 La acción colectiva tradicional basada en un sistema de «*opted-out*» (exclusión *a posteriori*) involucra por defecto a todas las víctimas de determinado comportamiento, salvo las que hayan manifestado expresamente su voluntad de ser excluidas.

Algunos Estados miembros se han inspirado en este mecanismo para instaurar un procedimiento «*sui generis*» de acción colectiva.

7.2.2.2 Ventajas de este mecanismo

7.2.2.2.1 Del análisis de los sistemas nacionales adscritos al sistema de «*opted-out*» se desprende que este procedimiento es más fácil de gestionar y más eficaz que otros mecanismos instaurados en determinados Estados miembros.

7.2.2.2.2 Garantiza el acceso real de los interesados a la justicia y, por consiguiente, una reparación justa y efectiva a todos los consumidores perjudicados por las prácticas de que se trate.

7.2.2.2.3 Evita dificultades de gestión al demandante y al tribunal (en efecto, los miembros del grupo no se manifiestan hasta el final del proceso, en lugar de en sus fases iniciales).

7.2.2.2.4 Por otra parte, tiene un efecto realmente disuasorio para la parte responsable, ya que se ve obligada a resarcir a todas las personas perjudicadas por determinada práctica y, en su caso, a devolver el importe del beneficio obtenido mediante ésta.

7.2.2.2.5 También hay que tener en cuenta las ventajas que presenta este tipo de procedimientos para los profesionales. La acción colectiva permite ahorrar recursos humanos y financieros, resultando más eficaz la defensa del profesional. En lugar de tener que gestionar, simultáneamente, multitud de litigios similares pendientes antes muchos órganos jurisdiccionales diferentes; prepara su defensa ante un único tribunal.

7.2.2.3 Inconvenientes de este mecanismo

7.2.2.3.1 Este mecanismo podría considerarse contrario a los principios constitucionales de determinados países y al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos, en particular la libertad de interponer recursos judiciales en la medida en que las personas integran automáticamente el grupo sin haber manifestado de forma expresa su acuerdo respecto de la acción. Si no se retiran, podrían quedar vinculadas por la resolución que se dicte.

No obstante, es perfectamente posible salvaguardar esta libertad individual, ya sea transmitiendo a los afectados una información personalizada que permita considerar, a continuación, que las personas que no se retiran otorgan un mandato tácito para ejercitar la acción; o bien otorgando a los miembros del grupo la posibilidad de retirarse del procedimiento en cualquier momento, incluso después de dictarse la resolución y, en caso de que les sea desfavorable, permitiéndoles emprender acciones individuales.

7.2.2.3.2 Los derechos de la defensa tales como el principio del debate contradictorio y el principio de igualdad de las armas quedarían igualmente salvaguardados: el profesional debe poder formular sus alegaciones específicas contra uno de los afectados que integran el grupo. Este principio está vinculado al de proceso equitativo consagrado en el artículo 6 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos. En efecto, en el sistema de «*opted-out*» es posible que no se designe personalmente a cada interesado y que el profesional no los conozca a todos. Por consiguiente, éste podría verse imposibilitado para formular sus alegaciones individualizadas.

Ahora bien, en el marco de una acción colectiva las situaciones individuales son necesariamente homogéneas, extremo éste que garantiza el juez. Los litigios en materia de consumo y competencia generalmente versan sobre contratos, de manera que las situaciones de los interesados son casi idénticas. La «*causa petendi*» es una sola. Así, difícilmente podría el profesional formular contra determinado consumidor alegaciones individualizadas.

El juez puede, en cualquier fase del proceso, desestimar un recurso en el que detecte una gran heterogeneidad entre las situaciones de hecho o de Derecho.

Por último, en la fase de indemnización, el juez puede crear subgrupos para adaptar en particular el importe de la misma a las situaciones individuales y, por tanto, a las posibles atenuaciones de responsabilidad.

7.2.3 «Opted-out» y «opted-in» según el tipo de litigio

7.2.3.1 El sistema escogido recientemente por Dinamarca y Noruega prevé mecanismos tanto de «*opted-out*» como de «*opted-in*». El juez puede escoger un sistema de «*opted-out*» si los litigios son de escasa cuantía, las demandas similares y si resulta difícil incoar un procedimiento sobre la base de «*opted-in*». En materia de consumo, surgen muchos conflictos en los que los consumidores carecen de recursos individuales eficaces debido al elevado número de afectados y a las reducidas cantidades litigiosas. El procedimiento basado en «*opted-out*» permite considerar eficazmente a todos los afectados e imponer una sanción proporcional al beneficio ilícito que se haya podido obtener. Para los litigios en los cuales el perjuicio individual es elevado, se escoge el sistema basado en «*opted-in*», lo cual implica que cada consumidor se dé a conocer para ser parte en el procedimiento.

7.2.3.2 Ventajas de este mecanismo

Para los litigios masificados, queda facilitada la instrucción del proceso. El objetivo de resarcimiento se alcanza si la medida publicitaria es eficaz. También se logra el objetivo de disuasión.

Las posibles violaciones de los principios constitucionales y del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos quedan compensadas por la eficacia del resarcimiento y de la disuasión.

7.2.3.3 Inconvenientes de este mecanismo

Cabe señalar, en primer lugar, la dificultad de delimitar la frontera entre los mecanismos de «*opted-in*» y «*opted-out*». Los dos países que han adoptado estos mecanismos lo han hecho recientemente y aún no han surgido casos concretos. En la legislación sólo se hace referencia a «*litigios masificados de escasa cuantía que, previsiblemente, no desembocarán en procesos individuales*».

Esta dificultad para delimitar claramente esta diferencia puede suscitar amplios debates durante el proceso y recursos que alargarán los plazos procesales.

7.3 El papel del juez

7.3.1 En este tipo específico de procedimiento que implica a múltiples demandantes, la potestad otorgada al juez es una cuestión clave.

7.3.2 En efecto, en la mayoría de los mecanismos de «*opted-out*» el juez conoce, en una primera fase, de la admisibilidad del recurso. En los «*test case*» el análisis del expediente individual responde a la misma finalidad.

7.3.2.1 El interés de la fase de admisibilidad consiste en descartar al iniciarse el procedimiento todas las demandas que manifiestamente carecen de fundamento o son fantasiosas, ya que podrían socavar ilegítimamente la imagen de la parte adversa, evitando que prosperen procedimientos abusivos o inadecuados.

7.3.2.2 El juez garantiza el desarrollo satisfactorio de esta fase de admisibilidad. Concretamente, ha de comprobar el cumplimiento de los requisitos impuestos por la Ley para emprender una acción colectiva.

7.3.2.3 Se trata concretamente de que:

- el litigio exista (la acción del demandante no puede haber prescrito);
- la composición del grupo impida incoar un procedimiento conjunto o mediante mandato;
- los miembros del grupo sometan cuestiones comunes de hecho o de Derecho (misma «*causa petendi*»);
- la demanda interpuesta contra el profesional sea coherente respecto de los hechos alegados (criterio de apariencia jurídica seria o «*fumus boni iuris*»);
- el demandante pueda representar y salvaguardar adecuadamente los intereses de los miembros del grupo.

7.3.3 En una fase posterior, también es importante que el juez pueda dar su visto bueno a una eventual propuesta de transacción o descartarla por considerarla contraria a los intereses de los miembros del grupo. Para ello debe disponer de una potestad más amplia que la de homologar transacciones que le otorga habitualmente la ley en la mayoría de los sistemas judiciales de los Estados miembros.

7.3.4 La particularidad de este procedimiento requiere asimismo prever modalidades adecuadas de aportación de pruebas. El juez debe poder dictar una orden conminatoria dirigida a la parte adversa o a terceros para que aporten determinados documentos, o bien acordar medidas de instrucción para que se aporten nuevas pruebas. La legislación mediante la que se instaura la acción colectiva debe prever expresamente que el juez no puede negarse a ello si los demandantes lo solicitan.

7.3.5 Para que los magistrados puedan asumir lo mejor posible estas potestades, parece necesario prever que sólo determinados órganos jurisdiccionales debidamente identificados sean competentes para conocer de las acciones colectivas. Por consiguiente, habría que adaptar las estructuras judiciales de los Estados miembros y organizar cursos específicos para los jueces de dichos órganos jurisdiccionales.

7.4 La reparación efectiva de los daños

7.4.1 La acción colectiva debe permitir solicitar la reparación de los daños materiales (económicos), de los daños personales y del *pretium dolores*, así como de otros perjuicios morales. Dado que el objetivo de la acción consiste tanto en indemnizar a los consumidores como en disuadir, parece necesario prever la indemnización íntegra de los daños ocasionados. También debe ser posible facilitar a los órganos jurisdiccionales métodos de evaluación sencillos, poco costosos y transparentes sin renunciar al principio de reparación.

7.4.2 Asimismo, los demandantes de la acción colectiva deben poder obtener del juez varios tipos de reparación. Además del cese de las prácticas ilícitas o de la anulación del acto que siguen siendo posibles, la reparación de los daños debería poder ser directa o indirecta. Debería también verse reforzada por otras medidas de resarcimiento, como dar publicidad a la difusión, la publicación, etc.

7.4.3 La reparación directa e individual no puede ser la única disponible, ya que en ciertos casos será difícil —o incluso, imposible— de alcanzar, ya sea por la imposibilidad de identificar a los integrantes de un grupo en el marco de un mecanismo de «*opted-out*», por ser demasiado numerosos o porque el importe de su perjuicio individual es demasiado reducido. Lo esencial es resarcir en cualquier caso a los afectados, aunque sea de manera indirecta, y lograr el efecto disuasorio.

7.4.3.1 Es preciso crear mecanismos adecuados en el caso de que el juez pueda calcular el importe de cada reparación individual para los miembros identificados o identificables del grupo («*opted-in*», asunto «piloto» o, incluso, «*opted-out*» cuando, por ejemplo, el profesional ha aportado la lista de los clientes afectados), pero también en el caso en que dicha distribución individual resulte demasiado onerosa en relación con el reducido importe del perjuicio individual.

7.4.3.2 De igual modo, si no se distribuyen íntegramente las cantidades, hay que privilegiar una medida de reparación indirecta empleando el remanente en su totalidad. En su resolución, el juez deberá describir detalladamente la acción financiada con cargo al remanente y fijar las modalidades de control de su realización que se puede delegar a un tercero.

7.4.3.3 En caso de que incluso esta medida de reparación indirecta resulte imposible, el importe del remanente fijado por el juez deberá ingresarse íntegramente en un fondo de ayuda a las acciones colectivas para financiar nuevos procesos.

7.4.3.4 Si el juez no puede calcular el importe de cada reparación individual en caso de que no se pueda identificar a todos los integrantes del grupo (mecanismo de «*opted-out*» únicamente), debe poder fijar un sistema de evaluación para los distintos tipos de perjuicio. La distribución de dichas cantidades puede delegarse a la secretaría del órgano jurisdiccional, o también al abogado del representante del grupo o a un tercero (aseguradora, contable, etc.) con la ventaja de eximir al tribunal de esta fase compleja y larga de análisis de las demandas individuales.

7.4.3.5 En la segunda hipótesis, el juez debe imponer una indemnización individual a favor de los integrantes del grupo que se hayan dado a conocer a raíz de la medida de información sobre la resolución judicial y el remanente debe dedicarse a emprender acciones para reparar indirectamente el perjuicio sufrido por dicho grupo.

7.4.3.6 Si resulta imposible acordar ninguna medida indirecta, el remanente deberá restituirse al fondo de ayuda.

7.5 *Los recursos*

7.5.1 En respuesta a una acción colectiva, una y otra parte deben poder interponer recursos.

7.5.2 Habida cuenta de la importancia que reviste, por una parte, la necesidad de indemnizar rápidamente a las víctimas y, por otra, la certeza de que se han apreciado ecuánimemente los derechos de ambas partes, conviene conciliar dichos imperativos con el derecho de cada una de las partes a impugnar la resolución.

7.5.3 Por consiguiente, parece importante que el reconocimiento de dicho derecho compela a los Estados miembros a instaurar un procedimiento acelerado de apelación que permita evitar mecanismos puramente dilatorios.

7.5.4 Por otra parte, la certeza de que las indemnizaciones que la parte adversa se ve condenada a pagar están debidamente provisionadas en su contabilidad constituye asimismo una garantía en caso de impugnación por los integrantes del grupo.

7.6 *Financiación del sistema*

7.6.1 Con el tiempo, el sistema de acción colectiva debe autofinanciarse.

7.6.2 Habida cuenta de que no es aconsejable, ni incluso tampoco posible, instaurar un sistema generalizado de «contingency fees» (honorarios por imprevistos) como en Estados Unidos, por ser contrario a la tradición jurídica europea, es indispensable prever un modo de financiación que permita a los demandantes que no dispongan de medios económicos emprender una acción colectiva, obtener un adelanto de las costas (honorarios del letrado, gastos de peritaje en el marco de medidas de instrucción acordadas por el juez, etc.).

7.6.3 Uno de los modos de financiación de este sistema sería crear un «Fondo de ayuda para los recursos colectivos», alimentado por los «beneficios ilícitos» obtenidos por las empresas condenadas, cuyo importe fije el juez en el procedimiento, en la medida en que no los reclamen directamente los afectados que hayan sido identificados ⁽³⁵⁾

7.6.4 Además, el fondo de ayuda puede servir para centralizar todos los datos relativos a las acciones colectivas pendientes y recibir el encargo de difundir información sobre las gestiones a emprender para darse a conocer, excluirse del grupo u obtener una indemnización.

7.7 *Otras normas procesales*

En la práctica, habrá que establecer multitud de normas procesales que se enuncian a continuación «*pro memoria*».

Concretamente, se trata de:

- un sistema de notificación a los interesados;
- las costas y la asistencia judicial;
- la cooperación entre las autoridades judiciales y administrativas de los Estados miembros;
- los plazos para practicar las actuaciones judiciales y los plazos de prescripción;
- la utilización de Internet (*ejustice*).

8. **Instrumento jurídico: reglamento o directiva**

8.1 La introducción de esta acción colectiva en el ámbito comunitario podría efectuarse mediante directiva o reglamento; por definición, se considera que, dada su naturaleza, una mera recomendación no garantiza las condiciones de eficacia y uniformidad necesarias para la adopción armonizada de tal iniciativa en los veintisiete Estados miembros.

⁽³⁵⁾ Buen ejemplo de ello es el «Fondo de ayuda al recurso colectivo» de Quebec, considerado indispensable para el buen desarrollo de los recursos colectivos. Este fondo se nutre del reembolso de las cantidades avanzadas a los demandantes que han ganado su recurso colectivo y por el remanente de las indemnizaciones que no han sido reclamadas por los miembros del grupo. El demandante que interpone una demanda colectiva debe obtener del juez únicamente el reembolso, en base a los justificantes, de los gastos en que haya incurrido para presentar su demanda.

8.2 En la medida en que está previsto dotar otras cuestiones de un alcance más amplio sin vincularlas exclusivamente a los derechos de los consumidores y habida cuenta de que los artículos 65 y 67 del Tratado constituyen su base jurídica, sería posible adoptar un Reglamento al igual que, por ejemplo, en el caso de los Reglamentos sobre los procedimientos de insolvencia, el título ejecutivo europeo, el proceso monitorio europeo, el procedimiento europeo para demandas de menor cuantía o el embargo de activos bancarios.

8.3 Aunque se ha decidido restringir, al menos en una primera fase, el ámbito de aplicación de esta iniciativa a los derechos de los consumidores, la manera más adecuada de instaurar esta acción colectiva en la esfera comunitaria parece ser la directiva, que constituiría la prolongación de la Directiva sobre la acción inhibitoria.

8.4 En efecto, aún subsisten importantes divergencias entre los Estados miembros en cuanto a las normas procesales y, por consiguiente, procede extraer con carácter general los principios fundamentales de la acción colectiva, habida cuenta de que los Estados traspondrán la directiva ateniéndose a sus principios procesales habituales.

En efecto, no es seguro lograr, por ejemplo, una armonización, ya que los órganos jurisdiccionales designados para conocer de esta acción han de atenerse a las normas organizativas del sistema judicial de cada Estado.

Las formas de interposición de recursos ante el juez han de adaptarse a las especificidades de cada Estado. Por consiguiente, un reglamento resultaría inadecuado.

8.5 Además, resulta evidente que, en tal supuesto, la directiva debe prever una armonización total para evitar que los Estados miembros instauren un sistema más restrictivo en detrimento de las empresas cuya sede se halle en el Estado miembro en cuestión.

Bruselas, 14 de febrero de 2008.

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 al menos un cuarto de los votos emitidos, fueron rechazadas en el transcurso de los debates:

1. Punto 7.2.2.2.4

~~«Por otra parte, tiene un efecto realmente disuasorio para la parte responsable, ya que se ve obligada a resarcir a todas las personas perjudicadas por determinada práctica y, en su caso, a devolver el importe del beneficio obtenido mediante ésta.»~~

Exposición de motivos

Véanse los motivos expuestos respecto del punto 7.6.3.

Resultado de la votación

Votos a favor: 104 Votos en contra: 114 Abstenciones: 13

2. Punto 7.6.1

Suprímase.

~~«Con el tiempo, el sistema de acción colectiva debe autofinanciarse.»~~

Exposición de motivos

El acceso a la justicia es una responsabilidad que incumbe a las autoridades públicas y no puede depender del desenlace de recursos anteriores que no guardan relación con otros posteriores (véanse también los motivos expuestos respecto del punto 7.6.3).

Resultado de la votación

Votos a favor: 107 Votos en contra: 116 Abstenciones: 10

3. Punto 7.6.3

Sustitúyase el punto 7.6.3

«Uno de los modos de financiación de este sistema sería crear un "Fondo de ayuda para los recursos colectivos", alimentado por los "beneficios ilícitos" obtenidos por las empresas condenadas, cuyo importe fije el juez en el procedimiento, en la medida en que no los reclamen directamente los afectados que hayan sido identificados. Corresponde a las autoridades públicas garantizar el acceso a la justicia, por ejemplo, dedicando los fondos recaudados en concepto de multas por infringir el Derecho del consumo a financiar recursos colectivos.»

Exposición de motivos

El recurso previsto está encaminado a obtener una indemnización por los perjuicios sufridos por los consumidores, excluyéndose cualquier «indemnización punitiva». Este concepto, procedente de la práctica en los Estados Unidos, amalgama erróneamente intereses civiles y ámbito penal. La obligación de indemnizar a los consumidores perjudicados tiene para el infractor un importante efecto disuasorio y otorga a las víctimas una indemnización plena de su perjuicio.

En cuanto a la cuestión del beneficio obtenido a resultas de una infracción o fraude, entra en el ámbito de las sanciones impuestas por las autoridades públicas. Así, éstas pueden dedicar los fondos recaudados en concepto de multas por dichas prácticas a facilitar la incoación de recursos colectivos. En efecto, la responsabilidad de garantizar el acceso a la justicia incumbe a los poderes públicos, sujetos a un control democrático, en lugar de a personas y organizaciones sometidas al Derecho privado.

Como las indemnizaciones se otorgarán a consumidores perjudicados, resulta inoportuno crear vínculos artificiales entre el remanente de una acción y recursos incoados posteriormente, especialmente en aquellos casos en que la gestión presente un interés distinto del de lograr una justa compensación para los consumidores perjudicados en un caso determinado.

Resultado de la votación

Votos a favor: 104 Votos en contra: 106 Abstenciones: 18

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 — Estrategia comunitaria en materia de política de los consumidores 2007-2013 — Capacitar a los consumidores, mejorar su bienestar y protegerlos de manera eficaz»

COM(2007) 99 final

(2008/C 162/02)

El 13 de marzo de 2007, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Comisión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social Europeo — Estrategia comunitaria en materia de política de los consumidores 2007-2013 — Capacitar a los consumidores, mejorar su bienestar y protegerlos de manera eficaz»

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 31 de enero de 2008 (ponente: Sra. DARMANIN).

En su 442º Pleno de los días 13 y 14 de febrero de 2008 (sesión del 13 de febrero), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 148 votos a favor y 5 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE considera positiva esta estrategia para 2007-2013 y cree que se trata de un avance prometedor en el ámbito de la estrategia de protección de los consumidores. El CESE reconoce que el plan que la Comisión ha elaborado es ambicioso, aunque a veces impreciso, y desea que los objetivos se alcancen dentro del calendario especificado.

1.1.1 No obstante, el CESE estima que un presupuesto que asciende a una media de 22,7 millones de euros anuales para el programa de la estrategia en materia de política de los consumidores es lamentablemente una cantidad demasiado pequeña para la aplicación de las medidas recogidas en la estrategia. Hay un desajuste evidente entre la voluntad declarada en la estrategia y los recursos asignados para aplicarla.

1.2 El CESE señala que, aunque la estrategia es positiva y ambiciosa, las medidas adoptadas hasta ahora en el ámbito de la política de los consumidores han sido decepcionantes y, por lo tanto, no permiten ser optimistas sobre su éxito. Para alcanzar los ambiciosos objetivos es necesario establecer un programa dinámico a corto plazo.

1.3 El CESE también señala que la legislación tiene un papel fundamental en la protección de los consumidores. Por otra parte, la legislación vigente no es flexible y la existencia de un mercado justo podría ser vital para los consumidores y los proveedores. Cuando el mercado no funciona correctamente, legislar es inevitable. El CESE pide a la Comisión que garantice que cuando la legislación sea necesaria se aplique y se cumpla realmente. Asimismo, pide que no menoscabe de ninguna forma la protección de los consumidores existente en los Estados miembros. Uno de los instrumentos mencionados al respecto es un mejor seguimiento del mercado y, con tal fin, el CESE pide a la Comisión que garantice la realización de estudios de mercado a nivel macro y microeconómico. La legislación debe ir acompañada de un control de su aplicación y de una evaluación permanentes. Además, es esencial que la legislación sea simple e inteli-

gible, dado que la mayor parte de los operadores del mercado interior son PYME.

1.3.1 Es recomendable que el programa de la política de los consumidores no sólo garantice la aplicación y la evaluación de las salvaguardas de los derechos de los consumidores, sino también que facilite la cooperación y coordinación entre las organizaciones empresariales y de protección de los consumidores en los Estados miembros. En última instancia, por encima de la legislación como tal, los derechos de los consumidores están mejor protegidos cuando ambos grupos colaboran para alcanzar un objetivo común.

1.4 La educación de los consumidores y los proveedores de servicios y minoristas es un aspecto fundamental para cumplir y conocer la legislación, pero también es básico para lograr una producción y un consumo responsables y sostenibles.

1.5 El CESE considera esencial abordar los siguientes retos en el período 2007-2013:

- Mayor uso de la tecnología para la promoción justa y el consumo responsable de bienes y servicios — El comercio electrónico es una forma cada vez más utilizada para adquirir bienes y servicios, aunque no hay una protección de los consumidores dentro del marco legislativo actual dado que la evolución del comercio electrónico es más rápida que los aspectos de protección de los consumidores en este ámbito.
- Control de la aplicación de la legislación cuando sea necesario — La legislación de los Estados miembros y el control de su aplicación varían dentro de la UE. Es necesario que los que tienen un menor control alcancen el nivel de los Estados miembros con mejores resultados.
- Vías de recurso para los consumidores de forma individual y colectiva — Los consumidores deberían disponer de vías de recurso eficaces y fáciles en su Estado miembro y fuera de

sus fronteras. Asimismo, deberían armonizarse los mecanismos de recursos colectivos dentro de la UE, de forma que los grupos de consumidores individuales y los empresariales (especialmente las PYME) puedan utilizarlos.

- Protección de los derechos de los consumidores en los mercados internacionales.
- Inclusión de la protección de los consumidores en todas las políticas y la legislación de la UE.
- Supervisión rigurosa en determinados sectores del mercado en los que la protección de los consumidores sea imprescindible.

2. Síntesis de la estrategia de la Comisión

2.1 La estrategia destaca los principales retos que se plantearán durante el próximo período. En esencia, estos retos giran alrededor del hecho de que el mercado de servicios y minorista está evolucionando y creciendo de una forma en la que se transfiere mayor capacitación a los consumidores. Sin embargo, esta mayor capacitación puede generar una mayor separación entre los consumidores con el conocimiento y los medios adecuados y los grupos de consumidores vulnerables. En todo caso, esta capacitación no supone necesariamente que se maximiza el bienestar de los consumidores, por lo que es esencial que no se ponga en peligro la confianza de los consumidores. Otro reto es la capacidad de las empresas, especialmente las PYME, para adaptarse a los avances tecnológicos que provocan un cambio en el modelo de venta de sus productos o servicios y que se basan más en el comercio electrónico y en los servicios adaptados a los consumidores.

2.2 Los objetivos establecidos en la estrategia que deben haberse alcanzado en 2013 son los siguientes:

- Capacitar a los consumidores de la UE, ya que se trata del aspecto esencial para garantizar el bienestar de los consumidores a la vez que se incrementa la competitividad, a partir de una información buena y pertinente, contratos justos y vías de recurso.
- Mejorar el bienestar de los consumidores de la UE en cuanto a precios, oferta, calidad, asequibilidad y seguridad.
- Protección eficaz de los consumidores contra los riesgos graves, especialmente los que no pueden afrontarse directamente de manera individual.

Se considera que estos objetivos son los elementos básicos para el crecimiento económico del mercado interior.

2.3 Estos objetivos se alcanzarán con el establecimiento de un marco jurídico para la asignación de los fondos de la política de los consumidores de la UE, con el fin de garantizar la protección de los consumidores y la aplicación efectiva de la legislación mediante el control, la cooperación la información, la educación y las vías de recurso.

2.4 Por lo tanto, los ámbitos prioritarios establecidos abarcan los siguientes asuntos:

- Mejor seguimiento de los mercados de consumo y de las políticas nacionales de los consumidores
- Regular mejor la protección de los consumidores
- Mejorar el control de la aplicación y las vías de recurso
- Informar y educar mejor a los consumidores
- Hacer de los consumidores el núcleo de otras políticas y reglamentaciones de la UE

La estrategia destaca una serie de medidas dentro de cada ámbito prioritario y algunas de ellas se analizan en las observaciones específicas.

3. Observaciones generales

3.1 El CESE acoge con satisfacción la estrategia destinada a los consumidores de 2007 a 2013 y apoya en especial el concepto claramente detallado en la estrategia de que la confianza y la protección de los consumidores son un elemento básico para disponer de un mercado interior sano y próspero. No obstante, debería prestarse atención a los ejemplos acertados dentro de la UE en materia de autorregulación, corregulación y elaboración de códigos de conducta.

3.1.1 Sin embargo, el CESE no reduce la política de los consumidores a la realización del mercado interior; al contrario, como se señaló de manera acertada en el documento de la Comisión sobre un mercado único para la Europa del siglo XXI [COM(2007) 724 final], es el mercado interior el que debe tener como fin satisfacer y estar al servicio de los intereses de los consumidores.

3.1.2 El CESE considera que la Comisión debe orientar su política hacia la transparencia de los mercados y la consolidación del mercado interior, una política de los consumidores que potencie unos mercados eficientes, contribuya al crecimiento económico y al empleo e incremente el bienestar de los consumidores.

3.2 Los retos que determina la Comisión en el mercado interior son problemas reales que deben corregirse y que, de hecho, se recogen en la estrategia. Sin embargo, estos son retos del mercado y el CESE considera que la Comisión afronta otros dos de distinto orden: conseguir una armonización efectiva de las políticas nacionales y situar el bienestar de los consumidores en el núcleo de la actividad de las distintas Direcciones Generales de la Comisión.

3.3 El CESE considera que esta nueva Comunicación de la Comisión sobre la estrategia para 2007-2013 constituye un avance muy importante y prometedor y está mucho mejor estructurada que la anterior estrategia de salud y protección de los consumidores [COM(2005) 115 final], sobre la que el Comité también emitió un dictamen ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ DO C 88 de 11.4.2006. INT/271 — Ponente: Sr. Pegado Liz.

3.4 El CESE manifiesta su inquietud por las contradicciones que esta propuesta puede provocar con otras medidas ya aprobadas a nivel comunitario. La propuesta debería ser coherente con los objetivos operativos y la Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un programa de acción comunitaria en el ámbito de la política de los consumidores (2007-2013) ⁽²⁾.

3.5 El Comité desea que los objetivos que ha establecido la Comisión, aunque sean muy ambiciosos y a veces vagos y no muy precisos, se alcancen dentro del calendario especificado y de la manera más coherente posible con las exigencias del mercado interior y de los consumidores.

3.6 Aunque la Comisión ya ha puesto en marcha una serie de iniciativas para realizar los objetivos de esta política, como el Libro Verde sobre la revisión del acervo en materia de consumo, el Comité insta a la Comisión a llevar a cabo una revisión de las directivas concretas con diligencia. De hecho, las Comunicaciones presentadas recientemente sobre la aplicación de la Directiva en materia de contratos a distancia (COM(2006) 514 final) de 21 de septiembre de 2006 y sobre la Directiva sobre las garantías y la responsabilidad directa del productor (COM(2007) 210 final), así como las recientes modificaciones de la Directiva sobre régimen de tiempo compartido, han supuesto una decepción para el CESE dado que estas propuestas no van al fondo de la cuestión para superar los obstáculos que tienen realmente estos servicios. Además, no se atienen a los objetivos establecidos en la estrategia en materia de política de los consumidores.

3.6.1 El CESE espera con interés la propuesta de directiva de la Comisión sobre los derechos contractuales de los consumidores, mencionada en su Programa legislativo y de trabajo para 2008 (COM(2007) 64 final) y, una vez adoptada, dará a conocer su opinión sobre el asunto, especialmente respecto del cumplimiento de los principios expuestos en el proceso de simplificación del Derecho comunitario.

3.7 El CESE está dispuesto a apoyar, en determinadas condiciones y con fines muy específicos, la plena armonización de la legislación en materia de consumo si el objetivo principal es la realización del mercado interior. Sin embargo, este enfoque no debería acarrear un debilitamiento de los derechos que tienen los consumidores, sino que debería consolidarlos en los distintos Estados miembros, con el fin de fomentar nuevas compras transfronterizas que ofrezcan una situación ventajosa tanto para los consumidores como para el mercado de servicios y minorista. Asimismo, este enfoque no sólo debería aplicarse al nivel en que cada Estado miembro vela por establecer un grado adecuado de protección de los consumidores, sino también al nivel comunitario, donde se realizan esfuerzos para lograr una verdadera integración del mercado.

3.8 El CESE acoge con satisfacción las medidas enumeradas en los ámbitos prioritarios de la estrategia en materia de política de los consumidores. De hecho, el Comité espera con interés la aplicación de estas medidas. El CESE considera que los recursos (tanto financieros como humanos) de la DG Protección de los Consumidores son limitados. Ello hace que el trabajo de la DG

para alcanzar su objetivo sea todavía más arduo. Asimismo, un presupuesto que asciende a una media de 22,7 millones de euros anuales para el programa de la estrategia en materia de política de los consumidores es lamentablemente una cantidad demasiado pequeña para la aplicación de las medidas.

3.8.1 Asimismo, la experiencia adquirida con el programa anterior indica que muchos aspectos del mismo no pudieron ponerse en práctica por falta de personal. Además, el presupuesto asignado con carácter anual era superior al presupuesto asignado al período actual, que tiene objetivos menos ambiciosos.

4. Observaciones específicas

4.1 Mejor seguimiento de los mercados. El CESE reconoce que es necesario mejorar el conocimiento del mercado y, por lo tanto, apoya las medidas propuestas en esta prioridad. No obstante, el CESE insta enérgicamente a la Comisión a hallar formas innovadoras para determinar con exactitud las experiencias y opiniones de los consumidores. Además, la Comisión podría poner en práctica un enfoque de amplio alcance para estudiar las experiencias de los consumidores en los Estados miembros por medio de un análisis de casos reales y de su posterior solución. Asimismo, el Comité defiende que la recogida de datos sobre el mercado no debería implicar para cada empresa, especialmente las PYME, la realización de nuevas tareas gravosas.

4.2 Regular mejor la protección de los consumidores. Las iniciativas emprendidas en este ámbito prioritario deberían considerar plenamente las repercusiones del comercio electrónico y del mundo digital en los derechos del consumidor y, por lo tanto, establecer de forma clara las obligaciones y derechos en el entorno digital. Además, deberían elaborarse medidas para evitar que algunos grupos de consumidores no puedan utilizar determinados servicios debido a la brecha digital, dado que ello sólo daría lugar a una nueva categoría vulnerable de consumidores.

4.3 Mejorar el control de la aplicación y las vías de recurso. Sin duda, es necesario mejorar el control de la aplicación para garantizar que se alcanzan de hecho los objetivos de esta política, para lo que resulta indispensable una mayor cooperación entre los Estados miembros y la Comisión. El CESE considera satisfactorias y apoya las medidas sobre los recursos colectivos que propone la Comisión. Esta forma de recurso garantiza que se tratarán los problemas que los consumidores no pueden resolver por su cuenta.

4.4 Informar y educar mejor a los consumidores. El CESE defiende sin ambages que la educación y la información son indisolubles de la protección de los consumidores. La Red de Centros Europeos del Consumidor (Red CEC) ha supuesto un gran avance en la información a los consumidores. Sin embargo, el CESE considera que la Comisión también debería hallar medios más innovadores y creativos para comunicar realmente con los consumidores en general, y mediante un lenguaje que atraiga a la opinión pública.

⁽²⁾ Decisión nº 1926/2006/CE de 18 de diciembre de 2006 — DO L 404 de 30.12.2006, p. 39.

4.5 Consumo responsable y sostenible. Aunque debe aspirarse a contar con consumidores bien informados, también es importante destacar que el consumo se realice de modo responsable. Dado que la estrategia específica que no debe haber margen para proveedores de servicios y minoristas «desahonestos», también debe afirmarse que las empresas y los comerciantes esperan que los consumidores adopten unos modelos de consumo responsables. Además, el consumo sostenible debería convertirse en un ámbito importante del mercado interior y tanto los proveedores de servicios y minoristas como los consumidores deberían conocer mejor en qué consiste el consumo sostenible y ponerlo en práctica.

4.6 Los aspectos de la protección de los consumidores deben integrarse en todas las políticas y reglamentaciones de la UE. A este respecto, las medidas que propone la Comisión, como la designación de funcionarios de enlace con los consumidores en las DG, son positivas y deben contribuir de forma eficaz a alcanzar esta prioridad. El CESE coincide con los que piensan que cada DG debería informar con carácter anual sobre la manera en que ha integrado la política de los consumidores en su ámbito concreto. Por lo tanto, el CESE acoge con satisfacción la inclusión del apartado 2 del artículo 153 en las disposiciones generales del proyecto de Tratado de Reforma (nuevo artículo 12).

Bruselas, 13 de febrero de 2008.

4.7 Proteger mejor a los consumidores de la UE en los mercados internacionales. Es necesario que los consumidores también estén protegidos en los mercados internacionales. Esta protección no sólo debería referirse a la seguridad de los productos, que es un ámbito cada vez más importante para los consumidores de la UE, sino también a la protección respecto de los servicios o productos vendidos por medio del comercio electrónico que plantean problemas a los consumidores.

4.8 En la estrategia se indica que el objetivo de la Comisión es asegurarse de que la política en materia de servicios de interés general (SIG) vaya acompañada de las medidas adecuadas para los consumidores. El Comité espera que la Comisión comparta su punto de vista sobre los SIG y el servicio universal expuesto en diversos dictámenes, en consonancia con el nuevo Protocolo sobre los servicios de interés general del Tratado de Lisboa.

4.9 Cooperación entre las organizaciones empresariales y de protección de los consumidores. Por encima del ámbito de la legislación y del control de su aplicación, la cooperación entre ambos grupos aportará realmente la protección de los consumidores. Deben realizarse esfuerzos para facilitar esta cooperación. Los ejemplos de buenas prácticas en los Estados miembros que adoptan este enfoque y también tienen códigos de conducta al respecto deberían utilizarse en toda la UE.

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 y al Parlamento Europeo — La Política Espacial Europea»

COM(2007) 212 final

(2008/C 162/03)

El 26 de abril de 2007, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Comisión decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo — La Política Espacial Europea»

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 31 de enero de 2008 (ponente: Sr. Van IERSEL).

En su 442º Pleno de los días 13 y 14 de febrero de 2008 (sesión del 13 de febrero de 2008), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 145 votos a favor, 1 en contra y 4 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE, por motivos estratégicos, políticos y económicos, defiende de forma expresa un acceso independiente de Europa al espacio. Por lo tanto, apoya las políticas expuestas en los documentos del Consejo «Espacio», la Comisión y la ESA ⁽¹⁾ en abril y mayo de 2007.

1.2 Toda política espacial europea debería tener objetivos pacíficos que incluyan la garantía de la seguridad colectiva.

1.3 El CESE considera que las actividades espaciales, independientemente de que se realicen a nivel nacional, comunitario o en el marco de la ESA, generarán beneficios evidentes en diversos ámbitos como la investigación científica, un deseable suministro de infraestructura y datos, y una amplia gama de aplicaciones económicas derivadas de la integración de los sistemas espaciales y los terrestres.

1.4 El concepto de la ESA ya ha demostrado su eficacia. Su vinculación a las actividades de la Comisión deberá liberar y liberará un potencial adicional. Para ello deberán desarrollarse procedimientos de colaboración, reparto de responsabilidades y estimación de los costes entre la Comisión y la ESA.

1.5 La evolución mundial, en Estados Unidos, Rusia, Japón, China e India, entre otras naciones con tecnología espacial, obliga a Europa a tomar medidas aún más enérgicas como competidor y socio en el espacio. Ello exige elaborar rápidamente programas concretos e introducir procesos decisivos que puedan adaptarse al ritmo de toma de decisiones de los demás competidores mundiales.

1.6 Al mismo tiempo, un proceso decisorio concertado más rápido mejoraría las oportunidades de determinar y, por consiguiente, realizar misiones adaptadas a las necesidades de los usuarios.

1.7 Galileo y GMES son los proyectos «insignia» europeos. Los programas de Galileo deben ponerse en práctica sin demora.

1.8 La inclusión del «espacio» en el Séptimo PM y en las políticas comunitarias debe dar pie a un planteamiento integral de todas las direcciones generales (DG) interesadas. Esta ampliación

de la base de la reflexión estratégica dentro de la Comisión generará un efecto beneficioso para los planteamientos integrales a nivel nacional, que suelen escasear. A este respecto, convendría conseguir una acción concertada.

1.9 Todos los Estados miembros, incluidos los más pequeños y los recientemente incorporados, deben beneficiarse de la política espacial europea mediante la creación de suficientes oportunidades para las competencias científicas y las capacidades industriales altamente cualificadas de Europa, tanto en los sectores de las fases previas como en los de las fases posteriores.

1.10 Con la política industrial de «justo retorno» que practica la ESA ⁽²⁾ cada país recupera su propia inversión por medio de suscripciones y concesiones. En consecuencia, las relaciones entre los gobiernos, la ESA, las empresas privadas y los centros de investigación responden a formas muy arraigadas.

1.11 Hasta la fecha el principio del «justo retorno» ha sido útil para desarrollar las capacidades espaciales europeas. Sin embargo, la creciente madurez del mercado espacial requerirá una mayor flexibilidad, ya que las relaciones fijas no conducen por regla general a una renovación industrial. A causa de la demanda del mercado, las necesidades de los usuarios y el desarrollo de los servicios, se prevé que sean precisamente las PYME las que respondan de forma adecuada a los nuevos requisitos y opciones de la política espacial europea.

1.12 No obstante, introducir cambios bruscos en relaciones y procedimientos ya establecidos puede ser contraproducente, habida cuenta asimismo de las grandes disparidades existentes en las contribuciones a la ESA.

1.13 Por lo tanto, el CESE es partidario de un análisis y un diálogo abiertos y transparentes respecto de los resultados deseables de Europa en los próximos diez años: qué objetivos con los instrumentos institucionales correspondientes —respecto de la ESA, la Comisión y los Estados miembros— se necesitan para realizar una misión europea coordinada. Entre otros temas, el diálogo debería abordar la forma de financiación de la ESA, la contribución dinámica de las empresas medianas y el mantenimiento del mayor nivel posible de competencia.

(1) Agencia Espacial Europea.

(2) La ESA desarrolla una política industrial propia. Su forma y contenido no deben confundirse con la política industrial de tipo sectorial de la Comisión.

1.14 A este respecto, es esencial la responsabilidad de la Comisión en las aplicaciones y el fomento de las necesidades de los usuarios. El CESE confía en que la Comisión garantizará un debate abierto y la participación del sector privado, especialmente de las PYME.

1.15 El CESE coincide con el Consejo en la importancia del espacio para la defensa y la seguridad. Debería impulsarse la planificación de sistemas futuros que engloben a los países europeos.

1.16 Dado que los límites entre las aplicaciones civiles y militares se están difuminando, deberían aprovecharse plenamente los llamados efectos de doble uso.

1.17 Por último, la comunicación es vital y el CESE opina que los beneficios del espacio para la vida cotidiana deberían divulgarse mejor.

1.18 Una comunicación bien definida sobre la Política Espacial Europea debería incluir incentivos para los jóvenes respecto de este sector y, de forma más general, aumentar el atractivo para que cursen estudios científicos o técnicos.

2. Nuevo planteamiento hacia una Política Espacial Europea

2.1 En la última década las instituciones europeas y los grupos de trabajo nacionales han abordado cada vez con más intensidad el debate sobre los nuevos pasos respecto del futuro de una política espacial europea.

2.2 En abril de 2007 la Comisión publicó en estrecha colaboración con la ESA ⁽³⁾ una Comunicación sobre la política espacial ⁽⁴⁾, acompañada de la correspondiente evaluación de impacto y de un amplio programa de acciones previstas por parte de la ESA, la Comisión y los Estados miembros.

2.3 El 22 de mayo de 2007 el Consejo «Espacio» ⁽⁵⁾ aprobó una Resolución sobre la Política Espacial Europea, basada en la Comunicación de la Comisión.

2.4 Este creciente interés, que se refleja en los documentos mencionados, se ve fomentado por una amplia serie de avances mundiales y objetivos estratégicos europeos:

- el potencial que ofrece la utilización de servicios espaciales para toda clase de asuntos y como instrumento aplicable a una amplia gama de políticas europeas como medio ambiente, seguridad, transporte, investigación, ayuda al desarrollo, cohesión y educación, además de la investigación;
- la necesidad actual de que Europa tenga un acceso independiente al espacio como condición indispensable para contar con una Política Espacial Europea;

⁽³⁾ La ESA (European Space Agency) es una organización completamente independiente, en la que actualmente participan diecisiete Estados. No todos los miembros de la ESA son Estados miembros de la UE, ni todos los Estados miembros de la UE son miembros de la ESA. La ESA es financiada conjuntamente por estos Estados y dicha financiación se desglosa en un «programa obligatorio» y en programas opcionales.

⁽⁴⁾ COM(2007) 212 final.

⁽⁵⁾ El Consejo «Espacio» es el Consejo Espacio conjunto: una fusión entre el Consejo de Competitividad y el Consejo espacial intergubernamental para la toma de decisiones sobre políticas de la ESA.

- un número cada vez mayor de agentes mundiales (emergentes) en este campo y la necesidad de que Europa pueda intervenir plenamente como socio y como competidor;
- el espacio como fuente de innovación, competitividad industrial y crecimiento económico;
- el desarrollo de las infraestructuras científicas; la sociedad del conocimiento y los objetivos de Lisboa;
- la necesidad de vincular la investigación europea a aplicaciones concretas;
- la contribución de la tecnología espacial a las tecnologías y aplicaciones terrestres así como su papel complementario;
- la importancia del espacio para la defensa y la seguridad europeas;
- los límites difusos entre las aplicaciones civiles y militares de las tecnologías espaciales;
- la conciencia del hecho de que los Estados miembros por separado no pueden cumplir los requisitos de una política espacial creíble; y, por consiguiente,
- la necesidad de definir claramente los cometidos y mandatos de las instituciones y organizaciones europeas respecto del espacio.

2.5 En 2003 y 2004 la Comisión Europea presentó un Libro Verde y un Libro Blanco sobre la política espacial. En ambos documentos se exponía de forma clara el esquema de una futura política espacial. En ellos se recogían ya muchos aspectos —a veces de amplio alcance— que se precisan en la Comunicación mencionada.

2.6 El Consejo, en su Resolución de 22 de mayo, confirmó que el sector espacial «es una baza estratégica que contribuye a la independencia, la seguridad y la prosperidad de Europa y su papel en el mundo». Es esencial intensificar la cooperación europea para prestar servicios espaciales que repercutan en beneficio de los ciudadanos. El Consejo vinculó la política espacial a la Estrategia de Lisboa y subrayó su importancia para la Política Exterior y de Seguridad Común.

2.7 La Resolución del Consejo destaca el objetivo de la creación del Espacio Europeo de Investigación y reitera la necesidad de cooperación entre la ESA y la Comisión, dado que incrementará la eficacia, la financiación de los programas europeos y la cohesión entre la tecnología y las aplicaciones. La relación entre la ESA y la Comisión evolucionará de acuerdo con la experiencia que se vaya adquiriendo. No obstante queda pendiente la cuestión de la cofinanciación de las infraestructuras básicas ya existentes (Kourou, Darmstadt).

2.8 Un asunto básico es la cooperación y el reparto de funciones entre la ESA y la Comisión. La ESA ocupa una posición de liderazgo en cuanto a exploración y tecnología, mientras que la Comisión será responsable de las aplicaciones relacionadas con sus propias políticas, como transporte, medio ambiente, seguridad y relaciones con terceros países, así como de determinar las necesidades de los usuarios no gubernamentales respecto de servicios más adecuados.

2.9 La relación coste-eficacia de los programas del sector público contribuirá a la competitividad de las empresas industriales y comerciales privadas. Las PYME y el sector de los suministros son muy importantes a este respecto. Al mismo tiempo, el Consejo reconoce que la política industrial de la ESA, en especial su principio de «justo retorno», es un instrumento que sirve para fomentar la inversión e incrementar la competitividad europea.

2.10 Es innegable que la Resolución de mayo de 2007 da paso a una nueva etapa acogida con gran entusiasmo por los principales agentes ⁽⁶⁾.

3. Observaciones generales

3.1 El mundo del espacio está cambiando rápidamente. En la pasada década el CESE acogió con satisfacción los Libros Verde y Blanco de la Comisión sobre la política espacial ⁽⁷⁾. Una vez más, el CESE apoya sin ambages los nuevos pasos del Consejo, la Comisión y la ESA del mes de mayo. Resulta simbólico que los avances significativos respecto de la política espacial se produzcan a principios del siglo XXI. Es el inicio de una nueva era.

3.2 Los progresos mundiales en el ámbito espacial tienen cada vez más repercusiones tecnológicas y estratégicas.

3.2.1 No cabe duda de que la política espacial es cada vez más importante, si no indispensable, para contribuir a los objetivos terrestres; en otras palabras, las aplicaciones espaciales tienen una importancia vital para alcanzar los objetivos económicos y sociales de una Europa cada vez más cohesionada.

3.2.2 En los campos de la ciencia y la investigación, son evidentes los progresos en astronomía e investigación planetaria. La ESA aprovecha las redes existentes y añade programas específicos y la revisión inter pares. Frente al mundo científico, el sector militar todavía se basa en planes nacionales.

3.2.3 Desde el punto de vista estratégico, Europa tiene que defender su independencia respecto de Estados Unidos y Rusia y, cada vez más, de China e India, así como de otras naciones con tecnología espacial, que son tanto competidores como socios en el espacio. De forma más general, la posición de Europa en el mundo debe ser el punto de partida de toda política espacial.

3.3 La Resolución del Consejo «Espacio» de 22 de mayo de 2007 y los documentos que la acompañan como la Comunicación de la Comisión de 2007, su evaluación de impacto, la declaración del Director General de la ESA y los aspectos preliminares de un programa europeo común entre la ESA, la

⁽⁶⁾ Entre otros, los comunicados de prensa de la Comisión Europea y de la ESA sobre los resultados del Consejo «Espacio» de 22 de mayo tenían los siguientes titulares: El Consejo «Espacio» califica de histórico el inicio de la política espacial europea y La política espacial europea ya es una realidad.

⁽⁷⁾ Dictamen del CESE sobre la Comunicación de la Comisión «La industria aeroespacial europea ante el desafío global» (ponente: Sr. Sepi), DO C 95 de 30.3.1998, p. 11.
Dictamen del CESE sobre el «Libro Verde: Política espacial europea» (ponente: Sr. Buffetaut) DO C 220 de 16.9.2003, p. 19.
Dictamen del CESE sobre el «Libro Blanco — El Espacio: una nueva frontera europea para una Unión en expansión — Plan de acción para la aplicación de la política espacial europea» (ponente: Sr. Buffetaut) DO C 112 de 30.4.2004, p. 9.

Comisión y los Estados miembros constituyen un gran avance si se tiene en cuenta que:

- las normas del mercado interior nunca se han aplicado al espacio, debido a conceptos estratégicos, programas y necesidades militares nacionales;
- había divergencias sustanciales en cuanto a intereses nacionales, compromisos financieros, objetivos tecnológicos y resultados industriales, y
- por consiguiente, suelen prevalecer los modelos industriales nacionales por separado.

3.4 El Acuerdo Marco de 2003 ⁽⁸⁾ entre la ESA y la Unión Europea sentó las bases de la planificación y de acciones convergentes entre la UE y la ESA. Ahora el Consejo formula un planteamiento global para coordinar mejor e incrementar la eficacia de los proyectos concretos, independientemente de que sean nacionales, intergubernamentales o europeos.

3.5 A juicio del CESE, algunos de los aspectos importantes son un consenso cada vez mayor y la visión común entre los Estados miembros; la confirmación de la cooperación entre la Comisión y la ESA y un reparto de la responsabilidad entre ambas, lo que establece la base para incrementar la financiación de la UE; un mayor equilibrio entre la I+D y las aplicaciones, y, lo que es más importante, la intención explícita de situar en primer plano las necesidades de los usuarios; las asociaciones público-privadas; y las prioridades de Galileo y GMES ⁽⁹⁾ (proyectos «insignia») en el marco de una política espacial europea.

3.6 No obstante, debe señalarse que los pasos previstos forman parte de un largo proceso que todavía está lejos de la fase definitiva. Aún tienen que elaborarse los proyectos concretos y las correspondientes fuentes de financiación.

3.7 El presupuesto total en 2005 de las actividades espaciales de la ESA, Eumetsat y los Estados miembros alcanzó los 4 800 millones de euros (excluida la CE) ⁽¹⁰⁾. La CE dedicará más de 1 400 millones de euros (2007-2013) garantizados a aplicaciones y actividades espaciales por medio del Séptimo Programa Marco. Los presupuestos para fines espaciales en todo el mundo ascienden a 50 000 millones de euros. El presupuesto de Estados Unidos es aproximadamente de 40 000 millones de euros, de los que más del 50 % se dedican a fines militares. Además, los gastos estadounidenses responden a un concepto totalmente centrado en Estados Unidos, que influye en la cooperación entre las distintas instituciones y empresas ⁽¹¹⁾. En cualquier caso, Estados Unidos dispone de un mercado cerrado suficientemente amplio para apoyar su industria espacial sin tener que afrontar con éxito la competencia en el mercado comercial internacional.

⁽⁸⁾ El Acuerdo Marco CE-ESA de octubre de 2003 establece un método de trabajo y una relación más estrecha entre la ESA y la Comisión.

⁽⁹⁾ Vigilancia Mundial del Medio Ambiente y la Seguridad.

⁽¹⁰⁾ La ESA, 2 485 millones de euros; Eumetsat, 330 millones; los Estados miembros (Francia, Alemania, Italia y España), 1 190 millones para actividades civiles y 790 millones para fines militares.

⁽¹¹⁾ Por lo demás, no debe exagerarse la eficacia de un concepto estadounidense común y de una organización central. Los distintos estados y las empresas, que tienen sus propios representantes en Capitol Hill y sus propios grupos de presión y redes, influyen en la elaboración de los contratos y objetivos. La NASA también soporta la burocracia y el hecho de ser un monopolio.

3.8 Las actividades espaciales europeas son una combinación de programas europeos (intergubernamentales o comunitarios) y nacionales. La ESA no se limita a coordinar los proyectos, y hasta ahora ha tenido un éxito extraordinario, sino que es una agencia de I+D que desarrolla con éxito grandes infraestructuras a nivel europeo. Entre los importantes operadores europeos de la ESA en el ámbito espacial cabe mencionar: Arianespace, Eumetsat y Eutelsat. Además de estos programas, algunos Estados miembros disponen de sus propios programas de acuerdo con tradiciones y objetivos políticos y tecnológicos nacionales y, por lo tanto, con capacidades, redes y aplicaciones nacionales. El modelo europeo es un sistema complicado con programas comunes y nacionales.

3.9 Es probable que los nuevos Estados miembros se adhieran a la ESA, lo que incrementaría el número de países miembros de diecisiete a veintidós ⁽¹²⁾. Deberían aprovecharse los beneficios derivados de los conocimientos científicos existentes y del refuerzo potencial de las agrupaciones económicas.

3.10 Es perfectamente posible el solapamiento entre los programas nacionales y la ESA, dado que hasta ahora los proyectos de defensa siguen siendo predominantemente nacionales. Ello también puede restar eficacia dado que los límites entre las tecnologías con objetivos militares y civiles se desdibujan. El nuevo planteamiento global puede ayudar a fomentar la convergencia.

3.11 Los presupuestos se centran en las infraestructuras y la recogida de datos. Cuanto mejor organizada está la relación con las empresas y las fuerzas del mercado, mayores son los efectos multiplicadores por medio de las aplicaciones y los servicios. A este respecto, Eumetsat, operador para los satélites meteorológicos, constituye un buen ejemplo, y puede ser un modelo muy útil para otros sectores.

3.12 Dadas las restricciones presupuestarias, conviene que Europa se centre en las prioridades y se abra plenamente a la cooperación internacional. La cooperación internacional tiene un gran valor añadido con efectos multiplicadores que pueden ser impresionantes. Sin embargo, para estar en pie de igualdad con terceros países, las capacidades de Europa también deben cumplir suficientes requisitos básicos, además de las prioridades. Es deseable que estos requisitos sean decididos de común acuerdo y que, por lo tanto, se hagan suficientes inversiones.

3.13 El CESE, en un dictamen publicado recientemente, apoya plenamente la iniciativa Galileo, proyecto europeo de navegación mundial por satélite ⁽¹³⁾. Galileo garantizará unos datos de posicionamiento y temporización más precisos a nivel mundial para las aplicaciones civiles en una amplia gama de campos. Es comparable al sistema norteamericano existente conocido como GPS, pero aportará varias mejoras.

⁽¹²⁾ Incluida la participación de dos países que no forman parte de la UE: Suiza y Noruega.

⁽¹³⁾ Dictamen del CESE sobre el «Libro Verde — Aplicaciones de la navegación por satélite», ponente: Sr. Buffetaut, CESE 989/2007 (todavía no se ha publicado en el Diario Oficial). El dictamen trata, entre otros, diversos aspectos que, a juicio del CESE, deberían haber sido abordados en el Libro Verde.

3.13.1 Galileo confirmará la posición europea como instancia independiente en el ámbito espacial.

3.13.2 Las perspectivas empresariales no eran nada satisfactorias para el sector encargado de las primeras fases. El CESE apoya la decisión de Consejo de financiar Galileo así como la elaboración de los programas. Estos programas deben ponerse en práctica sin demora con el fin de crear condiciones favorables para el sector encargado de las fases posteriores ⁽¹⁴⁾.

3.13.3 Aparte de los obstáculos para lograr una asociación viable entre el sector público y el privado, que de todas formas suele ser un asunto complicado, hay otras cuestiones abiertas que deben solucionarse urgentemente si se quiere contar con una verdadera participación de socios privados.

3.14 Además de los servicios existentes, GMES proporcionará un grupo coherente cada vez más imprescindible de servicios basados en la observación de la Tierra. Esta iniciativa «mejorará la capacidad europea de seguimiento y evaluación en el ámbito de la política ambiental y contribuirá a abordar las necesidades en materia de seguridad» ⁽¹⁵⁾. La rapidez de la evolución mundial demuestra la necesidad de nuevos instrumentos para abordar los nuevos retos del medio ambiente, el cambio climático, la salud, y la seguridad personal y colectiva.

3.14.1 Estos retos afectan a una gama muy amplia de ámbitos: desastres naturales y crisis, repercusiones del cambio climático como las emisiones de gases y la contaminación atmosférica, protección civil y control de las fronteras.

3.14.2 Las aplicaciones pertinentes en este ámbito deben centrarse en los usuarios, entendidos como grupos muy diversos que representan a los responsables políticos, los servicios públicos, las empresas y los ciudadanos; ello pone de relieve la necesidad de incrementar la coordinación entre la ESA, la Comisión y los Estados miembros, así como la conveniencia de que la CE elabore una lista de las necesidades.

3.14.3 Los servicios de GMES potenciarán el desarrollo y la ejecución de distintas políticas de la UE. Dado el valor añadido previsto de GMES, será necesario asignar en el presupuesto (2009) una dotación operativa para los servicios y las aplicaciones espaciales en apoyo de las políticas de la UE.

3.14.4 También en el ámbito de las infraestructuras de GMES, compete a los gobiernos recoger datos de una manera fiable y sostenible. Por consiguiente, deben crearse las condiciones necesarias para permitir la participación de las empresas privadas.

3.15 Galileo, GMES y los demás programas demuestran que la política espacial está comenzando a ser operativa y a apoyar las aplicaciones y los resultados tecnológicos actuales, que permitirán utilizar nuevos métodos de análisis, anticipación y solución de problemas de sociedad.

⁽¹⁴⁾ En esa perspectiva, una nueva tendencia es la coordinación de la industria europea que se encarga de las fases posteriores dentro de Galileo Services (GS) y la Asociación Europea de Empresas de Teledetección (EARSC).

⁽¹⁵⁾ Comunicación sobre la «Política espacial europea», p. 6.

3.16 Es importante que todos los Estados miembros, incluidos los más pequeños y nuevos, se beneficien de la política espacial europea. Asimismo, la participación de todos los Estados miembros también sirve al interés común de la propia Unión.

3.17 No cabe duda de que los nuevos Estados miembros se beneficiarán de las aplicaciones. Además, deberían crearse oportunidades para que puedan aprovechar sus competencias científicas y capacidades industriales altamente cualificadas con el fin de reforzar sus potencialidades.

4. Gobernanza

4.1 El Consejo «Espacio» se reunió por primera vez en noviembre de 2004 para debatir y promover la convergencia europea y programas de alcance europeo. El CESE espera y desea que las orientaciones que fijó el Consejo en mayo creen el marco adecuado para una política espacial que esté a la altura de las ambiciones europeas.

4.2 Siempre es imprescindible mejorar las disposiciones institucionales para avanzar. A este respecto, el CESE acoge con satisfacción la intervención cada vez mayor del Consejo y la Comisión en los temas espaciales así como la determinación clara de la cooperación y el reparto de responsabilidades previstos entre la ESA y la Comisión.

4.3 El Consejo «Espacio» establece la plataforma adecuada para debatir los planteamientos intergubernamentales y comunitarios, que deberán tener una conexión eficaz.

4.4 La inclusión del epígrafe «espacio» en las políticas comunitarias y en el Séptimo Programa Marco con un apartado especial para la política espacial debe resaltarse mediante la intervención prevista de todas las DG competentes. Este compromiso integral también ampliará la base del pensamiento estratégico. Por lo tanto, las competencias específicas de la UE en materia espacial recogidas en el nuevo Tratado serán de mucha utilidad.

4.5 El ordenamiento jurídico, a menudo dejado de lado, requiere una atención específica. En el caso de un «único Estado», como los EE.UU, el ordenamiento jurídico vigente es un marco natural para actividades concretas y la reglamentación correspondiente. En cambio, en el complicado marco europeo – con la ESA, la Comisión y Estados miembros soberanos– falta un ordenamiento jurídico bien estructurado, lo que es contraproducente. Dada la extensión de las actividades relacionadas con el espacio en la UE, un marco jurídico e institucional coherente y lógico será aún más indispensable.

4.6 La responsabilidad de la Comisión en las aplicaciones y la participación de distintas direcciones generales influirán de forma positiva en la negociación y cooperación con el sector privado. Ello ofrecerá nuevas vías para proyectos centrados en los usuarios.

4.7 Debe mencionarse de manera específica la disposición del nuevo Tratado que vincula al Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores del Consejo con la Vicepresidencia de la Comisión, cargos ejercidos por la misma persona.

4.8 Una de las principales justificaciones en favor de una política espacial europea es que la reflexión estratégica de la Comisión también generará un efecto benéfico para los planteamientos integrales a nivel nacional, que suelen escasear. La intervención de las direcciones generales de la Comisión también fomentará el desarrollo de redes con usuarios (potenciales) de las administraciones nacionales.

4.9 Por el mismo motivo, es muy positivo el establecimiento de una oficina de GMES en la DG Empresa, responsable de la coordinación.

4.10 La participación de la Comisión confiere a la política espacial un lugar entre las demás políticas comunitarias. Ello permitirá mejorar la valoración que hacen los ciudadanos de los beneficios del «espacio».

4.11 Hasta el momento, el ámbito espacial estaba demasiado aislado y poco comunicado. Una comunicación eficaz de la Comisión y del Consejo debe poner de relieve las implicaciones del «espacio» para la sociedad. Una comunicación bien definida también debería incluir incentivos para los jóvenes respecto del espacio y, de forma más general, para la realización de estudios científicos o técnicos.

4.12 El CESE subraya la enorme importancia que reviste una evaluación transparente que sea sistemática y global y de una aplicación correcta. La compleja relación que existe entre centros de investigación, autoridades públicas de la UE y los Estados miembros y actividades empresariales privadas, así como las complicadas disposiciones organizativas y financieras, requiere una supervisión. En una interacción dinámica, una supervisión eficaz generará transparencia y, posiblemente, simplificación, nuevos puntos de vista y proyectos, así como su financiación.

5. Justo retorno y sector privado

5.1 Los conceptos estratégicos y los programas de los Estados miembros, las relaciones nacionales específicas con empresas privadas, la cooperación intergubernamental dentro y fuera de la UE y la orientación tecnológica de la ESA como organismo intergubernamental explican el principio del «justo retorno»: cada país recupera su propia inversión en las actividades de la ESA merced a contratos para sus empresas por medio de un sistema complejo de suscripciones y concesiones. En las circunstancias actuales, la política industrial de la ESA es acertada.

5.2 En consecuencia, las relaciones entre los gobiernos, los centros de investigación, la ESA y las empresas privadas se basan en formas muy arraigadas, en parte porque el sector espacial constituye un mercado circunscrito y extremadamente especializado.

5.3 Deben tenerse en cuenta cambios decisivos:

- la necesidad de consolidar la presencia europea en el mundo;
- el uso del «universo» para fines civiles y objetivos pacíficos, incluida la seguridad colectiva;

- la participación política y financiera de la UE y de la Comisión en una amplia serie de campos;
- el creciente énfasis en las aplicaciones y las necesidades de los usuarios, lo que supone pasar del impulso tecnológico a la demanda del mercado;
- el papel evolutivo de las empresas privadas.

5.4 El Consejo aboga por mantener el principio del «justo retorno» en el caso de la ESA. A este respecto, los intereses de los Estados miembros de la ESA no coinciden en todos los aspectos. Debe señalarse que este principio del «justo retorno» ya ha evolucionado mediante un planteamiento más flexible que el que se aplicaba antes y se ha modernizado poco a poco. El CESE considera que este principio debería llegar a tener la flexibilidad suficiente para permitir la participación adecuada de empresas medianas altamente especializadas, que (aún) suelen operar a nivel nacional.

5.5 En caso de participación y financiación de la Comisión, en la actualidad prevalece el Derecho comunitario, es decir, la política de competencia y las normas sobre contratación pública. El CESE también acoge con satisfacción que el Consejo haya solicitado a la Comisión que desarrolle instrumentos y normas de financiación adecuados para las acciones comunitarias en el ámbito del espacio, que tomen en consideración las características específicas del sector espacial. Esto es necesario sobre todo para preservar o crear en el futuro una estructura industrial equilibrada de los Estados miembros en el sector espacial.

5.6 Es importante prestar atención al papel de las PYME en el desarrollo de los servicios. Es preciso hacer una distinción entre las grandes empresas, que suelen operar a nivel internacional, y un amplio número de empresas medianas, especializadas y que suelen operar en el marco nacional, que buscan oportunidades en el ámbito espacial europeo. Es necesario apoyar a los consorcios de PYME en el ámbito espacial.

5.6.1 En cualquier caso, el papel que desempeñan las empresas especializadas de tamaño medio cada vez es más importante⁽¹⁶⁾. Esta tendencia probablemente irá en aumento en este sector debido al énfasis en la demanda del mercado y las necesidades de los usuarios, así como a una participación dinámica de empresas más pequeñas en el desarrollo de los servicios. Cada vez se generalizarán más la planificación operativa y los proyectos de cooperación con las empresas medianas.

5.6.2 Hasta ahora la política espacial estaba en gran parte separada de los demás componentes de la economía. El cambio de prioridades, el planteamiento horizontal y la cooperación entre la ESA y la Comisión contribuirán a vincular la tecnología, las inversiones públicas y las empresas privadas. La experiencia de Eumetsat con el desarrollo de servicios operativos puede servir de ejemplo práctico para el GMES.

5.6.3 En cuanto a los satélites, la planificación empresarial, la mercadotecnia y la comercialización pueden aportar prácticas beneficiosas. Las redes con las empresas medianas se intensificarán.

⁽¹⁶⁾ Véase al respecto el Dictamen del CESE sobre el tema «El desarrollo de la cadena de valor y abastecimiento en los contextos europeo y mundial» (ponente: Sr. van Iersel), CESE 599/2007.

5.7 Los sistemas espaciales y los terrestres deberían integrarse, tal como se prevé para GMES. Las redes de sensores inteligentes pueden desarrollarse más.

5.8 La participación de la industria requiere una definición exacta de la demanda de la UE. La creciente importancia que se concede a las necesidades de los servicios y los usuarios, además de la investigación, de la recogida de datos y la infraestructura, requiere un ajuste minucioso y constante entre la ciencia y las aplicaciones en Europa⁽¹⁷⁾.

5.9 Sin embargo, tal como se señaló antes, las aplicaciones requieren el apoyo del desarrollo tecnológico. Entre otras, la ESTP⁽¹⁸⁾, que reúne a agentes científicos e industriales, es una plataforma muy prometedora para determinar las tecnologías deseables. Se espera que a largo plazo establezca la agenda estratégica de investigación. La ESTP también puede facilitar vínculos con otros ámbitos y campos industriales.

5.10 Hasta la fecha el principio del «justo retorno» ha sido útil para desarrollar las capacidades espaciales europeas. Sin embargo, la creciente madurez del mercado espacial requerirá una mayor flexibilidad, ya que las relaciones fijas no conducen por regla general a una renovación industrial. A causa de la demanda del mercado, las necesidades de los usuarios y el desarrollo de los servicios, se prevé que sean precisamente las PYME las que respondan de forma adecuada a los nuevos requisitos y opciones de la política espacial europea.

5.10.1 A este respecto, también deben tenerse en cuenta las grandes disparidades existentes en las contribuciones nacionales a la ESA, especialmente por lo que se refiere a los nuevos Estados miembros y los países más pequeños, así como los países no pertenecientes a la UE (pero miembros de la ESA).

5.11 Por lo tanto, el CESE es partidario de un análisis y un diálogo abiertos y transparentes respecto de los resultados deseables de Europa en los próximos diez años para preservar y mejorar su posición en el mundo: qué objetivos con los instrumentos institucionales correspondientes –respecto de la ESA, la Comisión y los Estados miembros– se necesitan para realizar una misión europea coordinada, incluida una contribución dinámica de las empresas medianas y garantizando el mayor nivel posible de competencia.

5.12 Estos análisis y diálogo también deberían abordar la forma de financiación de la ESA, en especial el efecto de las contribuciones opcionales, y cómo podrían preverse los procedimientos y una integración avanzada de la utilización de los servicios espaciales en el mercado interior de la UE. En los ámbitos en los que participan las direcciones generales de la Comisión deberán desarrollarse normas especiales de financiación y el correspondiente desglose de los costes.

⁽¹⁷⁾ «... ya no podemos mantener por más tiempo el doble monólogo en el que la industria invita a las instituciones para determinar sus necesidades y las instituciones invitan a la industria para proponer servicios adecuados a sus necesidades». Véase la carta de ASD-Europospace de 20 de julio de 2007 dirigida a los señores Verheugen, Miembro de la Comisión, y Dordain, de la ESA.

⁽¹⁸⁾ European Space Technology Platform (plataforma tecnológica espacial europea). Se trata de una plataforma que reúne a las principales partes interesadas como los Estados miembros participantes, la ESA, la industria espacial europea (más de 100 empresas) y Eurospace, laboratorios de investigación y universidades, las agencias espaciales nacionales y veintiuna organizaciones.

5.13 Una política industrial y sectorial moderna, como la que lleva a cabo la Comisión en diversos sectores, también puede ser útil, siempre que tenga en cuenta las características específicas del espacio. Entre otras, cabe citar la necesidad de tecnologías e infraestructura financiadas con fondos públicos, el desarrollo de prototipos, la falta de un mercado real en diversos segmentos y la activa política industrial relacionada con el espacio que desarrollan y financian los gobiernos de Estados Unidos y otros países.

5.14 Como primera medida hacia la industria, urge concretar los puntos de vista de los responsables políticos respecto de las ambiciones industriales de Europa.

6. Defensa y seguridad

6.1 La Resolución del Consejo destaca la importancia del espacio para la defensa y la seguridad. Cada vez se debate más una estrategia común relativa a las capacidades militares europeas.

6.2 Este debate se inscribe en los deseables avances de una Política Exterior y de Seguridad Común. El CESE se felicita por que de forma gradual se haya llegado a la conclusión de que la seguridad no debe ser una política única sino una combinación de políticas de y en las instituciones europeas ⁽¹⁹⁾.

6.3 Tampoco hay que olvidar que se están difuminando los límites entre las aplicaciones civiles y militares. Es recomendable destacar las posibles oportunidades recíprocas para las categorías de requisitos de ambos sectores. Los sistemas militares pueden beneficiarse de las misiones civiles europeas debido al efecto de doble uso de las aplicaciones civiles y militares.

6.4 En la actualidad, la propiedad, la gobernanza y los presupuestos en el ámbito de la seguridad son estrictamente

nacionales. Los planteamientos que buscan sinergias entre diferentes países son raros, aunque determinadas acciones del sector de la defensa se coordinan en un marco europeo. Hay varias opciones para el futuro que van desde una cooperación europea «ligera» hasta un modelo europeo común integral.

6.5 El CESE opina que, por motivos tecnológicos, presupuestarios y de seguridad, debe impulsarse la planificación de sistemas futuros que engloben a los países europeos.

6.6 La lógica nacional en el ámbito de la seguridad está muy arraigada. No obstante, si se empieza por una visión común de cara al futuro, que también incluya la inevitable evolución global, pueden ponerse en marcha proyectos concretos y los datos basados en la experiencia pueden impulsar los avances.

6.7 Para evitar solapamientos innecesarios, esta planificación podría incluir una especialización y un reparto del trabajo ⁽²⁰⁾. Podrían elaborarse programas de investigación para ayudar a desarrollar las capacidades técnicas.

6.8 A este respecto, puede concederse margen a la AED ⁽²¹⁾, que es uno de los agentes interesados, para desarrollar competencias específicas como la determinación de capacidades, la propuesta de programas de desarrollo y la coordinación de las agencias nacionales espaciales y de defensa además de la ESA.

6.9 El nuevo Tratado también ofrece posibilidades para ampliar las iniciativas de la Comisión y el Consejo con el fin de fomentar la investigación sobre seguridad, aunque sería preciso evitar los solapamientos y duplicaciones resultantes.

6.10 Las decisiones de este tipo requieren una preparación y, por consiguiente, compromisos por parte del Consejo «Espacio» y el Consejo de Asuntos Generales. Las mejoras institucionales que establece el nuevo Tratado van en el mismo sentido.

Bruselas, 13 de febrero de 2008.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

⁽¹⁹⁾ «En la actualidad, la política espacial para la seguridad no es una política única sino una mezcla de políticas que llevan a cabo los Estados miembros, el Consejo» Espacio», la Comisión y, por último, la AED. Este panorama variado requiere una mejor coordinación para racionalizar la gobernanza y evitar duplicaciones». Véase *The Cost of Non Europe in the Field of Satellite Based Systems*, informe FRS-IAI, Fondation pour la recherche stratégique (París) e Istituto Affari Internazionali (Roma) 24 de mayo de 2007.

⁽²⁰⁾ Un precursor es el acuerdo MUSIS (Multinational Space-Based Imaging System for Surveillance, Reconnaissance and Observation) firmado por seis países para la creación de un sistema espacial multinacional de tratamiento de imágenes para la vigilancia, el reconocimiento y la observación.

⁽²¹⁾ Agencia Europea de Defensa.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo relativa a la aplicación de la Directiva 1999/44/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de mayo de 1999, sobre determinados aspectos de la venta y las garantías de los bienes de consumo, incluido el examen de si procede introducir la responsabilidad directa del productor»

COM(2007) 210 final

(2008/C 162/04)

El 24 de abril de 2007, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Comisión decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo relativa a la aplicación de la Directiva 1999/44/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de mayo de 1999, sobre determinados aspectos de la venta y las garantías de los bienes de consumo, incluido el examen de si procede introducir la responsabilidad directa del productor»

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 31 de enero de 2008 (ponente: Sr. CASSIDY).

En su 442º Pleno de los días 13 y 14 de febrero de 2008 (sesión del 13 de febrero de 2008), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 145 votos a favor, 3 en contra y 6 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El control de la transposición de la Directiva 1999/44/CE en los ordenamientos jurídicos nacionales llevado a cabo por la Comisión ha mostrado divergencias significativas entre los Estados miembros. Algunas son imputables a vacíos normativos en su texto, mientras que otras pueden considerarse, ya en esta fase, resultado de una transposición incorrecta. En la actualidad, no está claro en qué medida dichas divergencias afectan al buen funcionamiento del mercado interior y a la confianza de los consumidores. El CESE recomienda a la Comisión que examine urgentemente las consecuencias tanto para el mercado interior como para la confianza de los consumidores ⁽¹⁾.

1.2 Como consecuencia de todo lo anterior, el CESE insta a la Comisión a que adopte medidas para asegurar el cumplimiento de la normativa por parte de los Estados miembros que todavía no han aplicado correctamente la Directiva 1999/44/CE.

1.3 El Libro Verde sobre la revisión del acervo comunitario en materia de consumo saca a la luz toda una serie de cuestiones transversales. Con ocasión de esta revisión, la Comisión ha hecho patentes algunos problemas relacionados con la aplicación de la Directiva sobre las garantías de los bienes de consumo, en particular en lo que se refiere a la cuestión de la responsabilidad directa del productor (RDP).

1.4 El CESE considera que dicha Directiva también presenta lagunas en lo relativo a la regulación de las garantías de los

fabricantes y minoristas, como en el caso de los requisitos de conformidad establecidos en su artículo 2.

1.5 No se dispone de pruebas suficientes que justifiquen la modificación de la Directiva 1999/44/CE de manera aislada, independientemente de la introducción de la RDP. El Libro Verde sobre la revisión del acervo en materia de consumo ⁽²⁾ abrió una consulta pública sobre ésta y otras cuestiones, que la Comisión Europea sacó a relucir durante la revisión de la legislación comunitaria en materia de protección de los consumidores (es decir, las ocho directivas en la materia ⁽³⁾). Por este motivo, el CESE recomienda que la Comisión examine si procede introducir la responsabilidad directa del productor en un posible desarrollo legislativo del Libro Verde (por ejemplo, una directiva «horizontal»), una opción respaldada por asociaciones como

⁽²⁾ COM(2006) 744 final (denominado en lo sucesivo «el Libro Verde»).

⁽³⁾ Directiva 85/577/CEE del Consejo, de 20 de diciembre de 1985, referente a la protección de los consumidores en el caso de contratos negociados fuera de los establecimientos comerciales (DO L 372 de 31.12.1985, p. 31).

Directiva 90/314/CEE del Consejo, de 13 de junio de 1990, relativa a los viajes combinados, las vacaciones combinadas y los circuitos combinados (DO L 158 de 23.6.1990, p. 59).

Directiva 93/13/CEE del Consejo, de 5 de abril de 1993, sobre las cláusulas abusivas en los contratos celebrados con consumidores (DO L 95 de 21.4.1993, p. 29).

Directiva 94/47/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de octubre de 1994, relativa a la protección de los adquirentes en lo relativo a determinados aspectos de los contratos de adquisición de un derecho de utilización de inmuebles en régimen de tiempo compartido (DO L 280 de 29.10.1994, p. 83).

Directiva 97/7/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de mayo de 1997, relativa a la protección de los consumidores en materia de contratos a distancia (DO L 144 de 4.6.1997, p. 19).

Directiva 98/6/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de febrero de 1998, relativa a la protección de los consumidores en materia de indicación de los precios de los productos ofrecidos a los consumidores (DO L 80 de 18.3.1998, p. 27).

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, p. 51).

Directiva 1999/44/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de mayo de 1999, sobre determinados aspectos de la venta y las garantías de los bienes de consumo (DO L 171 de 7.7.1999, p. 12).

⁽¹⁾ La Universidad de Bielefeld (Alemania) ha elaborado un análisis comparativo de las diferentes normativas nacionales, incluidas las eventuales barreras al comercio o las distorsiones de la competencia que puedan resultar de las ocho directivas enumeradas en la nota 3 (este estudio comparativo puede consultarse en http://ec.europa.eu/consumers/cons_int/safe_shop/acquis/comp_analysis_en.pdf).

UGAL ⁽⁴⁾ Y BEUC. No obstante, el CESE subraya que, como ha pedido Eurocommerce, los resultados de esta iniciativa no deberían suponer ninguna carga indebida para las empresas.

1.6 El CESE considera que, antes de que la Comisión introduzca una directiva horizontal, es necesario llevar a cabo una evaluación de impacto.

1.6.1. Esto se aplica, por ejemplo, a la cuestión del ámbito de la Directiva. El CESE está de acuerdo en que la Directiva debería aplicarse a tipos de contrato adicionales en el marco de los cuales se suministren bienes a los consumidores (por ejemplo, alquiler de coches) o se les presten servicios de contenido digital (por ejemplo, música en línea). Es el caso también de los bienes de segunda mano vendidos en una subasta en la que los consumidores asisten personalmente a la venta. Otras cuestiones como la definición de «entrega», la transmisión del riesgo, el concepto y la duración de los plazos de conformidad de los bienes, la garantía aplicada a los defectos recurrentes, el sistema de la carga de la prueba e incluso algunas formas de saneamiento deberían considerarse como elementos de un instrumento horizontal en el marco de un enfoque mixto para la revisión del acervo en materia de consumo, y el debate sobre los detalles debería tener lugar cuando se presente para consulta y debate público una propuesta para la creación de un instrumento de este tipo.

1.7 Las partes interesadas y los Estados miembros tienen opiniones discrepantes en cuanto a la incidencia de la RDP en el nivel de protección de los consumidores y el mercado interior. La mayoría de los Estados miembros y un cierto número de partes interesadas consideran que la RDP tiene por efecto potencial mejorar la protección de los consumidores. Algunos consideran que el productor está mejor situado que el vendedor para poner los bienes en conformidad con el contrato. Otros opinan que la RDP no sólo no mejorará la protección de los consumidores, sino que generará inseguridad jurídica y un aumento importante de la carga de trabajo de las empresas. El CESE cree que se necesita más información sobre estos puntos ⁽⁵⁾.

2. Introducción

2.1 El 24 de abril de 2007, la Comisión Europea aprobó la Comunicación relativa a la aplicación de la Directiva 1999/44/CE sobre determinados aspectos de la venta y las garantías de los bienes de consumo («Directiva sobre las garantías de los bienes de consumo»), incluido el examen de si procede introducir la responsabilidad directa del productor como establece su artículo 12.

2.2 El 8 de febrero de 2007, la Comisión Europea aprobó su Libro Verde sobre la revisión del acervo en materia de consumo. La Directiva 1999/44/CE es una de las ocho directivas relativas a la protección del consumidor enumeradas en el anexo II al Libro Verde.

⁽⁴⁾ UGAL: *Union des groupements de détaillants indépendants de l'Europe* (Unión de cooperativas minoristas independientes de Europa).

⁽⁵⁾ Véase la nota 1.

2.2.1 En el anexo I al Libro Verde se formulan una serie de preguntas sobre las normas específicas aplicables a las ventas de los bienes de consumo. El objetivo del presente Dictamen es orientar a la Comisión en respuesta a su Comunicación (COM (2007) 210 final) «sobre determinados aspectos de la venta y las garantías de los bienes de consumo, incluido el examen de si procede introducir la responsabilidad directa del productor». En el Pleno de los días 11 y 12 de julio de 2007, el CESE aprobó su Dictamen sobre el Libro Verde ⁽⁶⁾ y decidió no emitir entonces ningún dictamen sobre las cuestiones más específicas, es decir, las cuestiones planteadas por la Comisión en relación con la Directiva sobre las garantías de los bienes de consumo, que quedarán cubiertas por la propuesta de Directiva marco de la Comisión sobre los derechos contractuales de los consumidores.

2.2.2 En su Libro Verde, la Comisión somete a consulta pública una serie de cuestiones transversales, en particular en relación con las lagunas y deficiencias normativas que la Comisión ha detectado durante la revisión del acervo en materia de consumo, incluidas las que derivan de la propia Directiva 1999/44.

2.3 Todos los Estados miembros han incorporado la Directiva en sus ordenamientos jurídicos nacionales ⁽⁷⁾, y el objetivo de la Comunicación es examinar cómo la han aplicado. La Comunicación se inscribe en el proceso de **revisión del acervo en materia de consumo**, que es acorde con los objetivos de mejora de la reglamentación perseguidos por la Comisión, el Parlamento Europeo y el CESE en lo relativo a la simplificación del marco regulador.

2.4 El objetivo de la Directiva es armonizar las partes de la legislación sobre los contratos de compraventa en el ámbito del consumo que se refieren a las garantías jurídicas y, en menor medida, a las garantías comerciales.

2.5 Todos los Estados miembros quedaban obligados a incorporar la Directiva en sus ordenamientos jurídicos nacionales antes del 1 de enero de 2002, al tiempo que se les permitía adoptar disposiciones más exigentes a favor del consumidor.

2.6 La Comisión advierte sobre las deficiencias en la aplicación de la Directiva por parte de algunos Estados miembros.

3. Síntesis de la Comunicación de la Comisión

3.1 La Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo trata de la aplicación en los Estados miembros de la Directiva 1999/44/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de mayo de 1999, sobre determinados aspectos de la venta y las garantías de los bienes de consumo («Directiva sobre las garantías de los bienes de consumo»), y examina si procede introducir a nivel comunitario la responsabilidad directa del productor, como establece el artículo 12 de la Directiva.

⁽⁶⁾ CESE 984/2007, ponente: Sr. Adams, DO C 256 de 27.10.2007.

⁽⁷⁾ DOL 171 de 7.7.1999, p. 12.

3.2 La Comunicación de la Comisión destaca las dificultades de algunos Estados miembros a la hora de aplicar la Directiva. Los problemas se deben, en particular, a divergencias en las definiciones de «consumidor» y «vendedor», que no coinciden con las de otros actos comunitarios.

3.3 En la misma línea, la definición «bien de consumo» que figura en el artículo 1, apartado 2, letra b) de la Directiva determina su ámbito. Los Estados miembros han transpuesto esta definición de diferentes maneras. En algunos Estados miembros, las leyes pertinentes se aplican también a los bienes inmuebles, en los casos de ventas al consumo.

3.4 Algunos Estados miembros excluyen «los bienes de segunda mano vendidos en una subasta en la que los consumidores puedan asistir personalmente a la venta». Algunos han hecho uso de esta opción, mientras que otros han preferido limitar la responsabilidad del vendedor en estos casos.

3.5 Todos los Estados miembros han adoptado leyes a nivel nacional para transponer las disposiciones de la Directiva. Su artículo 12 establece que la Comisión deberá presentar al Parlamento Europeo y al Consejo (en un plazo determinado) un informe sobre la aplicación de la Directiva en los Estados miembros, teniendo especialmente en cuenta, entre otras cosas, la posibilidad de introducir la responsabilidad directa del productor y, si procede, incluir propuestas. Con esta Comunicación esta obligación queda satisfecha.

3.6 La Parte I de la Comunicación ofrece un balance de la aplicación de la «Directiva sobre las garantías de los bienes de consumo» en los Estados Miembros, y la Parte II examina si procede introducir la responsabilidad directa del productor para con el consumidor en la legislación de la UE.

3.7 La transposición de la Directiva ha planteado una serie de problemas, imputables muchos de ellos a vacíos normativos en su texto, mientras que otros pueden considerarse, ya en esta fase, resultado de una transposición incorrecta. Los controles de la Comisión han puesto de manifiesto profundas divergencias entre las legislaciones nacionales como consecuencia del uso de la cláusula mínima y de las diferentes opciones reguladoras que ofrece la Directiva. No obstante, hoy por hoy no está claro en qué medida estas divergencias afectan al buen funcionamiento del mercado interior y a la confianza de los consumidores.

3.7.1 El Libro Verde sometió a consulta pública una serie de cuestiones transversales en relación con los vacíos y las deficiencias normativas que la Comisión había detectado durante la revisión del acervo en materia de consumo, incluidos los relativos a la aplicación de la propia Directiva. Por este motivo, la Comisión ha decidido no presentar ninguna propuesta relacionada con la Directiva en esta fase.

3.7.2 Por lo que se refiere a la cuestión de la RDP, la Comisión concluye que no se dispone de pruebas suficientes para determinar si la falta de reglas de la UE tiene un efecto negativo en la confianza de los consumidores en el mercado interior. Esta cuestión está siendo examinada en mayor detalle en el contexto del Libro Verde.

3.8 Entre las conclusiones de su Dictamen acerca del Libro Verde sobre la revisión del acervo en materia de consumo ⁽⁸⁾, el CESE expresa sus dudas de que el planteamiento expuesto permita lograr un nivel elevado y uniforme de protección de los consumidores en toda la UE. En efecto, es indispensable que la revisión del acervo en materia de consumo se base en una auténtica legitimación democrática, así como en un fundamento jurídico y conceptual realmente claro. El CESE hace hincapié en la deficiente regulación del entorno digital. Cualquier propuesta de establecimiento de normas armonizadas en este ámbito debería acompañarse de la correspondiente evaluación de impacto, así como de la simplificación y aclaración de las normas en vigor. Se debería dar prioridad a mejorar las medidas de aplicación de las normas, así como a reforzar o, en su caso, instaurar procedimientos sencillos y claros de compensación. La armonización a escala comunitaria de la legislación en vigor en materia de consumo debe tener como principio rector la consecución del nivel de protección de los consumidores más conveniente y elevado alcanzado en los distintos Estados miembros.

4. Problemas de transposición

4.1 El control de la transposición de la Directiva 1999/44/CE en los ordenamientos jurídicos nacionales llevado a cabo por la Comisión ha mostrado divergencias significativas entre los Estados miembros. Algunas son imputables a vacíos normativos en su texto, mientras que otras pueden considerarse, ya en esta fase, resultado de una transposición incorrecta. En la actualidad, no está claro en qué medida dichas divergencias afectan al buen funcionamiento del mercado interior y a la confianza de los consumidores. El CESE recomienda a la Comisión que examine urgentemente las consecuencias tanto para el mercado interior como para la confianza de los consumidores, y que adopte medidas para asegurar el cumplimiento de la normativa por parte de los Estados miembros afectados ⁽⁹⁾.

5. Responsabilidad directa del productor (RDP)

5.1 Algunos Estados miembros han introducido diferentes formas de responsabilidad directa del productor cuyas condiciones y modalidades varían de manera considerable. La Directiva de 1999 establece que la Comisión examinará si procede introducir la responsabilidad directa del productor y, si es así, presentará una propuesta en ese sentido. De los diecisiete Estados miembros que respondieron al cuestionario de la Comisión, siete han introducido diversas formas de RDP, aunque las condiciones que hay que cumplir para presentar directamente una reclamación contra los productores varían considerablemente. Además, tanto ciertos Estados miembros como algunas partes interesadas refutan con firmeza el concepto, y los hay que sugieren que es demasiado pronto para evaluar cómo influye en la necesidad de modificar la Directiva 1999/44/CE de manera aislada ⁽¹⁰⁾.

⁽⁸⁾ CESE 984/2007, DO C 256 de 27.10.2007.

⁽⁹⁾ Véase la nota 1.

⁽¹⁰⁾ Véase la nota 3.

5.2 Las partes interesadas y los Estados miembros tienen opiniones discrepantes en cuanto a la incidencia de la RDP en el nivel de protección de los consumidores y el mercado interior. La mayoría de los Estados miembros y un cierto número de partes interesadas consideran que la RDP tiene por efecto potencial mejorar la protección de los consumidores. No obstante, hay cierto desacuerdo entre los Estados miembros, ya que algunos consideran que el productor está mejor situado que el vendedor para poner los bienes en conformidad con el contrato. Otros opinan que la RDP no sólo no mejorará la protección de los consumidores, sino que generará inseguridad jurídica. El CESE considera que se necesita más información sobre estos puntos.

5.3 Una serie de partes interesadas y algunos Estados miembros consideran que la RDP provocaría un aumento considerable de la carga de trabajo de las empresas, ya que los productores tendrían que poner a punto sistemas para tratar las reclamaciones y adoptar disposiciones financieras como consecuencia de los riesgos asociados a esta responsabilidad. Sin embargo, no hay unanimidad en este punto, ya que otros Estados miembros y partes interesadas no están de acuerdo.

5.4 La existencia de regímenes de RDP dispares plantea un problema potencial para el mercado interior. En la fase actual, la Comisión no está en condiciones de extraer conclusiones definitivas al respecto. No se dispone de pruebas suficientes para

determinar si la falta de normas de la UE en materia de responsabilidad directa del productor tiene un efecto negativo en la confianza de los consumidores en el mercado interior.

5.5 La cuestión de hacer obligatoria la RDP en todos los Estados miembros dista mucho de estar resuelta. La RDP introduciría una cadena de responsabilidades extendida en comparación con las reclamaciones dirigidas al vendedor. El planteamiento depende del producto o servicio de que se trate. La venta transfronteriza de artículos de precio elevado, como los automóviles, implica directamente al fabricante. Sin embargo, gracias a la normativa comunitaria, los agentes de ventas y distribuidores de automóviles deben respetar la garantía del fabricante, independientemente del lugar de adquisición del vehículo. En el caso de la compra transfronteriza de vinos y bebidas alcohólicas, que constituye una parte cada vez importante de las transacciones del mercado interior, resulta difícil aplicar la responsabilidad tanto al vendedor como al «fabricante», a no ser que el comprador realice visitas frecuentes al Estado miembro donde fue adquirida la mercancía. Para los productos de consumo en general la introducción de una RDP podría aumentar considerablemente la protección del consumidor y la confianza de éste en el mercado único.

5.6 La cuestión de la RDP requiere un examen mucho más detallado, que incluya una evaluación de impacto pormenorizada.

Bruselas, 13 de febrero de 2008.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el «Informe de la Comisión — Informe sobre la política de competencia 2006»

COM(2007) 358 final

(2008/C 162/05)

El 25 de junio de 2007, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Comisión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre el «Informe de la Comisión — Informe sobre la política de competencia 2006»

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 31 de enero de 2008 (ponente: Sr. CHIRIACO).

En su 442.º Pleno de los días 13 y 14 de febrero de 2008. (sesión del 13 de febrero de 2008), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 141 votos a favor, 3 en contra y 5 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1 El informe anual de 2006 sobre la política de competencia hace hincapié en las modificaciones introducidas en la organización interna del sector y en los métodos de trabajo de la Comisión, al tiempo que documenta el modo en el que la Comisión asegura la coherencia de la estructura de la *gobernanza* económica europea para conseguir los objetivos de la Estrategia de Lisboa.

2. Instrumentos

2.1 Antimonopolios ⁽¹⁾ — Artículos 81 y 82 del Tratado CE ⁽²⁾

2.1.1 A juicio de la Comisión, las multas son de vital importancia para disuadir a las empresas de infringir las normas de competencia.

Se ha adoptado un nuevo umbral para obtener la **inmunidad y la reducción de las multas** en caso de cártel entre empresas. Calculando las multas sobre la base de las nuevas Directrices, el importe será igual a un porcentaje de las ventas anuales del producto (hasta el 30 %) multiplicado por el número de años de participación de la empresa en la infracción (con la posibilidad de alcanzar el 100 % en caso de reincidencia).

2.1.2 Para aumentar la eficacia del método de control se adoptó el **Libro verde sobre reparación de daños por incumplimiento de las normas comunitarias de defensa de la competencia** establecidas en los artículos 81 y 82 del Tratado CE. El Libro ha suscitado un gran debate en Europa, y los diferentes países europeos han presentado más de 150 observaciones a través de los gobiernos, las autoridades responsables en materia de competencia, las empresas, las organizaciones de consumidores, los abogados y la universidad.

⁽¹⁾ Las siguientes decisiones de la Comisión fueron impugnadas ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. Hasta el momento no se ha adoptado ninguna disposición definitiva, excepto en el asunto De Beers, en el que la decisión de la Comisión fue anulada por el Tribunal: Asunto COMP/38.638 *Caucho sintético*, Decisión de la Comisión de 29.11.2006; Asunto COMP/39.234 *Extra de aleación* (readopción), Decisión de la Comisión de 20.12.2006; Asunto COMP/38.907 *Vigas de acero* (readopción), Decisión de la Comisión de 8.11.2006; Asunto COMP/38.121 *Empalmes*, Decisión de la Comisión de 20.9.2006; Asunto COMP/38.456 *Bitumen Nederland*, Decisión de la Comisión de 13.9.2006; Asunto COMP/38.645 *Metacrilato*, Decisión de la Comisión de 31.5.2006; Asunto COMP/38.620 *Peróxido de hidrógeno y perborato*, Decisión de la Comisión de 3.5.2006; Asunto COMP/38.113 *Prokent/Tomra*; Asunto COMP/38.348 *Repsol CCP*, Decisión de la Comisión de 12.4.2006; Asunto COMP/38.381 *De Beers*, Decisión de la Comisión de 22.2.2006.

⁽²⁾ DO C 321 E de 29.12.2006.

También el CESE, en su Dictamen sobre el Libro verde ⁽³⁾ y tras un amplio debate, ha acogido favorablemente la iniciativa de la Comisión.

2.1.3 En cuanto a las acciones sobre los **carteles**, la Comisión adoptó **siete decisiones finales**, con 41 empresas condenadas a pagar un importe total de 1 846 millones de euros (en 2005 las empresas multadas fueron 33 por un importe total de 683 millones de euros).

2.2 Control de concentraciones ⁽⁴⁾

2.2.1 La Comisión ha predispuerto, a efectos de consulta pública, una mejora de las **orientaciones sobre cuestiones jurisdiccionales** ⁽⁵⁾ que, por lo general, pueden plantearse durante el control de las concentraciones, de conformidad con el Reglamento sobre concentraciones ⁽⁶⁾.

La nueva Comunicación, cuya adopción estaba inicialmente prevista para 2007, sustituirá a las comunicaciones existentes en la materia.

2.2.2 En 2006, la aplicación de las normas elevó a 356 el **número de concentraciones notificadas** a la Comisión. En total la Comisión adoptó 352 decisiones finales, 207 de ellas de conformidad con el procedimiento simplificado.

2.3 Control de las ayudas estatales

2.3.1 La Comisión simplificó la aprobación de las **ayudas regionales** mediante la adopción de un **Reglamento de exención por categorías** ⁽⁷⁾; de las **ayudas a la investigación, al desarrollo y a la innovación (ID+i)** con la adopción de una nueva disciplina ⁽⁸⁾; de las **ayudas directas a promover las inversiones en las pequeñas y medianas empresas** facilitando el acceso de las PYME al capital ⁽⁹⁾; y de las **ayudas a favor de la protección del medio ambiente**.

⁽³⁾ INT/306. El dictamen del CESE está disponible en: http://eescopinions.eesc.europa.eu/EESCopinionDocument.aspx?identifier=ces\int\int306\ces1349-2006_ac.doc&language=ES.

⁽⁴⁾ Sólo la siguiente decisión de la Comisión fue impugnada ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas: Asunto COMP/M.3796 *Omya/J. M. Huber PCC*.

⁽⁵⁾ Disponible en: http://ec.europa.eu/comm/competition/mergers/legislation/jn_fr.pdf.

⁽⁶⁾ Reglamento (CE) n.º 139/2004.

⁽⁷⁾ Reglamento (CE) n.º 1628/2006.

⁽⁸⁾ DO C 323 de 30.12.2006, p. 1.

⁽⁹⁾ DO C 194 de 18.8.2006, p. 2.

Por último, la Comisión adoptó un **nuevo Reglamento de minimis** ⁽¹⁰⁾, por el que no se considerarán ayudas estatales las ayudas de hasta 200 000 euros ⁽¹¹⁾ concedidas durante cualquier período de tres ejercicios fiscales.

2.3.2 Al aplicar las normas la Comisión examinó, en 2006, 921 casos de ayudas estatales con un aumento del 36 % respecto a 2005. La Comisión, al adoptar 710 decisiones finales, autorizó las ayudas en el 91 % de los casos sin una investigación formal, por considerarlas compatibles con el régimen de libre competencia.

2.3.3 En este contexto, la Comisión, mientras consideraba útiles para el interés común europeo las **ayudas a la formación**, valoró rigurosamente las **ayudas al salvamento y reestructuración** de empresas en crisis, juzgándolas legítimas sólo con estrictas condiciones ⁽¹²⁾.

3. Cuestiones sectoriales

3.1 Energía

3.1.1 El **informe final sobre la energía**, adoptado por la Comisión el 10 de enero de 2007 ⁽¹³⁾, presenta una Europa en la que los precios al por mayor del gas y la electricidad están en continuo aumento, con una relativa limitación de elección por parte de los consumidores a causa de los obstáculos a la entrada de los productos energéticos.

3.1.2 La Comisión ha llevado a cabo por propia iniciativa varias **investigaciones sobre carteles** en materia de acumulación de capacidad de red y de almacenamiento, reservas de capacidad a largo plazo, reparto de mercados y contratos a largo plazo entre mayoristas/minoristas y clientes finales.

3.1.3 En el ámbito de las **concentraciones** en el sector de la energía, la Comisión adoptó un gran número de decisiones. Los casos más importantes fueron *DONG/Elsam/Energi E2* ⁽¹⁴⁾ y *Gaz de France/Suez* ⁽¹⁵⁾.

⁽¹⁰⁾ Reglamento (CE) n° 1998/2006.

⁽¹¹⁾ Importe duplicado con respecto al Reglamento anterior (véase Reglamento CE n° 69/2001, DO L 10 de 13.1.2001, p. 30).

⁽¹²⁾ Véase Asunto Northern Rock (IP/07/1859). La Comisión ha considerado que la inyección de liquidez, acompañada de las adecuadas garantías bancarias y de intereses, que realizó el Banco de Inglaterra el 14 de septiembre de 2007 no constituye una ayuda estatal. Por el contrario, la garantía sobre depósitos concedida por la Hacienda británica el 17 de septiembre, así como las medidas acordadas el 9 de octubre, que han permitido a Northern Rock disponer de liquidez y de garantías adicionales cubiertas por Hacienda, sí constituyen ayudas estatales. Estas medidas se pueden autorizar en concepto de ayudas estatales al salvamento y la reestructuración en aplicación de las directrices comunitarias sobre las ayudas estatales al salvamento y la reestructuración de empresas en dificultades. Conforme a estas orientaciones, este tipo de ayudas se debe conceder en forma de préstamos o de garantías con una duración no superior a seis meses, pese a que para el sector bancario existan determinadas excepciones, subordinadas a normas prudenciales, que se han aplicado en este caso. Conforme a estas mismas orientaciones, las autoridades británicas se han comprometido a presentar a la Comisión, antes del 17 de marzo de 2008, un plan de reestructuración para Northern Rock que va más allá del simple salvamento a corto plazo. Si este plan constituye una ayuda estatal es algo que se deberá decidir en función de sus propias características y en relación con las normas relativas a las ayudas a la reestructuración.

⁽¹³⁾ COM(2006) 851 final.

⁽¹⁴⁾ Decisión de la Comisión en el Asunto COMP/M.3868 DONG/Elsam/Energi E2 de 14.3.2006.

⁽¹⁵⁾ Decisión de la Comisión en el Asunto COMP/M.4180 Gaz de France/Suez de 14.11.2006.

3.1.4 El **control de las ayudas estatales** ha puesto de relieve que el acuerdo entre operadores de red pública y generadores en Hungría y Polonia ha excluido a parte del mercado al por mayor, mientras que en Italia, las tarifas favorables para algunas empresas falseaban la competencia. También es importante la decisión relativa a las ayudas estatales en el sector de las energías renovables para asegurarse de que la financiación pública se limite a cubrir los casos extraordinarios sin favorecer a empresas o actividades fuera de las normas.

3.2 Servicios financieros

3.2.1 En 2005, la Comisión abrió una **investigación en el sector bancario minorista** ⁽¹⁶⁾ y, en particular, sobre la competencia transfronteriza. El informe final se publicó el 31 de enero de 2007 y cita como potenciales problemas para la competencia los obstáculos a la entrada, la fragmentación del mercado y el alto grado de concentración entre emisores y adquirentes de tarjetas de pago.

3.2.2 El 24 de enero de 2007 la Comisión publicó el informe provisional acerca de la amplia **investigación sectorial sobre seguros empresariales**.

3.2.3 Por otra parte, la Comisión autorizó un gran número de **concentraciones** en el ámbito de los servicios financieros, como en el caso de *Talanx Aktiengesellschaft* ⁽¹⁷⁾.

3.2.4 El control de las ayudas estatales ha garantizado condiciones de competencia equitativas en los servicios financieros, especialmente para las nuevas sociedades y los bancos extranjeros, exigiendo la derogación del régimen de ayudas fiscales existente en Luxemburgo a favor de las sociedades *holding*.

3.3 Comunicaciones electrónicas

3.3.1 Como quiera que la mayor parte de los proveedores de servicios de comunicación electrónica operan en el marco regulador de la UE para redes y servicios, la Comisión recomienda **18 mercados a los que, a juicio de la Comisión, las autoridades nacionales deberían aplicar una normativa previa** ⁽¹⁸⁾. La aplicación de una normativa sectorial previa y de la ley de competencia a posteriori se puede evaluar en los **mercados de acceso de banda ancha**.

3.4 Tecnología de la información

3.4.1 En el sector de la tecnología de la información, la Comisión ha seguido velando para que no se distorsione la competencia en un mercado actualmente caracterizado por la convergencia digital y la importancia creciente de la interoperatividad.

⁽¹⁶⁾ Decisión de la Comisión de 13.6.2005 (DO C 144 de 14.6.2005, p. 13).

⁽¹⁷⁾ Decisión de la Comisión en el Asunto COMP/M.4055 Talanx/Gerling de 5.4.2006.

⁽¹⁸⁾ Recomendación de la Comisión 2003/311/CE de 11 de febrero de 2003 relativa a los mercados de productos y servicios en el sector de las comunicaciones electrónicas susceptibles de normativa previa de conformidad con la Directiva 2002/21/CE del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un marco normativo común para las redes y servicios de comunicaciones electrónicas (DO L 114 de 8.5.2003, p. 45). La Comisión aprobó una nueva Recomendación el 17 de diciembre de 2007 (DO L 344 de 28.12.2007, p. 65), que en este contexto sólo hace referencia a ocho mercados.

Sumamente significativo a este respecto es el caso de **Microsoft**, empresa a la que se le impuso una sanción por no haber facilitado a su debido tiempo la información requerida por la Comisión. El recurso de Microsoft contra la decisión de la Comisión ⁽¹⁹⁾ fue rechazado por el Tribunal de Primera Instancia en su sentencia del 17 de septiembre de 2007 ⁽²⁰⁾.

3.4.2 El control de las **operaciones de concentración** llevó a la Comisión a aprobar la fusión entre *Nokia* y las actividades de equipos de red de *Siemens AG*, así como la fusión entre *Alcatel* y *Lucent Technologies* porque, a juicio de la Comisión, el suministro de equipos de redes de fibra óptica y de soluciones para el acceso de banda ancha no ha visto reducida su competitividad.

3.5 Medios de comunicación

3.5.1 El objetivo de la política de competencia en el sector de los medios de comunicación es garantizar unas condiciones de competencia equitativas, tanto entre los distintos operadores comerciales como entre éstos y los financiados con fondos públicos.

3.5.2 En el campo de la **radiodifusión digital**, la Comisión incoó un procedimiento de infracción contra Italia para investigar si, en el paso a la tecnología digital, se impusieron restricciones a las cadenas y se concedieron ventajas competitivas a los operadores analógicos existentes, contrariamente a la Directiva sobre competencia.

3.5.3 Por otra parte, la Comisión ha intervenido en reiteradas ocasiones para restablecer el ejercicio efectivo de la competencia en el ámbito de los **contenidos de gran popularidad** (es decir, «premium»), en materia de ayudas estatales para **películas y otros trabajos audiovisuales**, así como en la **gestión de los derechos**.

3.6 Transporte

3.6.1 Los mayores problemas se plantean en forma de protección de los mercados nacionales en el sector del transporte por carretera, de bajos niveles de interoperatividad en el caso del ferrocarril y de falta de acceso transparente a servicios portuarios.

3.6.2 En el sector del transporte por carretera, la Comisión mantuvo su política de aprobación de ayudas estatales a favor de tecnologías más limpias y para las obligaciones de servicio público.

3.6.3 En cuanto al **transporte por ferrocarril**, nada secundaria fue la decisión de la Comisión relativa a las ayudas estatales a favor de las infraestructuras ferroviarias, por considerarlas competencia de la administración pública y no identificarlas como ayudas estatales ⁽²¹⁾.

3.6.4 En el sector del transporte marítimo, la Comisión se comprometió a publicar directrices sobre la aplicación de la legislación de competencia con el fin de facilitar la transición a un régimen totalmente competitivo. Con respecto a las ayudas estatales, la Comisión ha insistido en excluir cualquier cláusula de nacionalidad ligada a los sistemas que eximían a los armadores del pago de las contribuciones sociales de sus marineros.

3.6.5 Por último, en el sector del **transporte aéreo**, con el Reglamento (CE) 1459/2006, se eliminó, a partir del 1 de enero de 2007, la exención con respecto a la prohibición, de confor-

midad con el artículo 81.1, del Tratado CE, de las conferencias de tarifas de la IATA para el transporte de pasajeros en las rutas de la UE, así como la exención para los períodos horarios y la fijación de horarios para rutas.

3.7 Servicios postales

3.7.1 La fuerte evolución del mercado de los servicios postales ha llevado a la Comisión, por una parte, a reducir los servicios que gozan de derechos de monopolio acordados a los proveedores del servicio universal y, por otra, a preservar la competencia en los ámbitos liberalizados para evitar un monopolio de hecho.

3.7.2 Importante es la decisión de la Comisión de considerar que la compensación por servicios de interés económico general es compatible con las normas sobre ayudas estatales sólo cuando el importe de la compensación no sobrepase los costes derivados de la obligación de servicio público, y siempre que se respeten las otras condiciones.

La Comisión también examinó si los operadores postales disfrutaban de otras ventajas, como en el caso de Francia ⁽²²⁾. En este caso, la Comisión recomendó que, antes de que finalizara 2008, Francia debía poner fin a la garantía ilimitada del Estado de que disfrutaba el Servicio de Correos francés en su capacidad de organismo público.

4. Red europea de competencia y órganos jurisdiccionales nacionales

4.1 El año 2006 fue muy importante, al completarse la mejora del sistema creado por el Reglamento 1/2003 y consolidarse la cooperación, por un lado, entre los miembros de la REC, es decir, entre las autoridades nacionales de competencia y la Comisión, y, por otro, entre las jurisdicciones nacionales y la Comisión.

4.2 La cooperación entre los miembros de la REC se basa en dos obligaciones principales de las autoridades nacionales de competencia: informar a la Comisión sobre la incoación de nuevos asuntos y, en todo caso, antes de la adopción de la decisión final. La Comisión fue informada de unas 150 nuevas investigaciones abiertas por dichas autoridades, y sobre 125 de éstas, la Comisión ha revisado o dado consejo a las autoridades nacionales de competencia.

4.3 La importancia de la cooperación en el seno de la REC ha llevado, por otra parte, a una reunión entre el Director General de la DG Competencia y las autoridades nacionales competentes, con ocasión de la cual se aprobó el programa tipo de la REC en materia de trato de favor. Asimismo, la Comisión y las autoridades nacionales se han reunido en diversas ocasiones para debatir cuestiones generales en materia de monopolios, investigaciones sectoriales o sectores específicos.

4.4 Aplicación de las normas de competencia de la UE por parte de los órganos jurisdiccionales nacionales de la UE

4.4.1 El artículo 15.1, del Reglamento 1/2003 establece que los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros podrán solicitar a la Comisión la información que obre en su poder. Por otra parte, el mismo artículo impone a los Estados miembros la obligación de remitir a la Comisión una copia del texto de las sentencias de los tribunales nacionales.

⁽¹⁹⁾ El texto de la decisión está disponible en la dirección de Internet: http://ec.europa.eu/comm/competition/antitrust/cases/decisions/37792/art24_2_decision.pdf

⁽²⁰⁾ Asunto n.º T-201/04 (DO C 269 de 10.11.2007, p. 45).

⁽²¹⁾ Asunto n.º 478/2004 de 7.6.2006 (DO C 209 de 31.8.2006).

⁽²²⁾ Asunto E 15/2005, *Recomendación para la adopción de medidas relativas a la garantía ilimitada del Estado en favor de La Poste* (aún no publicado).

4.4.2 La formación continua de los jueces nacionales es fundamental para desarrollar el conocimiento del Derecho comunitario sobre la competencia. Por ello la Comisión cofinancia anualmente varios proyectos de formación en todos los Estados miembros.

5. Actividades internacionales

5.1 En preparación de la adhesión de Rumanía y Bulgaria a la UE, la Comisión contribuyó a difundir en esos países la aplicación de las normas sobre competencia, tal como se está haciendo actualmente en Croacia y Turquía.

5.2 Se ha reforzado el **diálogo bilateral** entre la Comisión y numerosas autoridades nacionales competentes en materia de competencia, además de los contactos mantenidos con los Estados Unidos, Canadá y Japón. Por otra parte, la DG Competencia ofreció ayuda a China y Rusia para la redacción de su legislación sobre competencia.

5.3 Por último, en el ámbito de la **cooperación multilateral**, la DG Competencia desempeña un papel muy importante en la Red Internacional de Competencia y participa en el Comité de Competencia de la OCDE.

6. Cooperación interinstitucional

6.1 Cada año, el Parlamento Europeo publica un informe de iniciativa sobre el Informe anual de competencia de la Comisión. El Comisario responsable de la política de competencia dialoga regularmente con el Consejo y las comisiones parlamentarias competentes.

6.2 Por último, cabe subrayar que la Comisión informa al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre las iniciativas políticas importantes y participa, en particular, en la adopción del informe anual del CESE sobre el Informe anual de competencia de la Comisión.

7. Conclusiones y observaciones

7.1 Relación entre política de competencia y política económica de desarrollo

La política de competencia, al restituir a la lógica y dinámica del mercado enteros sectores económicos, ha contribuido concretamente a crear un mercado único europeo cohesionado, con menos normas y menos legislación.

7.1.1 La política de competencia desempeña un papel cada vez más importante en la política económica europea. En el pasado, tanto la Comisión ⁽²³⁾ como el CESE ⁽²⁴⁾ han subrayado la necesidad de activar nuevos instrumentos de política económica a fin de hacer converger la política de competencia y la política industrial hacia el objetivo de una mayor cohesión económica y social, la protección del empleo, también mediante sistemas de control de las ayudas estatales y formas de deslocalización, la protección del medio ambiente y la promoción de amplios y arduos programas de investigación y desarrollo.

En la actualidad, la política de competencia se coordina estrechamente con otras políticas, como el mercado interior y la política de los consumidores, a fin de crear mercados que funcionen

⁽²³⁾ Acompañar los cambios estructurales: Una política industrial para la Europa ampliada, COM(2004) 274 final.

⁽²⁴⁾ Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Acompañar los cambios estructurales: Una política industrial para la Europa ampliada» (COM(2004) 274 final), DO C 157 de 28.6.2005.

mejor en interés de los consumidores y de la competitividad europea.

7.1.2 Sobre la base de la actualización efectuada para los siete mayores Estados miembros de la UE, la Comisión preveía para 2007 un crecimiento económico del 2,8 % en la UE y del 2,5 % en la zona euro ⁽²⁵⁾. Aunque estas previsiones hayan sido revisadas por el FMI rebajando las estimaciones de crecimiento en la zona euro del 2,1 % al 1,6 %, el CESE considera que el crecimiento europeo debería mantenerse, sostenido por fundamentos sólidos y por un contexto mundial favorable.

7.1.3 El CESE considera importante que la UE consiga un crecimiento económico equilibrado y la estabilidad de los precios, así como una economía social de mercado sumamente competitiva que promueva la formación y aspire al pleno empleo y el progreso social con un elevado nivel de protección y mejora de la calidad del medio ambiente.

7.1.4 En un mercado en el que las políticas de competencia cada vez tendrán más peso, los indicadores económicos, sociales y medioambientales son factores fundamentales para evaluar la competitividad no sólo para los consumidores finales sino, sobre todo, para las empresas.

7.1.5 El CESE considera que la competitividad de las empresas y de los servicios europeos debe preservarse con un sistema de normas claras basadas en la correcta aplicación de las políticas de competencia en estrecha coordinación con las políticas comerciales.

La UE es actualmente el mercado más abierto del mundo a las mercancías extranjeras; la abolición de las defensas europeas más elementales contra el *dumping* y los subsidios afectaría de modo indiscriminado a todos los que en la UE producen respetando las normas de competencia y del comercio justo, así como las normas comunitarias que regulan las ayudas estatales.

A este propósito, el CESE hace un llamamiento a la Comisión para que, por un lado, denuncie en mayor medida a la OMC los casos de competencia internacional falseada y, por otro, se comprometa a incluir en los acuerdos comerciales bilaterales una cláusula que imponga a los socios comerciales el respeto de las normas de competencia, incluido el control efectivo de las ayudas estatales.

7.2 Control de las ayudas estatales

7.2.1 Al tiempo que evalúa positivamente la estrategia de la Comisión en materia de modernización del plan de acción en el sector de las ayudas estatales basado en ayudas estatales puntuales, análisis económico, procedimientos eficaces, responsabilidad compartida de la Comisión y los Estados miembros, el CESE cree acertada la evaluación de la Comisión de considerar de forma favorable y distinta de las otras ayudas las ayudas estatales sobre transferencia de tecnología, actividades innovadoras y disciplina multisectorial para los grandes proyectos de inversión.

7.2.2 La Comisión, al examinar los casos de ayudas estatales, debería justificar el trato fiscal específico dispensado por los Estados a favor de las mutualidades, como las cooperativas y las empresas con un gran impacto social.

⁽²⁵⁾ Véase IP/07/1295. Más información disponible en el sitio: (<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/07/1295&format=HTML&age>)

7.3 Bancos y mercado financiero

7.3.1 El CESE se manifiesta a favor de las intervenciones de la Comisión para controlar las participaciones cruzadas de acciones y la gestión de los productos financieros. En algunos casos ha ocurrido que las entidades de crédito han resultado accionistas determinantes (pactos de accionistas) en empresas industriales, con el resultado de que los créditos concedidos por los bancos terminan sirviendo para financiar la adquisición de cuotas de capital de los mismos bancos.

7.4 Energía

7.4.1 El CESE subraya que energía no significa sólo mercado, sino también desarrollo, empleo y medio ambiente. Actualmente la UE debe afrontar nuevos competidores globales ⁽²⁶⁾ y muchas veces las nuevas estructuras de mercado deben tener en cuenta las relaciones de fuerza.

7.4.2 El CESE considera que, al afrontar la separación de la producción de la distribución (*unbundling*) en el sector del gas, es preciso actuar teniendo en cuenta las características específicas del sector ⁽²⁷⁾.

7.5 Pluralidad de la información y Derecho de competencia

7.5.1 En el sector de los medios de comunicación, el CESE recomienda distinguir entre la normativa específicamente orientada a defender el pluralismo de la información y la normativa general antimonopolio, subrayando que el cumplimiento de las normas de competencia es condición necesaria, pero no suficiente, para garantizar el pluralismo.

7.5.2 No tener en cuenta esta especificidad mermaría la eficacia de las normas de competencia y, al mismo tiempo, debilitaría el principio del pluralismo.

7.6 Telecomunicaciones

7.6.1 El CESE considera que la separación funcional de las redes de telecomunicaciones y la creación de una agencia europea propia de este sector deben evaluarse de forma adecuada respecto de otros sectores, en la medida en que las inversiones en un sector crucial para la competitividad europea, considerando en particular la velocidad de la evolución tecnológica, son fundamentales para el desarrollo competitivo del sector.

7.7 Aplicación de las normas de competencia y refuerzo de las jurisdicciones nacionales de la UE

7.7.1 Para asegurar una aplicación eficaz de las normas es necesario garantizar una formación continua y una constante actualización de los jueces nacionales y de todos los operadores del Derecho sobre la legislación en materia de competencia.

A este respecto el CESE apela a la Comisión para que establezca, lo antes posible, orientaciones sobre la aplicación del artículo 82 del Tratado CE, en particular en relación con las prácticas exclusivas.

7.7.2 Si bien apoya la cofinanciación de los proyectos propuesta por la Comisión, el CESE considera que, además de los quince proyectos de formación aprobados en 2006 para los 25 Estados miembros, se puede y se debe hacer más esfuerzos para responder a los desafíos que plantea la política de competencia y a los problemas que surgen en la relación entre la Comisión, las empresas, las asociaciones y los consumidores.

7.7.3 En particular, la relación entre el CESE y la Comisión Europea se ha visto recientemente reforzada como consecuencia de la firma, en el curso del Pleno del CESE de los días 30 y 31 de mayo de 2007 ⁽²⁸⁾, de la *adenda* al protocolo de cooperación de noviembre de 2005. El acuerdo sitúa al CESE en el centro de la fase de comunicación gracias a la posición privilegiada que el propio CESE ocupa para favorecer el diálogo con los ciudadanos.

7.7.4 El CESE solicita a la Comisión y al Parlamento Europeo que desarrollen una política de cooperación interinstitucional que haga compatibles las legislaciones nacionales con las normativas europeas.

Asimismo, apoya el proceso de adopción de un nuevo tratado (el denominado Tratado de Lisboa) que simplifique el marco normativo de referencia y responda a las exigencias de una Unión de 27 Estados miembros, permitiendo a ésta alcanzar acuerdos sobre nuevas políticas y tomar las decisiones necesarias para superar los nuevos desafíos que deberá afrontar.

7.7.5 Por último, el CESE subraya que las políticas de competencia no deben identificarse con objetivos independientes, sino que deben seguir siendo plenamente «actividades» de la Comisión Europea ⁽²⁹⁾.

Para contribuir a la transparencia de los trabajos, el CESE organizó una conferencia en su sede con el título «CIG 2007: la sociedad civil organizada hace oír su voz sobre el futuro de Europa», que tuvo lugar los pasados 27 y 28 de septiembre y que contó con una gran participación.

Bruselas, 13 de febrero de 2008.

El Presidente

del Comité Económico y Social Europeo

Dimitris DIMITRIADIS

⁽²⁶⁾ En particular *Gazprom* y *Sonatrach*.

⁽²⁷⁾ Neelie Kroes, «More competitive energy markets: building on the findings of the sector inquiry to shape the right policy solution», Bruselas, 19 de septiembre de 2007.

⁽²⁸⁾ La síntesis de los dictámenes aprobados en el pleno citado supra está disponible en el sitio:

http://www.eesc.europa.eu/activities/press/summaries_plenaries/2007/grf_ces83-2007_d_es.pdf.

⁽²⁹⁾ El texto del Tratado de Lisboa, aprobado en Bruselas el 3 de diciembre de 2007 por la Conferencia de Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, está disponible en la dirección de Internet: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/cg00014.es07.pdf>.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva .../.../CE del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la homologación de los dispositivos de alumbrado y señalización luminosa de los tractores agrícolas o forestales de ruedas» (Versión codificada)

COM(2007) 840 final — 2007/0284 (COD)

(2008/C 162/06)

El 25 de enero de 2008, de conformidad con el artículo 95 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo de la Unión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva .../.../CE del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la homologación de los dispositivos de alumbrado y señalización luminosa de los tractores agrícolas o forestales de ruedas» (Versión codificada)

Considerando que el contenido de la propuesta es plenamente satisfactorio y no es objeto de ninguna observación por su parte, el Comité, en su 442º Pleno de los días 13 y 14 de febrero de 2008 (sesión del 13 de febrero de 2008), decidió por 147 votos a favor, 1 en contra y 7 abstenciones emitir un dictamen favorable sobre el texto propuesto.

Bruselas, 13 de febrero de 2008.

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 las denominaciones textiles» (Versión refundida)

COM(2007) 870 final — 2008/0005 (COD)

(2008/C 162/07)

El 8 de febrero de 2008, de conformidad con el artículo 95 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo de la Unión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a las denominaciones textiles» (Versión refundida)

Considerando que el contenido de la propuesta es plenamente satisfactorio y no es objeto de ninguna observación por su parte, el Comité, en su 442º Pleno de los días 13 y 14 de febrero de 2008 (sesión del 13 de febrero de 2008), decidió por 128 votos a favor y 2 abstenciones emitir un dictamen favorable sobre el texto propuesto.

Bruselas, 13 de febrero de 2008.

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 restitución de bienes culturales que hayan salido de forma ilegal del territorio de un Estado miembro» (Versión codificada)

COM(2007) 873 final — 2007/0299 (COD)

(2008/C 162/08)

El 8 de febrero de 2008, de conformidad con el artículo 95 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo de la Unión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la restitución de bienes culturales que hayan salido de forma ilegal del territorio de un Estado miembro» (Versión codificada)

Considerando que el contenido de la propuesta es plenamente satisfactorio y no es objeto de ninguna observación por su parte, el Comité, en su 442º Pleno de los días 13 y 14 de febrero de 2008 (sesión del 13 de febrero de 2008), decidió por 141 votos a favor, 1 en contra y 1 abstención emitir un dictamen favorable sobre el texto propuesto.

Bruselas, 13 de febrero de 2008.

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 las materias que pueden añadirse a los medicamentos para su coloración» (Refundición)

COM(2008) 1 final — 2008/0001 (COD)

(2008/C 162/09)

El 31 de enero de 2008, de conformidad con el artículo 95 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo de la Unión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a las materias que pueden añadirse a los medicamentos para su coloración» (Refundición)

Considerando que el contenido de la propuesta es plenamente satisfactorio y no es objeto de ninguna observación por su parte, el Comité, en su 442º Pleno de los días 13 y 14 de febrero de 2008 (sesión del 13 de febrero de 2008), decidió por 122 votos a favor, 1 en contra y 4 abstenciones emitir un dictamen favorable sobre el texto propuesto.

Bruselas, 13 de febrero de 2008.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Una evaluación independiente de los servicios de interés general»

(2008/C 162/10)

El 16 de febrero de 2007, de conformidad con el apartado 2 del artículo 29 de su Reglamento Interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un dictamen sobre

«Una evaluación independiente de los servicios de interés general»

La Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 23 de enero de 2008 (ponente: Sr. HENCKS).

En su 442º Pleno de los días 13 y 14 de febrero de 2008 (sesión del 14 de febrero de 2008), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 162 votos a favor, 24 en contra y 11 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 La reforma de los Tratados aprobada por el Consejo Europeo celebrado los días 17 y 18 de octubre de 2007 supone un nuevo paso adelante, en particular, por lo que respecta a los servicios de interés general (SIG) por la introducción, en las disposiciones sobre el funcionamiento de la Unión, de una cláusula de aplicación general para los servicios de interés económico general (SIEG) (artículo 14), que deberá aplicarse en todas las políticas de la Unión Europea (UE), incluido el mercado interior y la competencia, así como de un protocolo anejo a los dos tratados que afecta al conjunto de los servicios de interés general, incluidos los servicios no económicos de interés general (SNEIG).

1.2 Los SIG, SIEG y SNEIG contribuyen al bienestar del conjunto de los ciudadanos y a la efectividad de sus derechos fundamentales. Estos servicios, que se prestan en el sentido del interés general, obedecen a criterios políticos y, como tales, están sujetos a la responsabilidad de los legisladores.

1.3 Consecuencia de ello es no sólo la obligación reforzada para la Unión y los Estados miembros de velar por el buen funcionamiento de los servicios de interés económico general, que exige desarrollar una dinámica progresiva de evaluación de los resultados de estos servicios, sino también la necesidad para las instituciones decisorias de definir claramente las nociones, objetivos y misiones que asignan a estas tres denominaciones. Mientras esto no se haya conseguido, las evaluaciones de resultados no podrán contribuir a dar a los ciudadanos la seguridad jurídica que tienen derecho a esperar de sus instituciones, tanto nacionales como europeas.

1.4 Esta evaluación deberá servir para mejorar la eficacia y la eficiencia de los servicios de interés económico general y su adaptación a la evolución de las necesidades de los ciudadanos y las empresas, y para proporcionar a las autoridades públicas los elementos necesarios para que puedan tomar las decisiones adecuadas, al tiempo que deberá desempeñar una función esencial para alcanzar un arbitraje armonioso entre mercado e interés general y entre objetivos económicos, sociales y medioambientales.

1.5 Habida cuenta de la importancia de los SIG en la lucha contra la exclusión social y el fomento de la justicia y la protección social, que también son objetivos de la UE en virtud del Tratado, es necesaria una evaluación periódica no sólo de los servicios de interés económico general, para los que existen normas comunitarias, sino también de los servicios no econó-

micos de interés general (SNEIG) dentro de los Estados miembros.

1.6 La evaluación de los SIG (económicos y no económicos) a nivel nacional, regional o local en los Estados miembros deberá ser independiente, pluralista, contradictoria, abarcar los tres pilares de la Estrategia de Lisboa, basarse en un conjunto de criterios y realizarse en cooperación con todas las partes interesadas.

1.7 A escala comunitaria se deberá definir las formas de intercambio, confrontación, comparación y coordinación, así como impulsar la dinámica de evaluación independiente respetando el principio de subsidiariedad, mediante la elaboración, en diálogo con los representantes de las partes interesadas, de una metodología de evaluación armonizada a escala europea a partir de unos indicadores comunes.

1.8 Para que esta evaluación sea pertinente y útil, se deberá crear un comité directivo pluralista, que sea totalmente independiente, compuesto por representantes de la Comisión Europea, el Parlamento Europeo, las representaciones permanentes de los Estados miembros ante la UE, el Comité de las Regiones y el Comité Económico y Social Europeo.

2. Contexto actual

2.1 En virtud de los Tratados, los servicios de interés económico general forman parte de los valores comunes de la Unión, en particular por su contribución a la cohesión social y territorial. El Tratado de Reforma, aprobado por el Consejo Europeo de los días 17 y 18 de octubre de 2007, lo confirma al facultar al Parlamento Europeo y al Consejo de la Unión Europea para que establezcan, por medio de reglamentos, los principios y condiciones que permitan a los SIEG realizar sus misiones, sin perjuicio de las competencias que tienen los Estados miembros para facilitar, hacer ejecutar y financiar estos servicios, a la vez que se hace hincapié en una responsabilidad compartida de los Estados miembros y la UE.

2.2 De este modo, incumbe a la Unión Europea y sus Estados miembros, dentro de los límites de sus respectivas competencias y del ámbito de aplicación del Tratado de Reforma, velar por que estos servicios funcionen efectivamente de acuerdo con unos principios y en unas condiciones, en particular económicas y financieras, que les permitan realizar sus misiones, y asegurarse de ello.

2.3 Con la entrada en vigor del Tratado de Reforma, el Parlamento Europeo y el Consejo de la Unión Europea establecerán dichos principios y condiciones, mediante reglamentos adoptados por el procedimiento legislativo ordinario, en el respeto del principio de subsidiariedad y de proporcionalidad.

2.4 A los tratados reformados se anexará un protocolo SIG en el que se insistirá en «el papel esencial y amplio criterio de las autoridades nacionales, regionales y locales al suministrar, adjudicar y organizar servicios de interés económico general lo más cercanos posibles a las necesidades de los usuarios» y en «un alto nivel de calidad, seguridad y accesibilidad, [la] igualdad de trato y la promoción del acceso universal y de los derechos de los usuarios».

2.5 En este mismo protocolo se mencionan, por primera vez en un texto del Derecho comunitario primario, servicios no económicos de interés general. En él se subraya que el suministro, la adjudicación y la organización de estos servicios son competencia de los Estados miembros y que las disposiciones de los Tratados no afectarán en modo alguno a su competencia en la materia, de modo que los servicios no económicos de interés general seguirán en principio excluidos de las normas relativas al mercado interior, la competencia y las ayudas estatales, mientras que la competencia nacional seguirá enmarcada en su aplicación por los principios generales del Derecho comunitario.

2.6 En cuanto a la distinción entre un servicio económico y un servicio no económico, el Tratado de Reforma no aporta ninguna definición, por lo que sigue siendo necesario recurrir a arbitrajes del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, prolongando así la actual inseguridad jurídica. Los ciudadanos esperan mucho de la Unión. Ésta debería velar por el aumento del nivel de bienestar, la garantía de los derechos fundamentales y por que sus elecciones no puedan conducir a retrocesos nacionales.

3. Por qué evaluar los servicios de interés general

3.1 La obligación de velar por el buen funcionamiento de los servicios de interés económico general prevista en el artículo 14 del Tratado de Reforma hace necesario desarrollar una dinámica progresiva de evaluación de los resultados de estos servicios.

3.2 El CESE considera que, para que pueda aplicarse a un SIEG el calificativo de buen funcionamiento, entre otros aspectos, debería:

- responder a los principios de igualdad, universalidad, asequibilidad y accesibilidad, fiabilidad y continuidad, calidad y eficacia, garantía de los derechos de los usuarios, así como rentabilidad económica y social,
- tener en cuenta las necesidades específicas de ciertos grupos de usuarios, como las personas discapacitadas, dependientes, desfavorecidas, etc.

3.3 Aun cuando el Tratado de Reforma no lo señale explícitamente, la evaluación aspira a convertirse en el instrumento de vigilancia implícitamente solicitado por el Tratado.

3.4 Los Estados miembros o la Unión Europea deberán definir y adaptar, de forma transparente y no discriminatoria, las misiones y los objetivos de los servicios de interés económico general de sus respectivos ámbitos de competencia, en cumpli-

miento del principio de proporcionalidad, en interés y para satisfacción general de todos aquellos a los que se dirigen estos servicios.

3.5 Con el fin de comprobar que estas misiones de interés general se aplican de forma correcta y eficaz y que los objetivos, ya sean diferentes en función de que se trate de SIEG o de servicios no económicos de interés general o en función del propio carácter del servicio, se cumplen o se van a cumplir, la autoridad competente debe poner en práctica un sistema de evaluación de los resultados, de la eficacia y de la calidad de los servicios que vaya más allá de los simples sondeos y encuestas de opinión.

3.6 La evaluación constituye, por tanto, un análisis y un seguimiento sistemático de las condiciones de aplicación efectiva de la misión particular de interés general tanto en vista de su cumplimiento y su capacidad para satisfacer las necesidades de los consumidores, las empresas, los ciudadanos y la sociedad, como en vista de los objetivos de la Unión, en particular en materia de cohesión social, económica y territorial, economía social de mercado, Estrategia de Lisboa y garantía de ejercicio de los derechos fundamentales.

3.7 Los servicios de interés económico general se caracterizan por la búsqueda de una serie de arbitrajes entre:

- mercado e interés general,
- objetivos económicos, sociales y medioambientales,
- usuarios (particulares, incluidos los grupos desfavorecidos, empresas, colectividades, etc.) que no tienen las mismas necesidades o intereses,
- las cuestiones que son competencia de cada uno de los Estados miembros y la integración comunitaria.

3.8 Estos arbitrajes evolucionan en función de las transformaciones económicas y tecnológicas, y las necesidades y las expectativas individuales y colectivas, en aras de la coherencia entre las diferentes situaciones nacionales, las especificidades geográficas y las características sectoriales.

3.9 La evaluación de los resultados es una función diferente de la regulación, pero también un elemento de ella. Sería positivo que la regulación se basara en evaluaciones pertinentes y las suscitara. Al mismo tiempo, la evaluación debe permitir detectar las disfunciones y las diferencias en términos de calidad o tipo de servicio de un país a otro y, por consiguiente, debe hacer hincapié en la adaptación de las necesidades y las preocupaciones de los usuarios y los consumidores, así como las transformaciones del entorno económico, tecnológico y social.

4. Los servicios que se deben evaluar

4.1 Los objetivos que les son asignados y la importancia que tienen en la realización de diferentes políticas comunitarias hacen indispensable una evaluación periódica no sólo de los servicios de interés económico general para los que existen normas comunitarias, sino también de los servicios no económicos de interés general, pues forman parte de la aplicación efectiva de los derechos fundamentales y su funcionamiento se basa en el principio de solidaridad y el respeto de la dignidad humana en referencia a valores comunes propios del modelo social europeo.

4.2 A la vista de que el Protocolo anejo al Tratado de Reforma confirma que los servicios no económicos de interés general son competencia exclusiva de los Estados miembros, la evaluación de los SNEIG deberá realizarse exclusivamente a nivel nacional, regional o local.

4.3 Ahora bien, dado que los servicios de interés general de naturaleza no económica, al igual que los SIEG, forman parte de una serie de objetivos de la Unión Europea (respeto de los derechos fundamentales, promoción del bienestar de los ciudadanos, justicia social, cohesión social, etc.) y como quiera que la Unión tiene responsabilidades en la realización de estos objetivos, la UE deberá al menos velar por que los Estados miembros efectúen evaluaciones regulares sobre el funcionamiento de estos servicios no económicos de interés general.

5. El enfoque de las instituciones de la Unión Europea

5.1 Durante los Consejos Europeos de Niza (2000) y Laeken (2001) se estableció la necesidad de prever una evaluación eficaz y dinámica, a escala comunitaria, de los efectos de la competencia y los resultados de los servicios de interés general que tuviera debidamente en cuenta las particularidades y las competencias nacionales, regionales y locales.

5.2 Por otra parte, se consideró que esta evaluación debería efectuarse en el marco de las estructuras existentes, en particular mediante evaluaciones horizontales e informes sectoriales, así como a través del «informe de Cardiff» sobre la reforma económica elaborado por la Comisión, y debería, además, tener en cuenta las estructuras y los resultados del mercado, incluidos los aspectos relacionados con el empleo, la evaluación económica y social de las obligaciones de servicio público y la opinión de los ciudadanos y los consumidores sobre los resultados de los servicios de interés general y la repercusión que tiene la liberalización en ellos.

5.3 Desde 2001, la Comisión Europea realiza anualmente (salvo en 2003) una evaluación horizontal de las industrias de redes (electricidad, gas, comunicaciones electrónicas, servicios postales, transporte aéreo y ferroviario) de acuerdo con una metodología establecida en una Comunicación ⁽¹⁾ de la Comisión que, no obstante, no ha sido recibida de forma unánime por los operadores, pues algunos consideran que se evalúan sobre todo las políticas comunitarias en materia de industrias de redes y no sus resultados.

5.4 En 2003, en el marco del Libro Verde sobre los servicios de interés general, la Comisión Europea realizó una consulta pública para definir el modo de organizar la evaluación, los criterios que se deben utilizar, la forma de conseguir que participen los ciudadanos y cómo mejorar la calidad de los datos. Las principales conclusiones de esta consulta fueron la necesidad de una evaluación multidimensional y un nuevo examen de los mecanismos de evaluación, pero, a juicio de la Comisión, no se alcanzó un consenso sobre quién debía realizar esta evaluación.

5.5 El Libro Blanco sobre los servicios de interés general ⁽²⁾ hace hincapié en el proceso de evaluación que a partir de ahora debe preceder a todo ajuste del marco comunitario legislativo, en particular cuando se trata de la liberalización de los servicios.

⁽¹⁾ COM(2002) 331 final de 18.6.2002: «Comunicación de la Comisión — Nota metodológica para la evaluación horizontal de servicios de interés económico general».

⁽²⁾ COM(2004) 374 final de 12.5.2004: «Comunicación de la Comisión — Libro Blanco sobre los servicios de interés general».

5.6 La Comisión reconoce en el Libro Blanco la responsabilidad particular que deben asumir las instituciones comunitarias, con la ayuda de los datos facilitados por los países, en la evaluación de los servicios que están sujetos a un marco normativo sectorial establecido por la Comunidad. La Comisión no excluye la posibilidad de que la evaluación a nivel comunitario se haga extensiva a otros ámbitos, si fuese posible determinar, en casos concretos, que tal evaluación aportaría valor añadido.

5.7 Por último, la Comisión encargó un informe detallado de evaluación a un consultor externo sobre la metodología de evaluación. Las principales conclusiones se resumirán en una nueva comunicación anunciada para 2008.

5.8 A juicio de la Comisión, esta auditoría externa deberá examinar la necesidad de una evaluación de los resultados de las industrias de redes que prestan SIEG en la Unión Europea, presentar recomendaciones encaminadas a mejorar las evaluaciones horizontales y evaluar la pertinencia de la función de la Comisión como encargada de las evaluaciones horizontales.

5.9 En la Comunicación de la Comisión sobre los SIG ⁽³⁾, para «favorecer la calidad y transparencia del proceso de toma de decisiones, la Comisión considera importante llevar periódicamente a cabo una evaluación en profundidad y revelar su metodología y resultados, de manera que estén expuestos a examen».

6. Principios y criterios de evaluación

6.1 En su Comunicación COM(2002) 331, la Comisión se comprometía a hacer participar a la sociedad civil en la evaluación horizontal de los resultados de los SIG, estableciendo, en particular, «un mecanismo permanente de seguimiento de la opinión de los ciudadanos y de su evolución» y afirmaba que «también se consultará a las partes interesadas, incluyendo a los interlocutores sociales, de forma ocasional sobre asuntos concretos».

6.2 La evolución de la sociedad se traduce en las expectativas que reflejan las crecientes exigencias de un público, los usuarios o consumidores, que reivindica no sólo el reconocimiento de sus derechos, sino también la consideración de sus particularidades. Los modos de puesta en práctica de los servicios de interés general dependen, en gran medida, de las sociedades en las que se aplican.

6.3 La variedad de estructuras y estatutos (operadores públicos y privados o colaboraciones entre los sectores público y privado) que ponen en práctica las autoridades públicas nacionales, regionales y locales para garantizar los servicios de interés general hacen necesaria una evaluación multidimensional.

6.4 La evaluación en los Estados miembros deberá, además, ser pluralista y asociar a todas las partes y personas interesadas: autoridades responsables de la definición y puesta en práctica de los servicios de interés general, reguladores, operadores/prestadores encargados de prestar los servicios, representantes de los consumidores, los sindicatos y la sociedad civil, etc.

⁽³⁾ COM(2007) 725 final de 20.11.2007: Comunicación de la Comisión que acompaña a la Comunicación «Un mercado único para la Europa del siglo veintiuno» — Servicios de interés general, incluidos los sociales: un nuevo compromiso europeo.

6.5 Además de su carácter pluralista, esta evaluación deberá ser independiente y contradictoria, pues los diferentes agentes no siempre tienen los mismos intereses, e incluso en algunos casos pueden llegar a ser opuestos y estar marcados por asimetrías en las informaciones y los análisis.

6.6 Por lo tanto, sería imposible apreciar la eficacia económica y social de los servicios de interés general, sus actividades y sus resultados en base a un único criterio, por ejemplo por lo que respecta a las normas de competencia, sino que sería necesaria toda una serie de criterios.

6.7 Como subrayan el CIRIEC y el CEEP en un estudio realizado en el año 2000 ⁽⁴⁾ a petición de la Comisión Europea, la evaluación sólo tiene sentido si se refiere a los objetivos y las misiones asignados, establecidos a partir de tres fuentes de definición (el consumidor, el ciudadano y la colectividad) que incluyen tres elementos (la garantía del ejercicio de los derechos fundamentales de la persona, la cohesión social y territorial, y la determinación y aplicación de las políticas públicas).

6.8 La evaluación deberá cubrir los tres pilares de la Estrategia de Lisboa (económico, social y medioambiental) y tratar simultáneamente las políticas de mercado interior, competencia, protección de los consumidores, empleo y cada una de las políticas sectoriales afectadas.

6.9 Por lo tanto, la evaluación deberá referirse a múltiples criterios, en particular a:

- la determinación del régimen de obligaciones de servicio público y su correspondiente adjudicación;
- la aplicación efectiva por parte del o los operadores de los pliegos de condiciones u obligaciones vinculadas al servicio universal o la adjudicación;
- el precio, la calidad, el acceso al servicio para las personas discapacitadas y la satisfacción de los usuarios;
- las externalidades positivas y negativas;
- el cumplimiento de los objetivos de política pública;
- la transposición de las disposiciones correspondientes a las obligaciones jurídicas.

6.10 Por tanto, se deberán comunicar los datos de información y evaluación de las prácticas reales y la repercusión de las acciones en los diferentes tipos de usuarios, lo que permitiría compensar el desequilibrio estructural de información inherente a las relaciones entre operadores/prestadores, reguladores y consumidores.

Bruselas, 14 de febrero de 2008.

7. Aplicación de la evaluación

7.1 El sistema de evaluación deberá basarse en unos informes periódicos elaborados a escala nacional o local por los organismos de evaluación establecidos por los Estados miembros de acuerdo con los principios mencionados anteriormente.

7.2 En el plano comunitario, se deberán establecer las modalidades de intercambio, confrontación, comparación y coordinación. Corresponderá, por tanto, a la Unión impulsar la dinámica de la evaluación independiente en el respeto del principio de subsidiariedad y de los principios mencionados en el Protocolo anejo al Tratado de Reforma elaborando, con ayuda de los representantes de los agentes interesados, un método de evaluación armonizado a escala europea y basado en indicadores comunes, así como los medios para su funcionamiento.

7.3 Para que la evaluación sea pertinente y útil, se deberá crear un comité directivo pluralista que represente a todas las partes interesadas (autoridades públicas, interlocutores sociales, operadores, reguladores, usuarios –particulares– y organizaciones sindicales), que podría, a nivel comunitario, estar compuesto por representantes de la Comisión Europea, el Parlamento Europeo, las representaciones permanentes de los Estados miembros ante la UE, el Comité de las Regiones y el Comité Económico y Social Europeo.

7.4 Este comité directivo debería encargarse de:

- la metodología de evaluación,
- la definición de los indicadores,
- la puesta a punto de los pliegos de condiciones de los estudios que se deban realizar,
- el encargo de estos estudios, basados en la opinión de múltiples expertos,
- el examen crítico de los informes,
- las recomendaciones,
- la divulgación de los resultados.

7.5 Los debates con todas las partes interesadas sobre los informes de evaluación podrían celebrarse en el marco de una conferencia anual sobre los resultados de los SIEG, a imagen de la que se organiza todos los años en el Comité Económico y Social Europeo sobre las industrias de redes, u organizarse en el marco de la cumbre social europea de primavera.

El Presidente

del Comité Económico y Social Europeo

Dimitris DIMITRIADIS

⁽⁴⁾ Estudio del CIRIEC/CEEP: «Los servicios de interés económico general en Europa — regulación, financiación, evaluación y buenas prácticas», http://www.ulg.ac.be/ciriec/intl_fr/research/publications.htm.
CIRIEC: Centro Internacional de Investigación e Información sobre la Economía Pública, Social y Cooperativa.
CEEP: Centro Europeo de Empresas con Participación Pública y de Empresas de Interés Económico General.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Favorecer el acceso de todos los públicos a la biblioteca digital europea»

(2008/C 162/11)

El 16 de febrero de 2007, de conformidad con el apartado 2 del artículo 29 de su Reglamento Interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un dictamen de iniciativa sobre el tema

«Favorecer el acceso de todos los públicos a la biblioteca digital europea»

La Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 23 de enero de 2008 (ponente: Sra. PICHENOT).

En su 442º Pleno de los días 13 y 14 de febrero de 2008 (sesión del 13 de febrero de 2008), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 153 votos a favor, 4 en contra y 5 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 Ahora que se aproxima el lanzamiento de la «Biblioteca digital europea» ⁽¹⁾, previsto para 2008, el dictamen del Comité pretende dar un amplio apoyo a este proyecto destinado a hacer accesible en línea una parte del patrimonio cultural, científico y técnico. De este modo respalda los trabajos de las instituciones europeas para la puesta en marcha de un portal destinado a un gran público, como instrumento para la difusión del conocimiento organizado en la era digital.

1.2 El Comité reconoce los esfuerzos llevados a cabo con impulso unánime por la Comisión y los Estados miembros y se felicita por la coordinación de las instituciones culturales iniciada por la CENL (Conferencia de Bibliotecas Nacionales de Europa) para crear una fundación que reúna a todas las instituciones voluntarias a fin de hacer accesible su patrimonio digitalizado. Hace un llamamiento a las organizaciones de la sociedad civil europea, nacional y regional para que se incorporen a este ambicioso proyecto europeo y así garantizar a los ciudadanos una información adecuada.

1.3 La presencia de la sociedad civil en el desarrollo de la BDE será decisiva por cuatro razones principales que justifican el compromiso del CESE. Se trata de:

- participar en la definición de los criterios pertinentes para seleccionar los contenidos que deban digitalizarse;
- lograr el respaldo de la opinión pública para las necesidades de financiación;
- alentar las actividades de participación e innovación de todas las partes interesadas de la cadena de publicación de libros y otros organismos culturales;
- promover la inclusión de todos en la sociedad de la información.

1.4 El Comité es consciente de todo el trabajo ya realizado en los Estados miembros a lo largo de sucesivas presidencias, así

como por parte de la Comisión con el respaldo de las partes interesadas. Suscribe el reciente informe ⁽²⁾ del Parlamento Europeo, que tan claramente sintetiza los avances y las etapas siguientes. En el presente dictamen, el Comité ha optado por recalcar la necesaria contribución de la sociedad civil, y por ello anima a quienes la integran a participar en el lanzamiento de la BDE y sus futuros avances. El dictamen pretende poner de manifiesto las expectativas y necesidades de los usuarios para alcanzar el objetivo de lograr un amplio acceso.

1.4.1 Por lo que se refiere a las organizaciones de la sociedad civil, el CESE aboga por:

- participar en la comunicación a los ciudadanos europeos a partir de 2008;
- prestar atención al seguimiento de los grupos de usuarios que comprueban que el portal común es adecuado, fácil de utilizar y accesible para las personas con discapacidad ⁽³⁾;
- organizar un gran debate sobre los contenidos, en coordinación con las bibliotecas de proximidad;
- suscitar en la sociedad de la información una reflexión sobre la adaptación de un marco jurídico compatible con la digitalización de la producción intelectual, artística y científica contemporánea.

1.4.2 Por lo que se refiere a los Estados miembros y a la Comisión, el CESE recomienda:

- instituir una junta de gobierno para el proyecto, abierta al diálogo con la sociedad civil;
- lograr el esfuerzo financiero de los Estados miembros para conseguir, en 2010, la digitalización a gran escala de material de distintas procedencias y en distintos soportes;

⁽¹⁾ Biblioteca digital europea (BDE), término provisional para definir el proyecto europeo de digitalización de documentos procedentes de museos, archivos, centros audiovisuales, bibliotecas, etc.

⁽²⁾ Informe sobre «i2010: hacia una biblioteca digital europea» (2006/2040(INI), de la Sra. Descamps, diputada del Parlamento Europeo, julio de 2007).

⁽³⁾ Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «La futura legislación sobre la accesibilidad electrónica» (ponente: Sr. Hernández Bataller), DO C 175 de 27.7.2007; Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad» (ponente: Sr. Joost), DO C 93/08 de 27.4.2007.

- establecer, de forma coordinada, planes de digitalización nacional, aplicando un mapa documental común y con el apoyo de los centros de competencia;
- mantener a escala comunitaria un programa continuo de búsqueda de soluciones a los problemas técnicos de multilingüismo e interoperabilidad y que ponga a punto orientaciones comunes con vistas a garantizar la accesibilidad electrónica de las personas con discapacidad;
- estudiar las expectativas, necesidades y costumbres de los usuarios (particularmente de las personas con discapacidad) y de contar para ello con la participación del CESE;
- extraer conclusiones del análisis de las prácticas nacionales en materia de excepción recogidas en la Directiva 2001/29/CE⁽⁴⁾ y ampliar la búsqueda de soluciones al vacío jurídico (obras huérfanas y agotadas, documentos de origen digital, etc.).

1.4.3 Por lo que se refiere a los agentes económicos y a las instituciones culturales, el CESE desea animarles a:

- favorecer un amplio acceso a los contenidos digitalizados recientes o actuales que puedan consultarse en el portal de la biblioteca digital europea;
- elaborar modelos para poner en línea, a un precio razonable, obras protegidas por los derechos de autor;
- participar en la digitalización de sus fondos mediante asociaciones público-privadas;
- abrirse a acciones de mecenazgo en favor de la digitalización;
- promover el papel de las bibliotecas públicas como lugar de oferta de contenidos en soporte electrónico a través de un acceso local in situ o a través de circuitos cerrados (intranets).

2. Informar mejor a los ciudadanos y hacer que la sociedad civil participe en el desarrollo de la futura biblioteca digital europea (BDE)

2.1 Informar mejor a los ciudadanos sobre la futura biblioteca digital europea

2.1.1 En 2010 el acceso en línea al patrimonio cultural europeo procedente de bibliotecas, archivos y museos permitirá a la población del continente y a la del mundo entero acceder a seis millones de documentos digitalizados para utilizarlos con fines de ocio, educativos, profesionales o de investigación. Este objetivo cuantitativo constituirá la primera etapa de un proceso de digitalización a gran escala.

⁽⁴⁾ Directiva 2001/29/CE del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la armonización de determinados aspectos de los derechos de autor y derechos afines a los derechos de autor en la sociedad de la información.

2.1.2 Este proyecto, al que provisionalmente se denomina European Digital Library (EDL), se define como «biblioteca» por motivos de conveniencia, aunque en su Comunicación⁽⁵⁾, la Comisión había establecido un amplio marco para la digitalización, en el que invitaba a participar a todas las instituciones. Engloba conocimientos culturales, científicos y técnicos y todo tipo de documentos manuscritos, libros, partituras, mapas, grabaciones sonoras y audiovisuales, revistas, fotografías, etc.

2.1.3 El Comité coincide con las conclusiones unánimes presentadas por los Estados miembros en el Consejo de noviembre de 2006: la idea de la BDE representa un «proyecto insignia» para favorecer la participación de todos en la sociedad de la información y hacer que los ciudadanos avancen en la comprensión de la identidad europea.

2.1.4 La segunda meta de este proyecto es convertir la futura BDE en un punto de acceso multilingüe dirigido a todos los públicos gracias a la existencia de un portal común: es algo más que una fuente de interés para las comunidades de científicos o de artistas. Desde esta perspectiva, el CESE invita a la Comisión a mejorar la información dirigida a los ciudadanos para favorecer el apoyo al nacimiento de la biblioteca digital, en particular utilizando una documentación multilingüe. Debería haber un plan de comunicación para todas las instituciones europeas y los Estados miembros, y debería empezarse ya en el momento de su lanzamiento, en noviembre de 2008.

2.1.5 La gigantesca ola de digitalización será un momento excepcional en la historia de la humanidad. Es algo que merece que el debate se ocupe también de la selección y la organización de los contenidos y de los conocimientos a escala europea. El CESE considera que un amplio debate sobre las condiciones de una digitalización masiva debería abordar determinados aspectos financieros, técnicos y jurídicos necesarios para alcanzar la sociedad del conocimiento abierta a todos:

- las necesidades financieras para la digitalización del ámbito público, lo cual supone encontrar el equilibrio entre la digitalización de los documentos raros o frágiles y la digitalización generalizada que espera la opinión pública;
- el apoyo financiero a los editores que lleven a cabo la digitalización de sus fondos actuales y acepten ponerlos en línea;
- la presencia de financiación privada y de mecenas en la digitalización y la difusión;
- el mantenimiento, en todos los casos, de los derechos de propiedad intelectual hasta 70 años después de la muerte del autor;
- la instauración de transparencia y de un sistema colegial en la selección de los documentos de dominio público de todo tipo que pueden digitalizarse (textos, material audiovisual, piezas de museo, archivos, etc.);

⁽⁵⁾ Comunicación de 30 de septiembre de 2005, «i2010: Bibliotecas digitales» COM(2005) 465 final.

- la necesidad de un «mapa documental europeo» que recoja los grandes ámbitos del conocimiento que deben digitalizarse; ello supone realizar previamente una revisión, a escala europea, de la accesibilidad en línea del material ya digitalizado;
- la posibilidad de que los autores de obras agotadas y no reeditadas opten por una difusión digital con una licencia menos restrictiva ⁽⁶⁾;
- el interés de crear un fichero interactivo para hacer efectiva la búsqueda de titulares de derechos sobre obras clasificadas como «huérfanas» ⁽⁷⁾;
- el tratamiento de la información científica ⁽⁸⁾;
- las cuestiones ligadas a la accesibilidad de los portales de Internet y del material digitalizado para las personas con discapacidad, especialmente discapacidad visual.

2.2 Hacer que la sociedad civil participe en la agenda europea de la cultura en la era de la globalización

2.2.1 Hasta el momento, el proyecto sigue siendo objeto exclusivo de debate entre especialistas, lo cual refleja la fuerte movilización de las partes interesadas (instituciones culturales, autores, editores, libreros, etc.) y su participación efectiva en el grupo de alto nivel creado por la Comisión. En la consulta llevada a cabo por la Comisión en 2005 sobre «i2010: bibliotecas digitales» ⁽⁹⁾, la participación de los particulares fue de tan sólo del 7 % y del 14 % la de los medios universitarios. No es de extrañar esta reducida presencia de la opinión pública si se tiene en cuenta la súbita aparición de este debate a finales de 2004, después de que Google anunciara una digitalización masiva, o si se considera la naturaleza del cuestionario que se dirigía a los grupos de interés económico afectados por el impacto de la digitalización.

2.2.2 La banalización del acceso gratuito a la información de Internet, agravada por una notable financiación publicitaria, mantiene en la opinión pública la confusión sobre la oferta de cualquier biblioteca digital. Por tanto, la sociedad civil tiene la gran responsabilidad, sobre todo ante las generaciones más jóvenes, de participar en una campaña de información y educación sobre el valor de la creación intelectual o artística y la necesidad de garantizar el respeto a esta creación.

2.2.3 El CESE invita a la Comisión y a los Estados miembros a tomar iniciativas de todo tipo para que la sociedad civil participe en mayor medida en el avance futuro de la digitalización del patrimonio cultural. La participación de la sociedad civil es decisiva para cuatro acciones principales: definir criterios

comunes de selección de los contenidos; aportar su respaldo a las necesidades de financiación; animar a todas las partes interesadas a innovar y promover la inclusión de todos en la sociedad de la información.

2.2.4 Para conseguirlo, el CESE aboga por crear en marzo de 2008, cuando se produzca el lanzamiento del prototipo, un espacio público en el que puedan tomar la palabra organizaciones asociativas, educativas, culturales, familiares y socioprofesionales que representen a los futuros usuarios. Las intervenciones de la sociedad civil serán útiles en las diversas fases tras el lanzamiento en noviembre de 2008 y en las fases posteriores de desarrollo.

2.2.5 El debate debería completar el plan de trabajo (2007-2010) incluido en el anexo de las conclusiones del Consejo y prolongarlo después para mantener el desarrollo de la digitalización y acrecentar su uso. El CESE recibe con interés la invitación a ponerse en contacto con la «Plataforma de la sociedad civil para el diálogo intercultural», que forma una red cívica alrededor de las bibliotecas digitales.

2.2.6 El debate podría continuar después de 2008, Año europeo del diálogo intercultural, y dar lugar a una nueva consulta en 2009. De este modo, la sociedad civil podría estar presente cuando se definan las etapas a más largo plazo, teniendo en cuenta la agenda europea de la cultura en la era de la globalización ⁽¹⁰⁾.

2.3 Favorecer el desarrollo de la futura biblioteca

2.3.1 El CESE se suma a la propuesta del informe ⁽¹¹⁾ del Parlamento Europeo, que pide que se cree una junta de gobierno de la BDE compuesta por instituciones culturales que participen en la red EDL. Velará, en particular, por el desarrollo del proyecto y la articulación de los planes nacionales de digitalización. Debería establecerse un diálogo fructífero entre esta junta de gobierno, las organizaciones representativas de usuarios y, de forma especial, el CESE.

2.3.2 El CESE reconoce la importante función de la CENL como guía, basada en una referencia normativa internacional de codificación (reseña bibliográfica) y el avance logrado con la digitalización del material escrito. Exhorta a las demás instituciones culturales nacionales, tanto de ámbito regional como nacional o europeo, a integrarse en la coordinación de EDLnet para los fondos de archivos, museos nacionales y centros audiovisuales, particularmente en el seno de la fundación creada en noviembre de 2007.

⁽⁶⁾ Una licencia menos restrictiva como, por ejemplo, *Creative Commons* (www.creativecommons.org).

⁽⁷⁾ Informe del grupo de expertos de alto nivel sobre derechos de autor, preservación digital y las obras huérfanas y ediciones agotadas, 18 de abril de 2007.

⁽⁸⁾ Comunicación de 14 de febrero de 2007 sobre la información científica en la era digital: acceso, difusión y preservación, COM(2007) 56.

⁽⁹⁾ Comunicación de 30 de septiembre de 2005, «i2010: Bibliotecas digitales» COM(2005) 465 final.

⁽¹⁰⁾ Comunicación de 10 de mayo de 2007 sobre una Agenda Europea para la Cultura en un Mundo en vías de Globalización COM(2007) 242 final.

⁽¹¹⁾ Informe sobre «i2010: hacia una biblioteca digital europea» (2006/2040(INI), de la Sra. Descamps, diputada europea, julio de 2007).

2.3.3 En este aspecto de tanta importancia para este tema, el CESE apoya la aplicación de la Directiva 2001/29/CE, que garantiza la protección de los derechos de autor y otros derechos afines en la sociedad de la información, especialmente en materia de reproducción y distribución de las obras. Sin embargo, para la era digital esta Directiva adolece de carencias en cuanto al tratamiento de las obras huérfanas, las modalidades de preservación digital, la situación de las obras nacidas en la Web (*digital born*) y la falta de soluciones para las obras agotadas no reeditadas.

2.3.4 La Directiva prevé excepciones en particular para los actos específicos de reproducción efectuados por bibliotecas accesibles al público, centros de enseñanza, museos o archivos y en beneficio de personas con discapacidad. Dado que estas excepciones son facultativas, su aplicación varía en cada país.

2.3.5 Junto a este aspecto jurídico, el Comité reconoce que hay otros problemas de naturaleza tecnológica que contribuyen a hacer de éste un proyecto complejo. En este sentido valora particularmente los trabajos que desde hace años viene realizando la Comisión para resolver las dificultades técnicas. Apoya las iniciativas tomadas en el marco del Séptimo Programa Marco de I+D y del programa «eContentplus», sobre todo el estudio de la interoperabilidad y los centros de competencia para la digitalización. La interoperabilidad y el multilingüismo –o los mecanismos gracias a los cuales será posible acceder en un mismo lugar a los contenidos de museos, bibliotecas y archivos– serán los principales factores de éxito de la BDE.

2.3.6 Invita a las organizaciones nacionales y regionales de la sociedad civil, en especial los consejos económicos y sociales nacionales, a apoyar las inversiones necesarias para la digitalización en cada Estado miembro para conseguir una masa crítica de contenidos y garantizar su diversidad. El Comité recomienda a los Estados miembros que recurran también a la financiación de los Fondos Estructurales, de lo cual existe ya el convincente ejemplo de Lituania.

3. Favorecer un amplio acceso a la BDE con una oferta patrimonial y actual de contenidos organizados

3.1 Tener en cuenta las expectativas y necesidades de los usuarios ⁽¹²⁾

3.1.1 El CESE considera importante convertir este momento excepcional de la digitalización en un poderoso factor de cohesión social y territorial ⁽¹³⁾. En particular, el Comité recomienda recoger en la oferta digital y sus modalidades de acceso las expectativas de varias generaciones para facilitar los intercambios y la comunicación de la información. Es raro que una persona que no lee se convierta en lectora después de la adolescencia. En la posibilidad de que los no lectores y los lectores

⁽¹²⁾ El usuario no es un simple cliente pasivo, sino que se reconoce en él a una persona activa a la que corresponde un papel en la definición del servicio esperado y su evaluación.

⁽¹³⁾ Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «La futura legislación sobre la accesibilidad electrónica», DO C 175 de 27.7.2007, p. 91.

ocasionales utilicen este instrumento reside el reto para la sociedad del conocimiento de lograr un amplio acceso a la biblioteca digital.

3.1.2 En cuanto al concepto de aprendizaje permanente ⁽¹⁴⁾, la digitalización de obras culturales y, en particular, de la información científica ⁽¹⁵⁾, posee un potencial considerable para el acceso al conocimiento. Este objetivo supone, entre otras cosas, adaptar la formación inicial y continuada del profesorado ⁽¹⁶⁾ a esta nueva realidad, para que respondan a este nuevo contexto de transmisión del saber.

3.1.3 El efecto previsto de este dispositivo exige que se estudien las expectativas y las prácticas de los usuarios. En la fase actual se ha dado prioridad al material escrito (manuscritos, libros, revistas, manuales), que tiene tres usos principales: búsqueda de textos, consulta en línea y lectura fuera de línea (biblioteca virtual personal). Deberían ensayarse otros usos, como las herramientas de colaboración, las plataformas de anotaciones y el enriquecimiento hipertextual de contenidos, incluso el material multimedia (sonido, vídeo, animación). Estas nuevas funcionalidades constituyen herramientas de ayuda no sólo para la difusión, sino, sobre todo, para la elaboración de un pensamiento fundamentado.

3.1.4 Para los demás documentos no escritos, desde el año 2007 el portal Michael (inventario multilingüe del patrimonio cultural europeo) permite acceder a diversas colecciones digitales de museos, bibliotecas y archivos hasta ahora dispersas por toda Europa. Distintas instituciones culturales de ámbito local, regional y nacional ponen a disposición de los usuarios descripciones de sus colecciones. Esta iniciativa, que en un principio abarcaba el Reino Unido, Francia e Italia, va a ampliarse a otros quince Estados miembros y ofrecerá nuevos servicios para el turismo cultural. Este portal, bautizado como «Michael Culture», está integrado en la fundación que desde noviembre de 2007 agrupa y gestiona todas las instituciones culturales que participen en el proyecto.

3.1.5 El CESE apoya la creación de un observatorio de los usuarios para estudiar todas las posibilidades y prácticas. La BDE resulta interesante tanto por la riqueza de sus contenidos como por la difusión de nuevas formas de intercambio intelectual y por estar abierta a cuestiones de investigación. El Comité desea participar en los trabajos del Grupo de trabajo «Usuarios» de EDLnet.

3.2 Favorecer una sociedad digital integradora para todos que ofrezca soluciones, especialmente a las personas con discapacidad ⁽¹⁷⁾

3.2.1 En consonancia con la declaración ministerial de Riga de junio de 2006 sobre las nuevas tecnologías en una sociedad

⁽¹⁴⁾ Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo sobre las competencias clave para el aprendizaje permanente» (ponente: Sra. Herczog), DO C 195 de 18.8.2006.

⁽¹⁵⁾ Conclusiones del Consejo Europeo sobre la información científica.

⁽¹⁶⁾ Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Mejorar la calidad de la formación del profesorado» (ponente: Sr. Soares), aprobado el 16 de enero de 2008 (CESE 75/2008 fin).

⁽¹⁷⁾ Campaña de sensibilización de la Comisión presentada al Consejo, sobre la inclusión en la sociedad de la información con el título «La inclusión digital: únete a ella en 2008».

inclusiva, es necesario que la BDE no aumente las diferencias en la utilización de Internet entre el uso normal y el de las personas de edad o con discapacidad y los grupos vulnerables. En dictámenes exploratorios recientes, el Comité definía las acciones que podrían garantizarles la accesibilidad electrónica, contando también con la participación del Fondo Social Europeo.

3.2.2 La digitalización y la accesibilidad en línea de documentos procedentes de bibliotecas, archivos y museos europeos son instrumentos sin igual para la inclusión de las personas con discapacidad. Sin embargo, un diseño complicado, un formato inadecuado o unas medidas de protección no adaptadas pueden impedirles el acceso.

3.2.3 La Directiva de 2001 prevé expresamente la aplicación de excepciones al principio de los derechos de autor en beneficio de las personas con discapacidad (personas con problemas de visión o invidentes, personas con discapacidad motora y con discapacidad intelectual).

3.2.4 Para que sea posible acceder a este patrimonio cultural, es esencial que el portal de la futura BDE y los portales nacionales asociados se diseñen, desde un primer momento, de forma que permitan el acceso de las personas con discapacidad mediante dispositivos técnicos específicos.

3.2.5 Aunque los mecanismos de protección tecnológica contra la piratería a menudo se ven superados por usuarios más experimentados, sigue siendo cierto que representan un límite para los usuarios normales. En este sentido, el CESE recomienda que, al diseñar las medidas de protección tecnológica, se tengan siempre en cuenta las cuestiones de accesibilidad y de interoperabilidad, de forma que los instrumentos de lectura que utilizan las personas con discapacidad, como los sintetizadores de voz, puedan reconocer el texto digitalizado.

3.3 *Ampliar la oferta de los contenidos ya existentes con documentos actuales o recientes*

3.3.1 En otoño de 2008 se presentará el portal con dos millones de obras, fotografías y mapas libres de derechos de autor, de acceso gratuito en línea y descargables. Sobre todo en el caso de los documentos raros, valiosos o agotados, esto representa una aportación incomparable. No obstante, el acceso no puede limitarse, a medio plazo, a estos documentos, que ciertamente son un patrimonio pero carecen de actualidad.

3.3.2 La BDE también ha pretendido, desde su nacimiento, ofrecer a los usuarios, en el mismo portal que los documentos libres de derechos y patrimoniales, otros documentos actuales o recientes que aún están protegidos por los derechos de autor.

3.3.3 La Comisión ha creado un grupo de expertos de alto nivel para favorecer la búsqueda de soluciones al acceso a obras recientes. Este grupo, formado por representantes de editores, bibliotecas nacionales, profesionales del sector audiovisual y

archivos, para limitar el «agujero negro de los siglos XX y XXI» ⁽¹⁸⁾ provocado por la cuestión de las obras sujetas a derechos, presentó en abril de 2007 unas propuestas para facilitar el acceso a obras huérfanas y agotadas y simplificar la preservación digital.

3.3.4 Responder al objetivo de una digitalización masiva al alcance del público en general supone crear un nuevo modelo económico que garantice una distribución equitativa entre autores, editores y difusores. Acceder a unos contenidos de pago por una tarifa razonable es un servicio que los internautas tienen derecho a esperar. El Comité anima a los operadores económicos de la cadena de producción del libro a concretar la búsqueda de soluciones negociadas ⁽¹⁹⁾. Ante los consumidores, son los editores, autores y librerías los responsables, respetando las distintas posturas, de proponer una oferta atractiva para fomentar este nuevo mercado y descartar los riesgos de piratería y falsificación.

3.3.5 Según sus indicaciones, en el caso de las obras protegidas y de acuerdo con los titulares, los usuarios podrían tener la posibilidad de acceder desde el portal a extractos breves o, a través de páginas especializadas, hojear virtualmente la obra. Para que el internauta pudiera acceder a la totalidad del documento protegido por los derechos, se le dirigiría a operadores privados, como la red de librerías clásicas o bien se le ofrecerían distintas opciones a un precio razonable y el reconocimiento de una retribución para los titulares de los derechos. El Comité alienta a los titulares de derechos a sumarse a estas fórmulas innovadoras.

3.3.6 Para promover esta oferta mediante un pago razonable, es importante que los Estados miembros amplíen la posibilidad de aplicar tipos de IVA reducidos a los libros y otras publicaciones también a las publicaciones en formato electrónico.

3.3.7 Con la idea de promover las licencias más abiertas que enriquezcan los contenidos actuales, en un reciente dictamen del Comité ⁽²⁰⁾ se recomienda otorgar en el ámbito comunitario una protección adecuada a los autores y creadores que opten por una licencia menos restrictiva. Al tiempo que hacen sus obras accesibles de forma gratuita, han de beneficiarse de las garantías relativas a sus derechos morales y estar protegidos contra un uso comercial abusivo.

3.3.8 El Comité recomienda a la Comisión que tome la iniciativa de crear nuevas licencias que desvinculen los derechos por la difusión digital y los correspondientes a la publicación en papel.

⁽¹⁸⁾ Expresión utilizada por la Comisaria Reding en el CESE el 12 de diciembre de 2007.

⁽¹⁹⁾ Estudio de Denis Zwirn, Numilog (abril de 2007) para la elaboración de un modelo económico de participación de los editores en la biblioteca digital europea.

⁽²⁰⁾ Dictamen del CESE sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del consejo sobre derechos de alquiler y préstamo y otros derechos afines a los derechos de autor en el ámbito de la propiedad intelectual (versión codificada)», DO C 324 de 30.12.2006, pp. 7-8.

3.3.9 La Comisión llevó a cabo en 2007 un estudio comparativo exhaustivo ⁽²¹⁾ de la transposición de la Directiva sobre los derechos de autor y derechos afines ⁽²²⁾. El Comité estará muy atento a las conclusiones extraídas de este informe con vistas a mejorar la armonización europea.

3.4 Responder a la exigencia del conocimiento organizado

3.4.1 En estos inicios del siglo XXI, dada la proliferación de informaciones sin referencias explícitas y la falta de garantías de autenticación en Internet, el gran valor del proyecto europeo será la selección de contenidos para garantizar su objetividad y su pluralidad, aparte de la organización del saber, su clasificación y su normalización para preservar la legibilidad de esta profusión de datos. Garantizar la eficacia, la calidad y la pertinencia de las respuestas a las preguntas y consultas de los usuarios depende de la evolución de los motores de búsqueda unida a una mejor coordinación del conocimiento digitalizado a escala europea.

3.4.2 En cuanto al acceso a las colecciones organizadas, el CESE insiste en el interés de poner a prueba el prototipo lanzado en marzo de 2007, en colaboración entre instituciones de Francia, Hungría y Portugal. Este proyecto europeo, validado por expertos, representa la base de un corpus europeo de digitalización, como contribución a la siguiente etapa de la BDE. Además, este prototipo es un sistema abierto a todos los motores de búsqueda. Debería facilitar las búsquedas mediante modelos de cuestionarios estándar para que los internautas formulen y especifiquen sus consultas.

3.5 Garantizar la diversidad cultural y lingüística

3.5.1 Como instrumento fundamental para preservar y valorizar la diversidad cultural, el CESE recalca la singularidad de una biblioteca multilingüe ⁽²³⁾ en la red mundial. Europa, que tiene la riqueza de un patrimonio cultural excepcional y de una importante producción de contenidos, ha de ocupar un puesto determinante en la digitalización de conocimientos en todo el mundo, de acuerdo con el convenio de la UNESCO sobre la diversidad cultural. Gracias a la difusión de las lenguas europeas en el mundo, la accesibilidad servirá tanto a los europeos como a otros ciudadanos que desean acceder a un patrimonio mundial y a las fuentes de su propia cultura, que se encuentran en Europa.

⁽²¹⁾ Estudio sobre la transposición y el efecto de las legislaciones de los Estados miembros de la Directiva 2001/29/CE relativa a la armonización de determinados aspectos de los derechos de autor y derechos afines a los derechos de autor en la sociedad de la información (ETD/2005/IM/D1/91).

⁽²²⁾ La duración de la protección de los derechos de autor se ha establecido en 70 años tras la muerte del autor y en 50 años para los derechos afines.

⁽²³⁾ Dictamen del CESE sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Una nueva estrategia marco para el multilingüismo» DO C 324 de 30.12.2006, p. 68.

3.5.2 Para la fase de desarrollo de la BDE a partir de 2010, el Comité recomienda a todos los Estados miembros que preparen una selección de las grandes obras de su literatura en varias lenguas para participar así en la difusión de una identidad cultural europea y responder a la diversidad.

4. Promover y modernizar el papel de las bibliotecas públicas en un sistema de accesibilidad en línea

4.1 A fin de garantizar un acceso local en un sistema globalizado, el CESE presenta sus recomendaciones para afianzar el papel de las bibliotecas públicas. La circulación de bienes culturales ha adquirido una dimensión global y multimodal, que será eficaz si el público dispone de los medios materiales que le permitan acceder a esta notable oferta. Las bibliotecas públicas y los centros culturales de proximidad siguen siendo un instrumento para garantizar el acceso equitativo al mayor número posible de personas. En la perspectiva de la inclusión social es preciso que las bibliotecas de préstamo conserven su papel en la oferta de contenidos en soporte electrónico.

4.2 En la cadena que comienza en el autor, pasa por el librero y termina en el lector, las bibliotecas de préstamo y las mediatecas han demostrado su importancia en la transmisión del conocimiento organizado y el acceso de todos a la producción cultural. Estos centros locales, pues, han de seguir cumpliendo esta misión con los contenidos en soporte electrónico. Por ello es oportuno promover contratos o licencias específicas que, sin crear desequilibrios, favorezcan a estos establecimientos y les permitan llevar a cabo su misión de difusión ⁽²⁴⁾.

4.3 Es importante diseñar la digitalización del ámbito público de las instituciones culturales nacionales en concertación con las bibliotecas de proximidad y los centros de archivo. Los usuarios de las bibliotecas de préstamo conforman un grupo de personas no especializadas cuyas expectativas es preciso tener en cuenta en las decisiones respecto de los contenidos libres de derechos de autor, respetando siempre la diversidad del público.

4.4 Inventar modelos económicos de compra y de oferta al público de obras contemporáneas digitalizadas

4.4.1 Las bibliotecas de préstamo compran material en soportes físicos (libros, discos compactos, partituras, métodos de idiomas, etc.) y los ponen a disposición de los usuarios durante un tiempo limitado de forma gratuita o mediante el abono de una pequeña cantidad. Por tanto, el factor económico no es un obstáculo sistemático al acceso a estos soportes físicos. Es preciso contar con un nuevo modelo económico para los contenidos en soporte electrónico que responda a las expectativas de los usuarios de las bibliotecas y mediatecas y que se adapte a sus necesidades. Por otra parte, las bibliotecas de préstamo son clientes con un gran potencial de compra de contenidos actuales que están en contacto directo con la actualidad informativa y las producciones culturales y técnicas. Deben participar en la definición de este nuevo modelo económico.

⁽²⁴⁾ Considerando 40 de la Directiva 2001 sobre los derechos de autor en la sociedad de la información.

4.4.2 Así pues, es preciso que la generalización de los contenidos en soporte electrónico, sobre todo los digitalizados, no impida a las bibliotecas de préstamo proseguir su misión educativa. En consecuencia, es necesario que los modelos económicos y técnicos para la circulación de contenidos digitalizados tengan presente el papel y la misión de las bibliotecas de préstamo y les permitan seguir cumpliendo con ellos en los circuitos cerrados de estas bibliotecas (intranet) y mediante una oferta de préstamos reservada a sus usuarios habituales.

4.5 Garantizar al usuario los servicios de un acceso local

4.5.1 En el marco de los circuitos cerrados (intranet), es preciso que las bibliotecas de préstamo puedan ofrecer a sus usuarios, junto a las colecciones en soporte físico, las condiciones necesarias para un acceso local a los contenidos en soporte electrónico: puestos de trabajo informatizados, soportes para tinta electrónica, programas informáticos, conexión de alta

velocidad, información, asistencia y orientación. La formación inicial y continuada del personal de las bibliotecas de préstamo, así como la organización de su trabajo, deberán incluir a partir de ahora los contenidos en soporte electrónico.

4.6 Organizar actividades y ofrecer orientación para que el público acceda a las colecciones digitalizadas y a los contenidos en soporte electrónico

4.6.1 Cuando el público no tiene formación ni información, tiende con demasiada frecuencia a ver el ordenador personal – cada vez más presente en los hogares – como un terminal para el ocio multimedia y a dejar de lado los recursos culturales, educativos, pedagógicos e informativos que pueden encontrarse en Internet. Las bibliotecas de préstamo, que aseguran una orientación activa a todas las edades hacia el libro y la lectura con actividades, deberán ampliar esta tarea también a los contenidos en soporte electrónico.

Bruselas, 13 de febrero de 2008.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «La combinación energética en los transportes»

(2008/C 162/12)

De conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Comisión Europea decidió solicitar al Comité Económico y Social Europeo, en una carta fechada el 19 de marzo de 2007, la elaboración de un dictamen exploratorio sobre

«La combinación energética en los transportes»

La Sección Especializada de Transporte s, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 18 de diciembre de 2007 (ponente: Sr. IOZIA).

En su 442º Pleno de los días 13 y 14 de febrero de 2008 (sesión del 13 de febrero de 2008), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 130 votos a favor, 11 en contra y 8 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE responde de buen grado a la solicitud del Vicepresidente de la Comisión y Comisario de Transportes, Sr. Barrot, relativa a la elaboración de un dictamen sobre el tema «La combinación energética en los transportes», y se muestra convencido de la necesidad de entablar un diálogo constante entre la Comisión y el Comité, en representación de la sociedad civil organizada.

1.2 El CESE coincide con las conclusiones del Consejo de primavera, donde se han establecido las siguientes prioridades:

- aumentar la seguridad de abastecimiento;
- garantizar la competitividad de las economías europeas y la disponibilidad de una energía asequible,

— promover la sostenibilidad ambiental y luchar contra el cambio climático.

1.3 Así pues, las políticas de orientación para encontrar la combinación energética más adecuada deberán inspirarse en estas prioridades, algo que, por otra parte, ya evidenció la Comisión en su Comunicación «Fuel Target 2001-2020».

1.4 Aunque admite que el petróleo seguirá siendo durante muchos años el principal carburante del transporte y contempla la posibilidad de que otro recurso no renovable como el gas natural acompañe y sustituya parcialmente a los derivados del petróleo, el CESE considera indispensable que se acelere firmemente la financiación de la investigación sobre la producción y el uso del hidrógeno y de los agrocarburos de segunda generación. A este respecto, valora positivamente la iniciativa de la

Comisión, que decidió el 9 de octubre de 2007 financiar una iniciativa tecnológica conjunta por valor de 1 000 millones de euros para el período 2007-2013, y hace suyas las peticiones procedentes del mundo empresarial y de la investigación con actividades encaminadas al desarrollo del uso del hidrógeno para que el Consejo y el Parlamento aceleren la aprobación de la propuesta.

1.5 La creciente preocupación de la opinión pública por el cambio climático y los riesgos ocasionados por el aumento de la temperatura media del planeta, que, si no se actúa de manera específica, podría llegar a incrementarse entre 2 °C y 6,3 °C, lleva a reforzar todos los instrumentos adecuados para contrarrestar los efectos negativos derivados de las emisiones atmosféricas de gases de efecto invernadero, por lo que el CESE acoge con satisfacción la actuación de la AEMA y su importante contribución a la divulgación de información sobre la evolución de la lucha contra la contaminación atmosférica.

1.6 El CESE comparte las conclusiones del Consejo de Medio Ambiente del 28 de junio de 2007, y apoya la propuesta de revisión por parte de la Comisión del Sexto programa de acción medioambiental, con las prioridades establecidas:

- afrontar el cambio climático,
- detener la pérdida de biodiversidad,
- reducir el impacto negativo de la contaminación en la salud, y
- promover el uso sostenible de los recursos naturales y la gestión sostenible de los residuos.

1.7 En todos los sectores del transporte se están estudiando las mejores soluciones para alcanzar estos objetivos, y las principales agencias europeas están orientando sus esfuerzos para obtener resultados concretos dentro de pocos años. La opción de someter al sistema de certificados de emisiones el transporte aéreo —que contribuye cada vez más a la producción de gases de efecto invernadero— permitirá acelerar el desarrollo de nuevos carburantes. Algunas empresas están comprobando ya la posibilidad de usar agrocarburantes, aunque los resultados obtenidos con el hidrógeno son todavía muy parciales y esta alternativa debe recorrer aún un largo camino. Los grandes motores marinos se adaptan con mayor facilidad a carburantes mixtos, con un menor contenido de carbono, mientras que, por lo que respecta al transporte ferroviario, la combinación entre la electricidad y el desarrollo de las fuentes renovables puede indudablemente incrementar el rendimiento medioambiental, ya de por sí óptimo, de este medio de transporte.

1.8 El mejor carburante es aquel que se ahorra. Según el CESE, la opción por la que conviene apostar de manera decidida a la hora de elegir la combinación energética más idónea —una elección que debería asumir en todo momento el rango de política comunitaria— debe tener en cuenta todos estos factores y otorgar una clara prioridad a la salud y el bienestar de los ciudadanos europeos y de todo el planeta. Cuando se favorezca la opción psicológicamente más compatible y económicamente más sostenible, las políticas fiscales, los incentivos, las recomendaciones o los reglamentos deberán tomar siempre en consideración esta prioridad. Hay que ahorrar en favor del transporte colectivo, los medios de transporte alternativos y opciones en materia de política económica y social que incrementen la movilidad individual y disminuyan la movilidad innecesaria de mercancías.

1.9 El CESE se muestra convencido de que el futuro del transporte se deberá basar en una progresiva descarbonización de los carburantes y encaminarse hacia una emisión nula. La producción de H₂ con energías renovables como la biomasa, la fotólisis, la energía solar termodinámica o fotovoltaica, la energía eólica o la hidroeléctrica constituye la única opción que no representa una ilusión ecológica, ya que el hidrógeno, como elemento de almacenaje energético, permite sincronizar la oferta energética, periódica por naturaleza (noche/día, carácter anual, etc.), con la demanda energética, variable y desacoplada.

1.10 El desarrollo de las tecnologías de la combustión y la tracción han permitido una rápida fusión de los automóviles alimentados mediante sistemas híbridos. A fin de contener las emisiones, parece que la solución más idónea es la tracción integralmente eléctrica, desarrollando la producción de electricidad a partir de fuentes renovables o, al menos hasta que se alcance una disponibilidad considerable, la utilización híbrida de gas natural e hidrógeno. Otra posibilidad intermedia es el uso de la mezcla hidrógeno/metano, con un bajo porcentaje de hidrógeno. Este método constituye un primer paso hacia la utilización del hidrógeno con fines de movilidad.

1.11 Incluso con las actuales limitaciones que se han señalado, la utilización del hidrógeno como vector energético adaptado a su uso en el transporte constituye un desafío de futuro, y la posibilidad de ver circular automóviles que utilicen parcial o totalmente hidrógeno puede hacerse realidad en un plazo relativamente breve, aun cuando la investigación debe continuar y contar con el apoyo de las autoridades nacionales y europeas. A este respecto, resultan alentadores los resultados del proyecto CUTE (*Clean Urban Transport for Europe*).

1.12 El CESE, como ya se ha propuesto en lo relativo a la eficiencia energética, considera que sería de enorme utilidad disponer de un portal en Internet que permitiera divulgar entre un público más amplio y, en particular, las administraciones locales, las investigaciones que se llevan a cabo en el ámbito académico y las experimentaciones que se realizan en los distintos países, regiones y ciudades. El CESE considera que, para obtener la mejor combinación energética posible, es necesaria una combinación adecuada en el transporte que incremente la eficiencia de los hidrocarburos y las prioridades en este sector. A la espera de poder contar con una producción eficiente de hidrógeno, resulta impostergable el uso de electricidad producida a partir de energías renovables. En el sector del transporte, el reto estriba en utilizar cada vez más electricidad, a corto plazo y siempre que sea posible.

1.13 El CESE subraya la importancia que reviste la sensibilización y el compromiso de la sociedad civil, que, a través de sus propios comportamientos, contribuye a alcanzar los objetivos de reducción del consumo y el apoyo a la investigación y a la innovación en busca de unos carburantes limpios y sostenibles. Estas soluciones deben incorporarse a las políticas europeas y nacionales, resaltando el valor añadido que entraña la capacidad de colaboración y de cohesión de los Estados miembros. Todo ello implica una defensa de los valores comunes y del modelo social europeo que tenga presentes la protección de los bienes medioambientales, la salud y la seguridad de sus ciudadanos, así como de todo aquel que vive y trabaja en la Unión y muestra su preocupación por las condiciones de vida de toda la humanidad.

2. Introducción

2.1 El Sr. Barrot, Vicepresidente de la Comisión y Comisario de Transportes, solicitó al Comité Económico y Social Europeo la elaboración de un dictamen sobre el tema «la combinación energética en los transportes».

2.2 El Comité comparte las inquietudes del Comisario de Transportes sobre el abastecimiento de carburantes y coincide en la necesidad de llevar a cabo análisis y estudios para buscar posibles soluciones, tanto en lo relativo a la evolución de la política de transportes como a la necesidad de abastecimiento del combustible en cuestión.

2.3 Esta cuestión adquiere una relevancia fundamental para la estrategia energética de la Unión atendiendo a unos desafíos concretos como son la plena observancia de los objetivos previstos en el Protocolo de Kioto, la aparición del cambio climático, la reducción de la dependencia en materia de abastecimiento energético respecto de terceros países, la defensa de las opciones que se adoptaron con la Agenda de Lisboa, el cumplimiento de los objetivos previstos en el Libro Blanco del transporte y el desarrollo de la comodidad y de las cuestiones relativas a la eficiencia energética.

2.4 La Comisión señaló ya en 2001 la necesidad de afrontar el tema de la combinación de carburantes en su Comunicación «Fuel Target 2001-2020», estableciendo algunos objetivos en relación con carburantes distintos del petróleo y valorando la posibilidad y compatibilidad de esta situación:

- el gas natural podría incrementar la cuota de mercado en cerca de un 10 % en 2020;
- el hidrógeno es, potencialmente, el principal vector energético del futuro; la contribución del hidrógeno al consumo de carburante podría alcanzar un porcentaje bajo;
- Los carburantes producidos de biomasa a líquido (BTL) podrían alcanzar con creces la cuota asignada a los agrocarburantes, más del 6 % en 2010, con un potencial total de carburantes derivados de la biomasa en torno al 15 %;
- el gas licuado del petróleo (GLP) es un carburante alternativo consolidado para vehículos que apunta a un incremento de hasta el 5 % de la cuota de mercado de aquí a 2020;
- En resumen, los carburantes alternativos presentan un potencial de desarrollo de su cuota de mercado durante las próximas décadas y, a largo plazo, pueden superar la cota del 20 % establecida para 2020.

2.5 El CESE apoya esta Comunicación y, como ya señaló en un dictamen de iniciativa precedente ⁽¹⁾, sostiene que el camino para diversificar el abastecimiento y reducir las emisiones de gases de efecto invernadero pasa por el desarrollo del gas natural ⁽²⁾, la investigación sobre los agrocarburantes y la mejora del rendimiento energético de los carburantes en el comercio.

⁽¹⁾ «Desarrollo y fomento de combustibles alternativos para el transporte por carretera en la Unión Europea» (DO C 195 de 18.8.2006, pp. 75-79).

⁽²⁾ *Ibidem*.

3. El cambio climático

3.1 Cada vez son más los científicos que opinan que el clima se resiente directamente de las emisiones de gases de efecto invernadero. La temperatura media ha aumentado en aproximadamente 1 °C en el siglo XX y, sobre la base de los actuales modelos climáticos, que reflejan las tendencias de emisiones mundiales de gases de efecto invernadero, se están lanzando hipótesis sobre un posible incremento de la temperatura media mundial entre 2 °C y 6,3 °C, algo que, con el tiempo, tendría efectos devastadores, al nivel del mar, para la producción agrícola y otras actividades económicas.

3.2 El Consejo de Medio Ambiente celebrado en Luxemburgo el 28 de junio de 2007 confirmó la validez del Sexto Programa de acción medioambiental y de la revisión intermedia propuesta por la Comisión, destacando las cuatro prioridades en él recogidas: hacer frente al cambio climático, detener la pérdida de biodiversidad, reducir el impacto negativo de la contaminación en la salud y promover el uso sostenible de los recursos naturales y la gestión sostenible de los residuos.

3.3 El Consejo de Medio Ambiente vino también a confirmar la estrategia de integración entre las políticas medioambientales y las políticas energéticas, y reiteró la necesidad de entablar negociaciones para llegar antes de 2009 a un acuerdo global que se extienda más allá de 2012. Según declaraciones efectuadas por el Presidente del Consejo Europeo en el transcurso de la reunión de alto nivel del 27 de septiembre de 2007, celebrada en Nueva York, «la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el cambio climático es el foro apropiado para negociar acciones futuras. En este contexto, la cumbre de Bali ⁽³⁾ constituirá un hito que esperamos que sirva para que la comunidad internacional emprenda un ambicioso proceso con vistas a negociar un acuerdo global sobre el cambio climático». La presencia de los Estados Unidos, que únicamente retiró sus reservas a mediados de octubre, y su voto favorable a la Resolución final reforzaron significativamente las decisiones que se han adoptado, teniendo en cuenta el peso de la economía estadounidense y su responsabilidad en las emisiones de gases de efecto invernadero a la atmósfera.

3.4 El Consejo de Medio Ambiente subraya la importancia de internalizar los costes medioambientales, junto con los relativos al consumo energético, para poder hacer frente a unas políticas sostenibles a largo plazo. Igualmente, es importante utilizar en mayor medida instrumentos de economía de mercado en la política de medio ambiente, como impuestos, tasas o certificados de emisiones para contribuir a la mejora del medio ambiente. La innovación ecológica debería integrarse rápidamente y a gran escala a la hora de revisar el impacto de todas las políticas europeas relevantes, y habría que velar por un uso más amplio y efectivo de los instrumentos económicos, especialmente los relacionados con el consumo de carburante y energía.

3.5 La Comisión presentó el 29 de junio de 2007 el Libro Verde sobre la adaptación al cambio climático en Europa. En su presentación, el Comisario de Medio Ambiente, Sr. Dimas, propuso acciones concretas e inmediatas para adaptarse a los cambios que ya se están produciendo: aumento de las temperaturas, inundaciones y lluvias torrenciales en el norte, sequía y calor sofocante en el sur, ecosistemas en peligro o nuevas enfermedades, por citar únicamente algunos de los problemas descritos en este documento.

⁽³⁾ Conferencia de las Naciones Unidas sobre el cambio climático, Bali, diciembre de 2007.

3.6 «Adaptarse o desaparecer: éste es el destino de algunos sectores en Europa», afirmó el Sr. Dimas. «En la agricultura, el turismo y la energía se sufrirán daños devastadores y es necesario actuar ahora para reducir los costes económicos, sociales y humanos que acarrearán en el futuro».

3.7 Este documento propone también soluciones concretas: reducir el derroche de agua, construir diques y barreras ante el riesgo de inundaciones, encontrar nuevas técnicas para proteger las cosechas, proteger a los grupos de población más castigados por el nuevo clima o adoptar medidas para salvar la biodiversidad. En cualquier caso, la reducción de las emisiones de CO₂ sigue siendo el principal objetivo de todos los países de la UE.

4. El Consejo Europeo

4.1 El Consejo Europeo de primavera de 2007 examinó las cuestiones relacionadas con la energía y el clima, y propuso como prioridad absoluta una «política integrada de cambio climático y energía» que subrayaba «el objetivo estratégico de limitar el aumento de la temperatura media mundial a no más de 2° C por encima de los niveles preindustriales».

4.2 La Política Energética para Europa (PEE) delinea claramente una estrategia basada en tres ejes:

- aumentar la seguridad de abastecimiento;
- garantizar la competitividad de las economías europeas y la disponibilidad de una energía asequible,
- promover la sostenibilidad ambiental y luchar contra el cambio climático.

4.3 Por lo que respecta a la política de transporte, el Consejo Europeo «destaca la necesidad de una política europea de transporte eficaz, segura y sostenible. En este contexto, resulta importante impulsar acciones para aumentar el rendimiento medioambiental del sistema europeo de transporte. El Consejo Europeo toma nota de los trabajos que está efectuando actualmente la Comisión Europea en relación con la evaluación de los costes externos del transporte y su internalización». El Consejo Europeo de los días 21 y 22 de junio también tomó nota de la intención de la Comisión de presentar, en junio de 2008 a más tardar, un modelo para evaluar la internalización de todos los modos de transporte, y planteará nuevas iniciativas coherentes con la Directiva sobre el distintivo europeo, por ejemplo ampliando el ámbito de aplicación a las ciudades y sometiendo a peaje todo tipo de vehículo o infraestructura.

5. Las emisiones de gases de efecto invernadero

5.1 Por lo que respecta a las emisiones, el transporte es responsable en la actualidad del 32 % de todo el consumo energético europeo y del 28 % de todas las emisiones de CO₂ (*). Se considera que este sector es el responsable de que las emisiones crezcan en un 90 % entre 1990 y 2010, y ésta podría ser una

de las principales causas por las que no se alcanzarán los objetivos de Kioto. Según las estimaciones de la Comisión, está previsto que el transporte de pasajeros por carretera aumente en un 19 %, mientras que el de mercancías lo haría en más de un 50 %.

5.2 Otro sector que ha registrado un crecimiento exponencial es el del transporte aéreo, con un aumento de emisiones de un 86 % entre 1990 y 2004, que representan en la actualidad algo más de un 2 % del total mundial.

5.3 El informe TERM 2006 («Transport and Environment Reporting Mechanism») (**) considera que los avances registrados en 2006 en el sector del transporte no son todavía satisfactorios. El informe examina la revisión intermedia del Libro Blanco del transporte de 2001, que puede reportar ventajas o inconvenientes según la lectura que se haga de su aplicación en el ámbito nacional y regional. Desde el punto de vista medioambiental, la AEMA considera que la revisión intermedia ha dejado de centrarse en la gestión de la demanda de transporte para hacerlo en el objetivo de mitigar las repercusiones negativas actuales; es decir, que el crecimiento de la demanda de transporte ya no se considera uno de los temas medioambientales más relevantes en el sector del transporte. Cuestiones fundamentales como el cambio climático, la contaminación acústica y la fragmentación paisajística que ocasiona un exceso de infraestructuras al servicio del transporte siguen planteando la necesidad de gestionar la demanda de transporte. El Libro Blanco parece haber fracasado en este objetivo.

5.4 El informe destaca otro aspecto significativo como son las ayudas al transporte, que en Europa se cifran entre 270 000 y 290 000 millones de euros. Casi la mitad de este importe se destina al transporte por carretera, una de las modalidades menos compatibles con la ecología. El transporte contribuye a distintos problemas medioambientales como el cambio climático, las emisiones atmosféricas y el ruido, a la vez que se beneficia de importantes ayudas. El transporte por carretera percibe anualmente 125 000 millones de euros en concepto de ayudas, principalmente en forma de subvenciones a infraestructuras, y ello teniendo presente que la imposición fiscal del transporte por carretera no se considera una contribución destinada a financiar infraestructuras. El transporte aéreo, que es la modalidad de transporte con un mayor impacto específico en el clima, percibe considerables ayudas, entre 27 000 y 35 000 millones de euros al año, gracias a un trato fiscal preferente, especialmente por medio de exenciones fiscales sobre el combustible y el IVA. El transporte ferroviario percibe ayudas anuales por valor de 73 000 millones de euros y es el sector que más se beneficia de otras subvenciones de carácter presupuestario. Por lo que respecta al transporte marítimo, se calcula que las ayudas oscilan entre los 14 000 y los 30 000 millones de euros («Magnitud, estructura y distribución de las ayudas al transporte en Europa», AEMA).

5.5 En el informe anual sobre las emisiones de gases de efecto invernadero en la Comunidad entre 1990 y 2005, así como en el informe de 2007, se señala que:

- en la UE-15, las emisiones de GEI disminuyeron en un 0,8 % (35,2 Mt CO₂ eq) entre 2004 y 2005;

(*) La Agencia Europea de Medio Ambiente (AEMA) ha publicado recientemente su informe anual «Transport and Environment: on the way to a new common transport policy» (Transporte y medio ambiente: hacia una nueva política común de transportes), en el que valora la evolución y la eficacia de la integración de las políticas medioambientales en las estrategias del sector del transporte.

(**) Este informe está publicado en el sitio web de la AEMA: *Annual European Community GHG inventory 1990-2005 and inventory report 2007*, Agencia Europea de Medio Ambiente, Informe técnico nº 7/2007.

- en la UE-15, las emisiones de GEI disminuyeron en un 2 % en 2005 respecto de los años de base del Protocolo de Kioto;
- en la UE-15, las emisiones de GEI disminuyeron en un 1,5 % entre 1990 y 2005;
- en la UE-27, las emisiones de GEI disminuyeron en un 0,7 % (37,9 Mt CO₂ eq) entre 2004 y 2005;
- en la UE-27, las emisiones de GEI disminuyeron en un 7,9 % en comparación con los niveles de 1990.

Las emisiones de CO₂ que genera el transporte por carretera disminuyeron en un 0,8 % (6 Mt CO₂ eq) entre 2004 y 2005.

6. La seguridad de las fuentes primarias de abastecimiento

6.1 La Unión depende en más de un 50 % de las importaciones de energía (el 91 % de las cuales corresponde al petróleo) y, si no se invierte radicalmente esta tendencia, esta dependencia crecerá hasta el 73 % en 2030. El Consejo, el Parlamento Europeo —en reiteradas ocasiones— y la propia Comisión han abordado este tema crucial y manifestado la necesidad de aplicar una política encaminada a lograr el nivel más elevado de autonomía energética.

6.2 En su informe sobre el impacto económico del aumento del precio del petróleo ⁽⁶⁾ de 15 de febrero de 2007, el Parlamento Europeo señala que el sector del transporte absorbe el 56 % del consumo total de petróleo y se manifiesta a favor de adoptar una estrategia comunitaria para la supresión total de los combustibles fósiles, alegando que «el suministro de combustible para el transporte podría ampliarse facilitando la producción de petróleo no convencional y de combustibles líquidos basados en el gas natural o el carbón en los casos en que sea económicamente razonable». El Parlamento Europeo solicita, además, que se adopte una Directiva marco sobre la eficiencia energética en el transporte, que se armonice la legislación sobre transporte de pasajeros y que se imponga una tributación armonizada de los vehículos sobre la base de las emisiones de CO₂ a nivel de la UE, con procedimientos de certificación y etiquetado e incentivos fiscales con vistas a diversificar las fuentes de energía. Por último, el Parlamento pide que se fomenten los vehículos con bajos niveles de emisiones de CO₂, con combustibles biológicos de segunda generación o biohidrógeno (hidrógeno derivado de la biomasa).

6.3 La crisis con Rusia —que ha culminado con la decisión adoptada el 1 de enero de 2006 de reducir el suministro a Kiev— y la inestabilidad política endémica en Oriente Próximo plantean a Europa un desafío extraordinario: garantizar un abastecimiento seguro y duradero ante una perspectiva de mayor tensión en la demanda de combustibles fósiles.

6.4 Por lo que respecta a la producción europea de energías alternativas y renovables para el sector del transporte, los biocarburantes son casi exclusivamente de competencia estatal y representan en la actualidad el 1 % de las necesidades energéticas

europeas en materia de transporte en Europa. En el dictamen ⁽⁷⁾ sobre los progresos realizados respecto de la utilización de biocarburantes, el CESE mantiene la exigencia de reconsiderar la política que se ha seguido hasta el momento, apuntando decididamente hacia los agrocarburos de segunda generación. Mientras tanto, hay que promover y apoyar el desarrollo de tecnologías de transformación de «segunda generación» que puedan utilizar materias primas derivadas de las denominadas «cosechas de rápido crecimiento», basadas principalmente en los cultivos de herbáceos o forestales, o en subproductos agrícolas, y evitando el uso de las semillas agroalimentarias, más valiosas. En particular, el bioetanol y sus derivados, que hoy por hoy se obtienen por fermentación (y posterior destilación) de cereales, caña de azúcar y remolacha, podrán producirse en el futuro a partir de una gama más amplia de materias primas, incorporando biomasa de desecho de cultivos agrícolas o residuos de las industrias maderera y papelera, así como de otros cultivos específicos.

7. La combinación energética en los transportes

7.1 La combinación energética en los transportes viene determinada en gran medida por los modos de transporte escogidos para dar respuesta a las distintas necesidades que plantea el desplazamiento de mercancías y pasajeros. Esta combinación es importante puesto que cada modo de transporte presenta una mayor o menor dependencia de los hidrocarburos. Así pues, toda estrategia para optimizar la combinación energética en el transporte debe ir encaminada a reducir la dependencia del transporte de pasajeros y mercancías respecto de los combustibles fósiles.

7.2 Las principales opciones para conseguirlo son dos. En primer lugar, deben introducirse cambios en la eficiencia de los hidrocarburos y en las prioridades del transporte, tal y como se apunta en el resto del dictamen. Y en segundo lugar, debe darse prioridad a la utilización de la energía eléctrica. Con los recursos energéticos existentes y el futuro potencial de las fuentes de energía renovables, podemos ser optimistas acerca del futuro abastecimiento de electricidad limpia. El reto estriba en hacer un mayor uso de la electricidad en el transporte.

7.3 El modo de transporte con mayor potencial para utilizar electricidad es el ferroviario, ya se trate de transporte de pasajeros o de mercancías, de carácter internacional, nacional, regional o urbano. La expansión del transporte ferroviario de tracción eléctrica puede reducir el tráfico aéreo de corto recorrido, el transporte vial de mercancías de larga distancia y, en general, el uso de autocares y automóviles.

7.4 En su agenda, el ERRAC (European Rail Research Advisory Council o Comité consultivo europeo para la investigación ferroviaria) destaca los desafíos que deberá afrontar para poder triplicar el transporte ferroviario de mercancías y pasajeros de aquí a 2020. Todas estas iniciativas giran en torno al desarrollo de la eficiencia energética y los temas medioambientales. En el ámbito de los proyectos TEN, se están estudiando posibles aplicaciones de las pilas de combustible alimentadas con hidrógeno, que podrían integrarse en el sistema de vehículos de tracción eléctrica y sustituir gradualmente las locomotoras propulsadas por carburantes fósiles que quedan en circulación.

⁽⁶⁾ Informe sobre el impacto macroeconómico del incremento del precio de la energía (Ponente: Sr. DOS SANTOS (PSE-PT)).

⁽⁷⁾ Comunicación de la Comisión al Consejo Europeo y al Parlamento Europeo — Informe sobre los progresos realizados respecto de la utilización de biocarburantes y otros combustibles renovables en los Estados miembros de la Unión Europea (COM(2006) 845 final). Ponente: Sr. Iozia.

7.5 En un futuro inmediato, el transporte aéreo seguirá dependiendo de los hidrocarburos, aunque la entrada en servicio de los trenes de alta velocidad debería reducir considerablemente el número de vuelos regulares con trayectos inferiores a 500 kilómetros. El transporte aéreo de mercancías registra un mayor crecimiento que el de pasajeros, con aeronaves específicamente destinadas a este fin. Una parte de este tráfico, especialmente el de los servicios de correo comercial, podría desviarse en el futuro a las redes ferroviarias de alta velocidad. Este cambio en la combinación del transporte podría acelerarse con un incremento en las conexiones a los aeropuertos mediante los servicios ferroviarios de alta velocidad.

7.6 El ACARE (Advisory Council for Aeronautical Research in Europe o Comité consultivo europeo para la investigación aeronáutica) se ha comprometido a apoyar su propia agenda de investigación estratégica, que examina el tema global del cambio climático, las emisiones acústicas y la calidad del aire: una iniciativa tecnológica conjunta como es el proyecto «Clean Sky» se ocupará de estudiar las mejores soluciones para un transporte aéreo sostenible atendiendo al diseño, los motores y los carburantes. La puesta en marcha del proyecto SESAR debería dar lugar a un gran ahorro mediante la racionalización de la gestión del control del tráfico aéreo (véase el dictamen del CESE).

7.7 El tráfico vial nacional e internacional de mercancías es uno de los principales usuarios de hidrocarburos. Una red de transporte de mercancías de alta velocidad propia del siglo XXI que opere entre nudos intermodales podría asegurar en la práctica una reducción en el transporte de mercancías por carretera. A medida que se desarrolle la red ferroviaria de alta velocidad, ésta podría utilizarse para el transporte nocturno de mercancías. Este cambio en la combinación podría verse acelerado por una estrategia de tarificación para las licencias de vehículos, carreteras y combustible.

7.8 También el ERTRAC (European Road Transport Research Advisory Council o Comité consultivo europeo para la investigación del transporte vial) ha adoptado una agenda de investigación estratégica, centrada en el medio ambiente, la energía y los recursos. Entre los objetivos principales de esta agenda figura la reducción de las emisiones específicas de CO₂, hasta el 40 % (por kilómetro) en los vehículos privados y el 10 % en los vehículos pesados profesionales antes de 2020, junto con un capítulo dedicado específicamente a los carburantes.

7.9 Por lo general, el transporte en barco cuenta con el apoyo de la opinión pública, ya se trate de transporte fluvial o en canales, costero o transoceánico. El transporte de mercancías por río o canal o de carácter costero representa una eficiente alternativa energética al transporte por carretera y debe fomentarse en la combinación de transporte.

7.10 El transporte marítimo intercontinental, que, de hecho, consume más hidrocarburos que la aviación, está registrando también un crecimiento más rápido. Por su volumen, constituye el 95 % del comercio mundial y es relativamente eficiente, aunque también representa una importante fuente de emisiones de óxidos de azufre y nitrógeno.

7.11 Con la globalización de las cadenas de abastecimiento y la emergencia de las economías asiáticas, se espera que el volumen del transporte marítimo intercontinental aumente un 75 % en los próximos quince años, con el consiguiente aumento de las emisiones, puesto que el combustible que alimenta este tráfico es diésel. Ahora que aumentan las emisiones y se reduce cada vez más el abastecimiento de hidrocarburos, ¿nos adentra-

remos finalmente en una era en la que el transporte de mercancías de largo recorrido entre los principales puertos de los cinco continentes se llevará a cabo en supergraneleros propulsados por combustibles alternativos, como los submarinos, portaaviones y rompehielos modernos? Esto transformaría, sin lugar a dudas, la combinación energética en el transporte.

7.12 Por lo que respecta al sector marítimo, la plataforma tecnológica Waterborne está llevando a cabo estudios para mejorar, en su conjunto, el rendimiento de los motores marinos, la reducción de las fricciones y las pruebas sobre posibles alternativas a los carburantes que se utilizan, incluido el hidrógeno.

7.13 Los vehículos de pasajeros son vehículos multifuncionales e imprescindibles que casi todo el mundo necesita en su vida cotidiana. Sin embargo, una estrategia para cambiar la combinación del transporte brinda también la oportunidad de sustituir los trayectos en autobuses urbanos y suburbanos y en vehículos de pasajeros por otros en trenes y tranvías eléctricos.

7.14 Por lo que respecta a la elección de los combustibles más adecuados y eficientes, habrá que tener en cuenta la densidad energética relativa de los distintos carburantes. Así pues, se tratará de orientar los esfuerzos hacia el uso de carburantes de densidad más elevada. A título orientativo, en la siguiente lista se muestran algunos valores de densidad, expresados en MJ/kg:

Carburantes	Contenido energético (MJ/kg)
Agua bombeada en una presa a 100 metros de altura	0,001
Bagazo (1)	10
Madera	15
Azúcar	17
Metanol	22
Carbón (antracita-lignito)	23-29
Etanol (bioalcohol)	30
GLP (Gas licuado de petróleo)	34
Butanol	36
Biodiésel	38
Petróleo	42
Gasohol o E10 (90 % de gasolina y 10 % de alcohol)	44
Gasolina	45
Diésel	48
Metano (carburante gaseoso dependiente de la compresión)	55
Hidrógeno (carburante gaseoso dependiente de la compresión)	120
Fisión nuclear (uranio, U 235)	85 000 000
Fusión nuclear (hidrógeno, H)	300 000 000
Vínculo energético del helio (He)	675 000 000
Equivalencia masa/energía (ecuación de Einstein)	90 000 000 000

(1) Wikipedia: Se denomina bagazo al residuo de biomasa una vez extraído el jugo de la caña de azúcar

Fuente: J.L. Cordeiro, AIE y Departamento de Energía de Estados Unidos.

7.15 En suma, disponemos de claras oportunidades para cambiar la combinación en el transporte de manera que esta transformación tenga un impacto material en la dependencia que presenta el sector del transporte de la UE respecto de los hidrocarburos. La clave reside en generar más electricidad, lo que permitirá desarrollar aún más el transporte de tracción eléctrica y proporcionará una fuente de energía para el ulterior desarrollo de la energía de hidrógeno.

8. La sociedad del hidrógeno

8.1 Los daños medioambientales son causados principalmente por el producto de la combustión de combustibles fósiles, aunque también tienen su origen en las tecnologías para su extracción, transporte y tratamiento. En cualquier caso, los mayores perjuicios están relacionados con su utilización final. En particular, la combustión libera en la atmósfera no sólo anhídrido carbónico, sino también elementos añadidos en la fase de refinamiento (por ejemplo, sustancias plomosas).

8.2 Se prevé que para 2020 se registre una demanda mundial equivalente a 15 000 millones de toneladas de petróleo, con una tasa de crecimiento anual superior al 2 %. La respuesta a esta demanda deberá seguir satisfaciéndose predominantemente a partir de fuentes fósiles, que hoy representan entre el 85 % y el 90 % de la oferta energética mundial. Sin embargo, ya se está produciendo un gradual desplazamiento del interés hacia combustibles de baja proporción carbono/hidrógeno (C/H), pasando del carbón al petróleo y al metano, para llegar progresivamente hacia una completa descarbonización; es decir, al uso del hidrógeno como vector energético.

8.3 En una audiencia celebrada en Portugal se presentaron datos interesantes derivados de la experimentación con la tecnología de celdas de combustible alimentadas con hidrógeno, aplicada a un autobús de línea del servicio de transportes públicos de Oporto. Ha sido extremadamente interesante observar la actitud diversa de los ciudadanos hacia el hidrógeno. La información que se ha divulgado ha contribuido a rebajar considerablemente la desconfianza y los temores hacia este vector. Conviene recordar que el hidrógeno no es un vector primario de energía, de libre disposición, sino que su producción requiere el uso de:

- hidrocarburos, como el petróleo o el gas, recursos que son todavía abundantes pero no renovables, y
- la electrólisis, a partir del agua, utilizando energía eléctrica.

La producción mundial de hidrógeno se eleva anualmente a 500 000 millones de metros cúbicos (equivalente a 44 millones de toneladas) y se obtiene en un 90 % del proceso químico de reformación de los hidrocarburos ligeros (principalmente metanol) o del craqueo de los hidrocarburos más pesados (petróleo). El 7 % se obtiene de la gasificación del carbono y únicamente un 3 % procede de la electrólisis.

8.4 Las emisiones calculadas según el método del ciclo de vida han puesto de manifiesto que, teniendo en cuenta la combinación energética de un país como Portugal, que cuenta ya con un notable componente de fuentes renovables, la cantidad de emisiones de gases de efecto invernadero que genera el hidrógeno producido mediante métodos tradicionales, es decir la electrólisis, es 4,6 veces superior a las emisiones de los motores alimentados con diésel o con gas natural, y tres veces superior a las de los motores de gasolina. Esto implica que la perspectiva

del uso generalizado del hidrógeno está vinculada al desarrollo de las energías renovables, con bajísimas emisiones de gases de efecto invernadero.

8.5 La curva del consumo ha demostrado que, para mantener la eficiencia del aparato, incluso cuando está detenido, se necesita un gasto de hidrógeno sensiblemente más alto que si se tratara de carburantes tradicionales. A efectos del transporte urbano, en el que son obligatorias las paradas frecuentes por motivos de tráfico y para recoger o dejar pasajeros, esta circunstancia conlleva obviamente una profunda reflexión acerca de la utilización del hidrógeno en el futuro.

8.6 No obstante, hay que tener en cuenta que el experimento realizado en Oporto se inscribía en un contexto mucho más amplio del proyecto CUTE (*Clean Urban Transport for Europe*). Los resultados globales del proyecto difieren de los examinados durante la audiencia por la diversidad de condiciones orográficas, tráfico y modalidades de uso. En su conjunto, el proyecto ha obtenido resultados alentadores que ponen también de manifiesto los problemas relacionados con su desarrollo. A juicio de la Comisión, el principal de estos problemas parece ser la poca sensibilidad que muestran los dirigentes políticos de alto nivel hacia las posibilidades y los beneficios de un avance significativo en el uso del hidrógeno en el transporte urbano.

8.7 A fin de contener las emisiones, parece que la solución más idónea es la tracción integralmente eléctrica, desarrollando la producción de electricidad a partir de fuentes renovables o, al menos hasta que se alcance una disponibilidad considerable, la utilización híbrida de gas natural e hidrógeno. Aunque todavía no se han llevado a cabo estudios precisos sobre esta alternativa, si se tienen presentes algunos parámetros de eficiencia y poder energético, parece la más eficiente.

8.8 Otra posibilidad intermedia es el uso de la mezcla hidrógeno/metano, con un bajo porcentaje de hidrógeno. Este método constituye un primer paso hacia la utilización del hidrógeno con fines de movilidad. Presenta pocos inconvenientes en la medida en que los sistemas de distribución y de almacenaje a bordo son iguales y puede ser utilizado en automóviles ya en circulación con prestaciones análogas a las del metano, aunque con una reducción de las emisiones y un aumento de la velocidad de combustión, lo cual reduce la dispersión de partículas y la formación de óxidos de nitrógeno.

8.9 Según algunos estudios llevados a cabo recientemente por el *Denver Hithane Project*, de la Universidad del Estado de Colorado, y otros en California, que han contado con el apoyo del Departamento de Energía estadounidense y de los Laboratorios Nacionales para la Energía Renovable de ese país, se ha demostrado que una mezcla del 15 % de H₂ con CH₄ reduce en un 34,7 % el total de hidrocarburos, en un 55,4 % el monóxido de carbono, en un 92,1 % el óxido de nitrógeno y en un 11,3 % el anhídrido carbónico. Todos estos datos pueden consultarse en un estudio elaborado por el ENEA ⁽⁸⁾.

8.10 La producción de H₂ con energías renovables constituye la única opción que no representa una ilusión ecológica, ya que el hidrógeno como elemento de almacenaje energético permite sincronizar la oferta energética, periódica por naturaleza (noche/día, carácter anual, etc.), con la demanda energética, variable y desacoplada. El hidrógeno se produce utilizando aquella tecnología que exige el menor gasto de energía, con un análisis global

⁽⁸⁾ Ecomondo-Rimini, noviembre de 2006, Nigliaccio, Giuseppe, ENEA (*Ente per le Nuove Tecnologie, l'Energia e l'Ambiente*).

del ciclo de producción y de adaptación al servicio energético solicitado. Toda energía renovable que pueda adaptarse para su uso en forma de calor, de energía eléctrica o de carburante se adopta sin pasar por el circuito, más largo, del hidrógeno y, por lo tanto, se utiliza directamente.

8.11 Otro factor que hay que tener en cuenta es la proximidad de la producción respecto del consumo, lo que rebaja los costes y las emisiones que ocasiona el transporte. Si esta argumentación es válida en términos generales, lo es aún más cuando se aplica a la eficiencia energética, una vez considerados los costes de dispersión que genera la transmisión y la distribución; así pues, el otro aspecto que se debe considerar es la distribución de la producción en el territorio.

8.12 La perspectiva de usar el hidrógeno está relacionada con la difusión de la red de distribución en el territorio. Además de las dificultades que plantea el GNC (gas natural comprimido), con una red de distribución muy escasa e, incluso, inexistente en algunos Estados miembros, hay pocas centrales de distribución para automóviles con celdas de combustible alimentadas con hidrógeno. La difusión del GNC y, previsiblemente, del hidrógeno debe verse acompañada por políticas de distribución masiva.

8.13 La Comisión Europea ha asignado 470 millones de euros para la constitución de la «Empresa Común Pilas de Combustible e Hidrógeno» (COM (2007) 571 final), sobre la que el CESE está elaborando un dictamen, para acelerar el uso del hidrógeno. Se trata de un dato que, con seguridad, también reviste interés para el sector de los transportes. A esta financiación comunitaria se añade otra, por el mismo importe, que corre a cargo del sector industrial privado: en total, 1 000 millones de euros para acelerar la vía del hidrógeno en Europa. Este fondo servirá para financiar las iniciativas tecnológicas relacionadas con la fabricación de las celdas de combustible de hidrógeno, así como un programa de investigación y aplicación de la tecnología. Esta investigación correrá a cargo de socios públicos y privados pertenecientes a los mundos industrial y académico europeos, y tendrá una duración de seis años. El objetivo es claro: comercializar los automóviles propulsados por hidrógeno entre 2010 y 2020 o, lo que es lo mismo, ya dentro de tres años.

8.14 Muchos vehículos propulsados por hidrógeno ya podrían incorporarse hoy en día al mercado. Sin embargo, todavía falta un procedimiento común, estándar y simplificado para la homologación de los vehículos propulsados por hidrógeno. En este momento, este tipo de vehículos no se incluye en el sistema comunitario de homologación de vehículos. La definición de unas normas europeas permitirá reducir los márgenes de riesgo que entraña la investigación a los fabricantes de automóviles, los cuales podrán valorar así qué prototipos pueden tener verdaderamente una salida comercial en los mercados.

8.15 El proyecto «Zero Regio», cofinanciado por la Comisión Europea, consiste en la construcción y experimentación de dos infraestructuras innovadoras para la distribución de mult carburantes a partir de hidrógeno en Mantua y Francfort, con el propósito de abastecer vehículos propulsados por estos combustibles mediante distintas opciones tecnológicas para la producción y distribución del hidrógeno. En Mantua, el hidrógeno se produce dentro de las estaciones de servicio, con un reformador de 20 mc/h, alimentado con gas natural. Esta tecnología utiliza un proceso catalítico a alta temperatura, con un flujo premezclado de vapor y gas natural que se transforma en hidrógeno en

fases sucesivas. La flota de vehículos se compone por el momento de tres modelos Fiat Panda dotados de celdas de combustible. Igualmente, se prevé la distribución de hidrometano. Siempre con el fin de contribuir a la reducción de emisiones de CO₂, las estaciones de Mantua y Francfort se consideran «gasolineras ecológicas» («Green Petrol Station»), y están dotadas de sendos equipos solares fotovoltaicos, de 8 y 20 kWp respectivamente, que les permiten generar cerca de 30 000 kWh/año de energía eléctrica a partir de fuentes renovables, lo que equivale a una reducción de aproximadamente 16 toneladas anuales de emisiones de CO₂.

8.16 Las técnicas de captura y segregación del anhídrido carbónico son muy costosas e influyen en la eficiencia final de la producción, a la vez que presentan problemas notables por un futuro riesgo de contaminación de las capas freáticas o la fuga inesperada de enormes cantidades de anhídrido carbónico. Las hipótesis para la producción de hidrógeno mediante el uso del carbón parecen problemáticas⁽⁹⁾.

8.17 Recientes estudios⁽¹⁰⁾ han sacado a la luz un problema ignorado hasta la fecha: el potencial consumo de agua en la hipótesis de un rápido incremento del uso del hidrógeno en la sociedad. El estudio se basa en las actuales normas de consumo de agua, bien para la producción a través de electrolisis, bien para el enfriamiento de las centrales eléctricas. Los datos resultantes son muy preocupantes: se calcula que hacen falta 5 000 litros de agua para producir un kilo de hidrógeno, únicamente para el enfriamiento, con las actuales normas de eficiencia, que superan los 65 kw/kg.

8.18 Incluso con las limitaciones que se han señalado, la utilización del hidrógeno como vector energético adaptado a su uso en el transporte constituye un desafío de futuro, y la posibilidad de ver circular automóviles que utilicen parcial o totalmente hidrógeno puede hacerse realidad en un plazo relativamente breve, aun cuando la investigación debe continuar y contar con el apoyo de las autoridades nacionales y europeas.

8.19 El CESE, como ya se ha propuesto en lo relativo a la eficiencia energética (TEN/274), considera que sería de enorme utilidad disponer de un portal en Internet que permitiera divulgar entre un público más amplio y, en particular, las administraciones locales las investigaciones que se llevan a cabo en el ámbito académico y las experimentaciones que se realizan en las distintas regiones y ciudades. El intercambio de las mejores prácticas es crucial para aquellas políticas que tienen un alto componente de subsidiaridad, es decir, con niveles de decisión local.

⁽⁹⁾ La tecnología consolidada actualmente corresponde a la de las denominadas centrales de polvo de carbón, con el clásico ciclo de vapor y el tratamiento de los productos de combustión descargados en chimenea. En la práctica, se produce un vapor a presión a temperaturas «convencionales» para alimentar turbinas en instalaciones que son todavía muy frecuentes. En la actualidad existen cuatro diversos tipos de instalaciones que, en orden decreciente en función de su desarrollo tecnológico y su impacto medioambiental, son las siguientes: instalaciones de polvo supercrítico y ultrasupercrítico; de combustión en sedimento fluido; de gasificación con ciclo combinado y, por último, las basadas en la combustión con oxígeno. Hoy por hoy, existen dos soluciones que, no obstante, permiten el confinamiento geológico del CO₂: se trata de la combustión del carbón en calderas, donde el oxígeno se emplea para lograr una alta concentración de CO₂ en la descarga, con lo que se reducen los costes de captura y separación, y el uso de las tecnologías denominadas «Integrated Gasification Combined Cycles», que producen un gas de síntesis que, posteriormente, se trata para su purificación y para separar la parte combustible noble del CO₂.

⁽¹⁰⁾ Webber, Michael E. «The water intensity of the transitional hydrogen economy», Environmental Research Letters, 2 (2007) 03400.

8.20 En el portal de Internet deberían publicarse los siguientes promedios relativos a toda Europa:

- cuántos gramos de anhídrido carbónico se emiten a la atmósfera para producir un kilovatio por hora de electricidad;
- la cantidad de anhídrido carbónico que se emite a la atmósfera en la agricultura y en la producción de carburante diésel para producir un litro de sustituto del diésel;
- la cantidad de anhídrido carbónico que se emite a la atmósfera en la agricultura y en la producción de bioetanol para producir un litro de bioetanol.

Sólo entonces podrá comprobarse el nivel real de las emisiones de CO₂ y el ahorro de CO₂ y sólo de este modo podrán convertirse exactamente los kilovatio-hora ahorrados en volumen de CO₂.

9. Observaciones y recomendaciones del CESE

9.1 Atendiendo a la solicitud del Comisario Barrot, el CESE ha elaborado este dictamen al objeto de formular ante la Comisión y las demás instituciones comunitarias las propuestas que la sociedad civil considera necesarias para dar respuesta a los desafíos del Protocolo de Kioto.

9.1.1 El CESE considera indispensable vincular las reflexiones sobre el futuro de la combinación de combustibles a un cambio significativo en los actuales modos de transporte, privilegiando el transporte público urbano y extraurbano, dotándolo de un parque de vehículos más modernos y mejorando las infraestructuras. Hay que mejorar la calidad y la eficiencia de los ferrocarriles mediante inversiones en infraestructuras y en material rodante y, por lo tanto, la producción de energía eléctrica necesaria para apoyar el desarrollo ferroviario deberá orientarse de manera creciente hacia las energías renovables y hacia unos combustibles con un contenido cada vez menor de carbono.

9.2 Ya en un anterior dictamen (ponente: Sr. Iozia, TEN/274), el CESE sostenía con claridad que «el sector del transporte ha dedicado mucha energía a la reducción del consumo y de las emisiones contaminantes, a pesar de lo cual resulta justificado solicitar de él un mayor esfuerzo si se tiene en cuenta que es el sector que registra un mayor crecimiento de consumo y una de las principales fuentes de gases de efecto invernadero»; además, señala que «el hecho de que el combustible que se utiliza en el transporte depende de las importaciones de terceros países hace aún mayor la responsabilidad de la industria europea del sector de aportar su indispensable contribución a la eficiencia energética, la reducción de emisiones y la disminución de las importaciones de productos petrolíferos o de gas».

9.3 El CESE coincide en que la eficacia, la seguridad y la sostenibilidad son las directrices que deberán guiar a las instituciones europeas en su valoración de las políticas y procedimientos que hay que aplicar para consumir una energía más limpia, disponer de un sector de transportes más limpio y equilibrado, responsabilizar a las empresas europeas sin comprometer su competitividad y crear un marco favorable a la investigación y la innovación.

9.4 La futura combinación de carburantes en el transporte deberá tener presentes, por lo tanto, los siguientes aspectos: una

reducción global de las emisiones de gases de efecto invernadero, una menor dependencia, en la medida de lo posible, respecto de terceros países en cuanto al abastecimiento y diversificación de las fuentes y, por último, unos costes compatibles con la competitividad del sistema económico europeo.

10. Los desafíos que plantean las futuras opciones de carburantes para el transporte en la Unión Europea: un compromiso con la investigación

10.1 Si la prioridad absoluta es el cumplimiento de los objetivos de Kioto, tanto el sector público como el privado deberán destinar la mayor parte de los recursos disponibles a la búsqueda de carburantes que satisfagan plenamente los requisitos de eficiencia económica, sostenibilidad medioambiental y bajas emisiones, algo imprescindible para una gestión del transporte compatible desde el punto de vista ecológico.

10.2 Hay que estrechar aún más la colaboración entre las universidades, los centros de investigación, la industria de los carburantes y las industrias manufactureras, especialmente las del sector del automóvil. Con la Decisión del Consejo 971/2006/CEE relativa al programa específico «Cooperación», el Séptimo Programa Marco se fija el objetivo de conquistar el liderazgo en ámbitos clave del panorama científico y tecnológico, como el medio ambiente y los transportes.

10.2.1 Un aspecto que parece haberse descuidado es el relacionado con la mejora de la eficiencia de las baterías tradicionales. El desarrollo de los automóviles eléctricos depende, en particular, de la reducción del peso y el aumento de la autonomía y las prestaciones de las baterías tradicionales. El CESE recomienda a la Comisión que asuma un compromiso concreto en este ámbito.

10.3 En su Dictamen sobre el Séptimo Programa Marco ⁽¹¹⁾, el Comité Económico y Social Europeo ya expresaba su inquietud por la prevista escasez de carburantes fósiles, la subida constante de los precios y las repercusiones en el clima y, aun considerando suficiente el presupuesto asignado para superar las dificultades del sector del transporte en general, que se eleva a 4 100 millones de euros para el período 2007-2013, proponía la asignación de más fondos a la investigación en el sector energético.

11. Garantizar la competitividad de las economías europeas y la disponibilidad de una energía a precios asequibles

11.1 El CESE subraya el punto fundamental de la estrategia para el mantenimiento de la competitividad de la Unión, basada indudablemente en unos precios asequibles y estables. El transporte ha sido desde siempre un instrumento imprescindible para transportar mercancías, personas y animales a los mercados. En la actualidad, esta actividad asume también una importancia vital para otro sector fundamental europeo como es el turístico. El tercer aspecto de sostenibilidad, el relacionado con los precios, constituye el desafío más complejo. No existen a día de hoy carburantes alternativos a los fósiles que puedan competir con los precios del petróleo y del gas natural. A pesar de las subidas de precio registradas en los últimos años, estos productos siguen siendo los más competitivos.

⁽¹¹⁾ DO C 185 de 8.8.2006, p. 10 (ponente: Sr. WOLF, copONENTE: Sr. PEZZINI).

11.2 Sin dejar de propugnar un constante incremento en el uso de los biocombustibles y de los demás carburantes renovables, considera indispensable desarrollar la investigación aplicada a los agrocarburantes de segunda generación, que utilizan la biomasa de desecho o no alimentaria, que ya no tienen los inconvenientes que presentaban los de primera generación, derivados esencialmente de cereales, remolacha y caña de azúcar o semillas oleaginosas de uso alimentario para seres humanos y animales ⁽¹²⁾. El Comité resalta que no hay que reducir la valoración del precio exclusivamente al coste final del producto, sino que, para llevar a cabo una comparación correcta de los costes que implican los carburantes fósiles, se debe tener en cuenta la internalización de todos los costes externos (perjuicios medioambientales, localización de las fuentes de producción, costes de transformación, consumo de agua y de terreno, etc.).

11.3 Cuando no sea posible llevar a cabo procesos para la mezcla de componentes, además de su sustitución gradual, será necesario emprender una progresiva adecuación o replanteamiento de los sistemas de distribución que tenga en cuenta las cualidades físicas de los nuevos productos.

11.4 Aun apoyando los aspectos positivos de esta estrategia, el CESE es consciente de que ésta constituye, sobre todo en la primera fase, un proceso costoso que podría llegar a reducir la competitividad del sistema en Europa. Por todo ello, destaca que, para evitar este peligro y no limitar los resultados al plano global, Europa debe actuar como una locomotora para que las demás regiones del mundo se comprometan en este mismo sentido.

11.5 Las inversiones necesarias en el campo de las energías alternativas y los derivados de la biomasa han de disponer de un marco normativo estable, para lo cual es necesario adecuar las directivas sobre los carburantes a las nuevas modalidades de producción y entablar una clara colaboración con las industrias manufactureras para conciliar los procesos de innovación con el potencial efectivo de la industria. La innovación y la investigación en este ámbito, además de los proyectos ya definidos en el marco del Séptimo Programa Marco, deberán ser objeto de especial atención tanto a nivel central como periférico.

11.6 A fin de que no sean vanos los esfuerzos y las inversiones para desarrollar nuevos carburantes eficientes y sostenibles, es necesario que estos procesos vayan acompañados de todas las iniciativas encaminadas a aumentar la velocidad comercial de los vehículos y reducir su consumo, interviniendo, por ejemplo, en los nudos viales europeos que representen cuellos de botella en el tráfico nacional o en el urbano. La empresa de transporte público de Lisboa, Carris, que utiliza junto con los tradicionales tranvías (el legendario número 28) una flota de autobuses ecológicos, ha reducido las emisiones de CO₂ en un

1,5 % con medidas que han permitido aumentar la velocidad comercial, como duplicar el número de carriles preferentes.

11.7 Por su parte, la empresa de transportes de Coimbra, la SMTUC, ha experimentado con una línea azul, cubierta por autobuses de tracción eléctrica, que circulan en el centro urbano por carriles reservados y sin paradas específicas, pudiéndose detener para recoger pasajeros en cualquier momento. Una raya azul pintada en el asfalto señala el recorrido, que también puede ser utilizado por los no residentes y por los numerosos turistas que adoran este tipo de transporte, eficaz y limpio. Además, en Coimbra son particularmente apreciadas las líneas de trolebuses, que, gracias a baterías suplementarias, pueden liberarse de un nudo vial y salirse de las «vías». Esta modalidad de transporte combina una contaminación ambiental y acústica muy reducida con un promedio muy elevado de vida de los medios, lo que permite absorber la mayor parte de los costes de adquisición iniciales.

11.8 El CESE recomienda que se incentiven estos medios de transporte urbano con medidas fiscales idóneas (tipos reducidos para la compra de medios ecológicos o, alternativamente, financiación extraordinaria a las administraciones locales, precios reducidos en los autobuses ecológicos, etc.), que se emprendan campañas de sensibilización –coordinadas a escala europea– para la utilización de los autobuses ecológicos, que se mejoren e incrementen los aparcamientos disuasorios aumentando su seguridad y manteniendo bajos los precios, o integrándolos con los aparcamientos del transporte urbano, como ya se ha hecho en muchísimas ciudades europeas.

11.8.1 El Libro Verde «Hacia una nueva cultura de la movilidad urbana» (COM(2007) 551), presentado por la Comisión el 25 de septiembre de 2007, aborda estos problemas y propone soluciones para apoyar los proyectos de recualificación del transporte urbano mediante iniciativas financiadas por el FEDER y el programa CIVITAS. En este Libro Verde, la Comisión lanza un mensaje muy enérgico en favor del transporte urbano ecológico. El CESE hace suya esta posición y recomienda que se estudien iniciativas concretas sobre la base de estas experiencias positivas y que se refuerce la cooperación con el BEI y el BERD.

11.9 Como ya ha señalado el CESE ⁽¹³⁾, el futuro del transporte europeo pasa decididamente por los medios públicos. Durante las audiencias celebradas con vistas a la elaboración de este dictamen se presentaron dos estudios ya en fase experimental: un minicoche eléctrico que se conduce sin necesidad de permiso de conducir y un automóvil cibernético que, gestionado mediante un complejo sistema de controles a distancia, puede circular por trayectos predefinidos. Estos vehículos podrían alquilarse dentro de las ciudades, quizás en sustitución de los peajes para entrar en ellas con vehículos voluminosos y contaminantes.

Bruselas, 13 de febrero de 2008.

El Presidente

del Comité Económico y Social Europeo

Dimitris DIMITRIADIS

⁽¹²⁾ Véase el dictamen del CESE (TEN/286) tras el Pleno de los días 24 y 25 de octubre de 2007.

⁽¹³⁾ DO C 168 de 20.7.2007, pp. 77-86.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «La eficiencia energética de los edificios — Contribución de los usuarios finales» (Dictamen exploratorio)

(2008/C 162/13)

El 16 de mayo de 2007, 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 eficiencia energética de los edificios — Contribución de los usuarios finales»

La Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 23 de enero de 2008 (ponente: Sr. PEZZINI).

En su 442º Pleno de los días 13 y 14 de febrero de 2008 (sesión del 14 de febrero de 2008), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 195 votos a favor y 1 abstención el presente Dictamen.

1. Conclusiones

1.1 El Comité reconoce que la eficiencia energética es un factor fundamental para proteger el clima y mantener los compromisos contraídos por la UE en Kioto y las nuevas obligaciones impuestas por el Consejo Europeo de marzo de 2007 en materia de reducción de las emisiones, y recomienda intensificar los esfuerzos dirigidos a los consumidores.

1.2 El Comité está convencido de que en los edificios existe un enorme potencial de ahorro energético, en particular por lo que respecta al consumo para la calefacción, el aire acondicionado, la fuerza motriz y la iluminación, además de las técnicas de aislamiento térmico en la fase de concepción y utilización de los inmuebles.

1.3 A la hora de determinar las medidas de mejora de la eficiencia energética se deben tener en cuenta las ventajas obtenidas gracias a la proliferación del uso de innovaciones tecnológicas eficientes desde el punto de vista de los costes-beneficios, que permiten a los usuarios finales que adopten decisiones con más información por lo que respecta a su consumo individual de energía.

1.4 El Comité considera esencial para los usuarios finales que se afronten de forma más directa los problemas de información y financiación desarrollando métodos innovadores: es indispensable que los propietarios y los inquilinos no perciban estas nuevas medidas comunitarias como una nueva tasa impuesta sobre un bien primario como la vivienda.

1.5 A juicio del Comité, se deben encontrar nuevos estímulos culturales y nuevos incentivos, por un lado para compensar el aumento de los costes y, por otro, para aumentar el interés hacia:

- la investigación en proyectos,
- la revisión de los métodos de construcción,
- el uso de materiales de mejor calidad que se deben introducir en el proceso de construcción y
- nuevas soluciones estructurales.

1.6 El Comité considera que se deben acelerar los trabajos del CEN, de conformidad con el mandato de la Comisión a este respecto, que prevé la definición de normas armonizadas de medición del consumo energético para los edificios existentes y

los edificios de nueva construcción, además de normas armonizadas para la certificación y los procedimientos de inspección.

1.7 El Comité corrobora la importancia de evitar limitaciones insostenibles para los Estados miembros frente a la competencia internacional y no imponer a los propietarios que alquilan u ocupan una vivienda gastos excesivos respecto de sus posibilidades.

1.8 A juicio del Comité, las obligaciones y los gastos derivados del proceso de certificación deben ir acompañados de programas públicos de fomento, con el fin de garantizar un acceso equitativo a la mejora de la eficiencia energética, en particular para los edificios de uso residencial, construidos o gestionados en el marco de la política social, y las viviendas de varias plantas y plurifamiliares, en particular en los nuevos Estados miembros, donde la mayor parte de los bloques de viviendas están construidos en serie con materiales prefabricados; para este tipo de edificios podrían utilizarse certificados normalizados.

1.9 El Comité considera importante el desarrollo de iniciativas comunitarias encaminadas a armonizar las actividades de los Estados miembros en materia de rendimiento energético como un importante paso hacia una mayor coherencia europea en el respeto de las condiciones locales.

1.10 El Comité recomienda algunas medidas que podrían resultar útiles para fomentar entre los usuarios finales la eficiencia energética en general y en los edificios en particular:

- consultoría energética gratuita y financiación pública de los estudios de viabilidad;
- concesión de créditos fiscales o subvenciones que permitan realizar «auditorías energéticas»;
- desgravaciones fiscales para el consumo de combustible para calefacción, electricidad y fuerza motriz, e incentivos económicos y deducciones/reembolsos para la compra de tecnologías eficaces desde el punto de vista energético y medioambiental o para equipar los edificios existentes con mejores sistemas de aislamiento térmico;
- una bonificación de los tipos de interés sobre los préstamos para la compra de dispositivos e instalaciones eficientes desde el punto de vista energético (por ejemplo, calderas de condensación, termostatos individuales, etc.) y para las intervenciones a través de las ESCO ⁽¹⁾;

⁽¹⁾ ESCO: Energy Saving Company.

- ayudas o deducciones fiscales para las inversiones en actividades de I+D o en proyectos piloto con el fin de fomentar la divulgación de las nuevas tecnologías en materia de eficiencia energética de los edificios aprovechando las posibilidades que ofrecen el 7º Programa Marco de IDT+D, el programa marco PCI 2007-2013, el programa LIFE+, los Fondos Estructurales y el Fondo de Cohesión;
- préstamos del BEI, sobre todo para la reestructuración sostenible de grandes edificios públicos o de servicio público vetustos y para los edificios de viviendas de uso social;
- ayudas a las familias con rentas bajas y a los jubilados para mejorar la eficiencia energética de las viviendas y préstamos a largo plazo y con unos tipos de interés reducidos con el fin de mejorar la eficiencia energética de los edificios;
- paquetes normalizados con un precio fijo para los servicios de mantenimiento periódico de las calderas y los sistemas centralizados de aire acondicionado realizados por personal cualificado;
- la creación de un sitio Web comunitario vinculado a los sitios nacionales y de fácil acceso para los usuarios finales;
- la realización de fichas didácticas europeas, en todas las lenguas de la UE, dirigidas a los diversos grupos profesionales afectados, para la expedición de una Acreditación Europea de la Vivienda ⁽³⁾;
- inclusión de prioridades temáticas de intervención en el ámbito educativo en los programas comunitarios pertinentes: Programa Comunitario de Educación, 7º Programa Marco-IDT, Acciones Marie Curie 6, BEI, Universidades;
- inserción de módulos informativos y formativos en las escuelas de todo tipo y grado, asociaciones profesionales y sindicales, consumidores y sus organizaciones.

1.11 A juicio del Comité, desde el punto de vista del consumidor final se deben tener debidamente en cuenta las barreras que obstaculizan el fomento y la puesta en práctica de la eficiencia energética de los edificios en Europa: barreras técnicas, económicas, financieras, jurídicas, administrativas y burocráticas, institucionales y de gestión, socio-comportamentales y las barreras debidas a la falta de un enfoque integrado (desequilibrios entre calefacción/refrigeración, falta de consideración de las condiciones climáticas, etc.).

2. Introducción

2.1 El Consejo Europeo, en las conclusiones de la cumbre de Bruselas de los días 8 y 9 de marzo de 2007, insiste en «la necesidad de incrementar la eficiencia energética en la UE para lograr el objetivo de ahorrar un 20 % del consumo de energía de la UE en comparación con los valores proyectados para 2020 [...] “y determina como ámbito prioritario” el comportamiento de los consumidores de energía respecto a la eficiencia energética y al ahorro de energía, la tecnología y las innovaciones en materia de energía y el **ahorro energético de los edificios**».

⁽³⁾ Que certifique la sensibilización para un uso eficiente de los recursos, a semejanza de la propuesta para la Acreditación Europea de Manejo del Ordenador.

2.1.1 El problema de la eficiencia energética de los edificios se inscribe en el marco de las iniciativas de la Comunidad en relación con los cambios climáticos (compromisos contraídos con el Protocolo de Kioto) y la seguridad del abastecimiento, en particular en el marco de los Libros Verdes sobre la seguridad del abastecimiento energético y la eficiencia energética, sobre los que el Comité ya se ha manifestado en numerosas ocasiones ⁽³⁾.

2.1.2 El consumo de energía para los servicios vinculados a los edificios equivale aproximadamente al 40 % ⁽⁴⁾ del consumo energético de la UE.

2.1.3 El consumo medio de las viviendas en muchas regiones de Europa equivale, únicamente para la calefacción, a 180 kWh/m² por año. Este dato demuestra que el parque de viviendas de muchas naciones europeas es especialmente «pobre» en términos de eficiencia energética.

2.1.4 Esta situación se debe a múltiples factores. Por un lado, el escaso conocimiento por parte de los consumidores de las dificultades, cada vez mayores, de conseguir energía a precios asequibles; y, por otro, la propensión de los arquitectos, las empresas constructoras y el amplio mundo de los pequeños empresarios que trabajan en el sector inmobiliario ⁽⁵⁾ a construir prestando poca atención a la eficiencia energética y a una construcción medioambientalmente sólida para privilegiar los aspectos estéticos influidos por las modas pasajeras como la calidad de los pavimentos, la riqueza de las instalaciones sanitarias, la belleza, la vitrificación de las fachadas exteriores, el tipo de material y la dimensión de los bastidores.

2.1.4.1 Cabe destacar, además, la escasa sensibilidad de los organismos administrativos, en particular de las oficinas técnicas municipales y las oficinas de higiene, en relación con la evaluación del consumo energético de los edificios sometidos a un control de la habitabilidad o la insuficiente información que reciben.

2.1.4.2 Sin embargo, contrariamente a lo que se suele pensar, existen amplios márgenes para aumentar la eficiencia energética no sólo en los edificios nuevos, sino también en los edificios existentes y, en particular, en los edificios de apartamentos de las grandes ciudades ⁽⁶⁾.

2.1.5 Por lo que respecta a la renovación de las infraestructuras existentes, son importantes los contratos que se pueden celebrar con empresas de servicios energéticos (ESCO: Economy Service Companies), que permiten confiar a estas últimas las

⁽³⁾ Dictamen sobre el Libro Verde «Hacia una estrategia europea de seguridad del abastecimiento energético», ponente Sra. SIRKEINEN, DO C 221 de 7.8.2001, p. 45; Dictamen exploratorio sobre el tema «El aprovisionamiento energético de la UE: estrategia para una combinación energética óptima», ponente Sra. SIRKEINEN, DO C 318 de 23.12.2006, p. 185; Dictamen exploratorio sobre la eficiencia energética, ponente Sr. BUFFETAUT, DO C 88/53 de 11.4.2006; Dictamen sobre la eficiencia del uso final de la energía y los servicios energéticos, ponente Sra. SIRKEINEN, DO C 120 de 20.5.2005, p. 115; Dictamen sobre el Plan de acción para la eficiencia energética, ponente: Sr. IOZIA, DO C 10/22 de 15.1.2008.

⁽⁴⁾ El 32 % para el transporte y el 28 % para la industria. Fuente: Comisión Europea, DG ENTR.

⁽⁵⁾ El PIB de la vivienda equivale a más del 5 % del PIB total de la UE.

⁽⁶⁾ Si el consumo medio de los edificios en las regiones europeas disminuyese a 80 kWh/m²/año, es decir, a la clase D, se podría ahorrar mucha de la energía consumida en el sector de la vivienda. Este hecho está claramente presente en el espíritu de la Directiva 2002/91/CE.

mejoras que se deben hacer en los edificios existentes para conseguir un ahorro, en ocasiones considerable, en la factura energética. La sociedad se beneficia gracias a los ahorros realizados por la reducción del consumo (7).

2.1.6 Además, se podrían adoptar numerosas medidas en el marco de las reestructuraciones a pequeña escala como, por ejemplo, la instalación de persianas en el exterior de las ventanas, la instalación de contadores inteligentes («*smart meters*»), que permiten a los consumidores conocer en todo momento cuál es su consumo, o sistemas de producción de agua caliente alimentados por gas («*top boxes*»), que permiten reducir en un 40 % los costes y la emisión de gases nocivos. Asimismo, han resultado especialmente eficaces los microsistemas de ventilación del aire en el interior de los apartamentos, mientras que el tipo de material utilizado, por ejemplo, para una pared vertical transparente (ventanas), puede reducir las dispersiones de calor de un apartamento al menos en un 20 % (8). También la utilización en las instalaciones sanitarias de técnicas que permitan ahorrar agua reduce el consumo de energía. En cuanto a las facturas, los proveedores de energía deberán informar a los consumidores claramente y sin cargo alguno sobre el consumo efectuado durante el mismo período del año anterior, para que el consumidor pueda comparar su actual consumo.

2.1.7 El CESE está convencido de que se puede obtener un importante ahorro mediante iniciativas en este ámbito, contribuyendo así a la realización de los objetivos vinculados a los cambios climáticos y la seguridad del abastecimiento energético. Dado que existe un margen de maniobra relativamente limitado para poder influir a medio o corto plazo en las condiciones de abastecimiento de energía, es necesario intervenir en relación con los usuarios finales; es decir:

- mejorar la eficiencia de los usos finales de la energía;
- controlar la demanda de energía;
- fomentar la producción de energías renovables (9);
- prever una mejor gestión de la energía, basada principalmente en el autocontrol.

2.1.8 Los elementos que impiden el ahorro y un uso diferente de los recursos energéticos son de distinta naturaleza:

- enfoque cultural;
- dificultad para gestionar el cambio;
- conocimientos técnicos insuficientes;
- inadecuación de la política fiscal;
- insuficiencia de asociaciones entre empresas;
- falta de información.

(7) Existen actualmente tres tipos de contrato: el contrato de cesión global limitada, el contrato con ahorro compartido y el contrato con garantía de cuota de ahorro compartido.

(8) Esto se puede conseguir con una ventana poco emisora, compuesta por dos paneles de vidrio con gas noble en su interior (criptón, xenón o argón).

(9) La contribución potencial del sol como fuente renovable: la radiación solar interceptada por la tierra es de 177 000 TW; la radiación solar en el suelo es de 117 000 TW; el consumo global de energía primaria es de 12 TW (Fuente: Universidad de Bérgamo, Facultad de Ingeniería).

2.1.9 El potencial de ahorro energético en el sector de la construcción es enorme, especialmente en lo que se refiere al consumo de energía para la calefacción, la fuerza motriz y la iluminación en la fase de utilización de los edificios. Este hecho queda demostrado por los denominados edificios pasivos (10), que permiten aprovechar las grandes posibilidades de ahorro, con un notable fomento de la innovación y la competitividad por parte de la UE gracias a una orientación cada vez más atenta al desarrollo y la utilización de nuevas tecnologías más eficientes desde el punto de vista energético.

2.1.10 Los objetivos estratégicos de la política energética tienen por objeto:

- reducir las emisiones contaminantes y capaces de alterar el clima respetando las especificidades del medio ambiente y el territorio;
- fomentar el crecimiento competitivo del sistema inmobiliario, la industria y las nuevas tecnologías energéticas;
- prestar atención a los aspectos sociales y de protección de la salud de los ciudadanos vinculados a las políticas energéticas.

2.1.11 A la hora de determinar las medidas de mejora de la eficiencia energética se deberían tener en cuenta, por una parte, las ventajas obtenidas con la proliferación del uso de innovaciones tecnológicas eficientes desde el punto de vista de los costes-beneficios, permitiendo a los usuarios finales que adopten decisiones con más información por lo que respecta a su consumo individual de energía mediante la puesta a disposición de información adecuada: información sobre las medidas previstas para la mejora de la eficiencia energética; perfiles comparativos de usuarios finales, técnicas objetivas específicas relativas a los dispositivos que utilizan energía (11).

2.1.12 Toda la información relativa a la eficiencia energética, sobre todo la relativa a los costes, debería difundirse ampliamente en las formas oportunas entre los destinatarios interesados. La información debe prever, asimismo, los marcos financieros y jurídicos, apoyarse en campañas de comunicación y promoción y permitir una amplia visión de las mejores prácticas a todos los niveles.

2.1.13 Las medidas que se limitan exclusivamente a los aspectos técnicos son necesarias, pero no bastan para reducir el consumo energético en los edificios. Se debe afrontar el tema de la interacción, bastante complejo, entre el amplio y variado mundo de los usuarios y la continua evolución de la tecnología.

2.1.14 En el marco del anterior programa para la energía inteligente 2003-2006 se desarrolló la iniciativa de una plataforma del sector de la construcción EPDB (12), que presta servicios para facilitar la aplicación de la Directiva 2002/91/CE sobre el rendimiento energético de los edificios, que entró en vigor a principios de 2006. La directiva contiene las siguientes disposiciones, válidas para los Estados miembros:

- los requisitos y el método de cálculo de las prestaciones energéticas globales de los edificios;

(10) Se denominan «pasivos» los edificios con un consumo de energía inferior a 15 Kwh/m² por año.

(11) Algunas de estas informaciones útiles ya se deberían proporcionar a los usuarios finales en virtud del apartado 6 del artículo 3 de la Directiva 2003/54/CE.

(12) EPDB: Directiva sobre el rendimiento energético de los edificios.

- los requisitos comunes a los que deben hacer referencia los edificios de nueva construcción en la UE;
- los requisitos mínimos de las prestaciones exigidas a los grandes edificios existentes en caso de importantes trabajos de renovación;
- la certificación energética, obligatoria para los edificios de nueva construcción, los edificios sometidos a importantes reestructuraciones y todos los apartamentos destinados a cambiar de destino ⁽¹³⁾;
- las inspecciones periódicas de las calderas y los sistemas de aire acondicionado en los edificios y la evaluación de las instalaciones para la calefacción cuyas calderas lleven más de quince años en funcionamiento.

2.1.15 Desde un punto de vista técnico, es fundamental que los ciudadanos y los consumidores se den cuenta de la necesidad de un enfoque integrado que tenga en cuenta los diferentes factores, como:

- la calidad del aislamiento térmico;
- la tipología de los equipos de calefacción y aire acondicionado;
- el uso de las fuentes renovables;
- la exposición del edificio;
- las técnicas destinadas a impedir las filtraciones y la formación de moho.

2.1.15.1 En sustancia, existen dos indicadores fundamentales:

- **la necesidad energética específica de la envoltura:** para poder estimar las prestaciones de la envoltura, que permiten minimizar las pérdidas de calor durante el periodo invernal y limitar el recalentamiento en el periodo estival;
- **la necesidad específica global de energía primaria:** que permite apreciar también la eficiencia del conjunto de instalaciones encargadas de transformar la energía primaria en confort en la vivienda y otros servicios.

2.1.16 Los objetivos de contención del consumo energético y las emisiones de gases contaminantes y que alteran el clima también deben ser objeto de políticas encaminadas a:

1. introducir en las intervenciones de aislamiento térmico (energética pasiva) sensibles mejoras de las tecnologías de las instalaciones (energética activa);
2. extender la escala y la amplitud de las intervenciones de ahorro energético;
3. integrar las fuentes renovables en sistemas «híbridos» de alta eficiencia;
4. apostar por los sistemas innovadores: **refrigeración solar, microgeneración, trigeneración, bombas de calor e instalaciones híbridas** ⁽¹⁴⁾.

⁽¹³⁾ En caso de compra, venta, alquiler y sucesión.

⁽¹⁴⁾ **Concentración energética media:** paneles solares: ~ 0,2 kW/m²; Máquina eólica: ~ 1-2 kW/m², Máquina hidráulica: ~ 5 000 kW/m², máquina térmica: ~ 10 000 kW/m² (Fuente: Universidad de Bérgamo, Facultad de Ingeniería).

2.1.17 Los programas comunitarios de innovación e investigación desempeñan una función determinante en el desarrollo de la eficiencia energética de los edificios en relación con el objetivo tecnológico de desarrollar edificios inteligentes de «energía cero», es decir, edificios con «energía positiva» que produzcan más energía de la que consumen, utilizando las energías alternativas más comunes, como la energía solar, eólica y geotérmica.

2.1.18 A escala comunitaria, además del programa marco para la innovación y la competitividad (PIC) mencionado anteriormente, el 7º Programa Marco de IDT desempeña una importancia determinante en el apoyo al desarrollo de las tecnologías energéticas limpias y prevé una prioridad temática concreta en el ámbito del programa específico «Cooperación».

2.1.19 La normalización técnica europea en el sector de la eficiencia energética de los edificios desempeña una función fundamental. El Comité Europeo de Normalización (CEN) ha recibido un mandato de la Comisión para la elaboración de las normativas técnicas necesarias para la aplicación de la directiva sobre el rendimiento energético de los edificios mencionada anteriormente ⁽¹⁵⁾. El mandato prevé:

- normas armonizadas de medición del consumo energético para los edificios existentes;
- normas armonizadas para los edificios de nueva construcción;
- normas uniformes para la certificación;
- normas comunes para los procedimientos de inspección.

2.1.20 Se han elaborado casi 30 normas europeas (CEN) ⁽¹⁶⁾. Los Estados miembros ya han confirmado su intención de aplicar estas normas de forma voluntaria. En caso de que se constatará que la conformidad voluntaria con las normas no se pone en práctica, sería oportuno hacerlas vinculantes mediante las medidas legislativas oportunas.

2.1.21 En cualquier caso, la Comisión debe proporcionar a los Estados miembros los instrumentos necesarios para el desarrollo de una metodología integrada y uniforme de cálculo de la prestación energética de los edificios. Una vez que los Estados

⁽¹⁵⁾ Véase en la nota 16 las normas UN-CEN/CENELEC de referencia elaboradas hasta el momento.
www.cen.eu/cenorm/businessdomains/sectors/utilitiesandenergy/news.asp.

⁽¹⁶⁾ EN ISO 6946 Componentes y elementos de la edificación; EN 10339 Instalaciones de aireación; EN 10347 Climatización de los edificios; EN 10348 Calefacción de los edificios; EN 10349 Climatización de los edificios; EN 13465 Ventilación de los edificios; EN 13779 Ventilación en edificios no residenciales; EN 13789 Prestaciones térmicas de los edificios; EN ISO 13790 Prestaciones térmicas de los edificios; EN ISO 10077-1 Prestaciones térmicas de ventanas, puertas y contraventanas; EN ISO 10077-2 Prestaciones térmicas de ventanas, puertas y contraventanas; EN ISO 13370 Prestaciones térmicas de los edificios; EN ISO 10211-1 Puentes térmicos en edificación; EN ISO 10211-2 Puentes térmicos en edificación; EN ISO 14683 Puentes térmicos en construcciones de edificios; EN ISO 13788 Características higrotérmicas de los elementos y componentes de edificación; EN ISO 15927-1 Comportamiento higrotérmico de edificios; EN ISO 13786 Prestaciones térmicas de los productos y componentes para edificios; EN 10351 Materiales de construcción; EN 10355 Muros y suelos; EN 410 Vidrio para edificios. Determinación de las características luminosas y solares de las ventanas; EN 673 Vidrio para edificios. Determinación de la transmitancia térmica (valor U); EN ISO 7345 Aislamiento térmico. Magnitudes físicas y definiciones.

miembros hayan establecido las exigencias mínimas en materia de eficiencia energética, éstas deberán reflejarse en los «certificados de eficiencia energética»; estos certificados son esencialmente marcas que se atribuyen a los edificios, análogas a las que se atribuyen a los electrodomésticos. Sin embargo, los certificados para los edificios son más elaborados y complejos y van acompañados de recomendaciones para mejorar los resultados.

2.1.22 Los proyectos de investigación han demostrado claramente que, junto con el equipamiento técnico de los edificios, el comportamiento de las personas que los utilizan (como residencia o lugar de trabajo durante el día) en el sentido de una mayor o menor atención al ahorro es un factor decisivo y determinante para el consumo energético.

2.1.22.1 A este respecto, resulta positivo difundir una cultura que prevea una vestimenta más en consonancia con las temperaturas elevadas, evitando, por ejemplo, el uso de chaqueta y corbata durante los periodos estivales ⁽¹⁷⁾. Asimismo, una vestimenta invernal adecuada que permita tener, en apartamentos y oficinas, temperaturas en torno a los 20 ó 21 grados centígrados ⁽¹⁸⁾.

2.1.23 También la orientación de la vivienda con respecto a los puntos cardinales influye en la cantidad de calor necesaria para el bienestar de sus habitantes. El consumo individual de energía para la calefacción de casas idénticas adosadas puede variar en una escala de 1 a 2,5 (y de 1 a 3 en casas separadas), mientras que por lo que se refiere a la electricidad, esta escala puede multiplicarse por 4 o 5.

2.1.23.1 También en consideración de lo anterior, sería conveniente ampliar la normativa vigente con algunas prescripciones sobre la eficiencia energética, no solo de los edificios, sino también de los barrios.

2.1.24 Los ciudadanos deben ser cada vez más conscientes, también desde la escuela ⁽¹⁹⁾, de que la vivienda necesita una cantidad considerable de energía primaria para:

- la climatización invernal,
- la climatización estival,
- la calefacción del agua caliente sanitaria,
- la fuerza motriz para los ascensores,
- la iluminación,
- el funcionamiento de los electrodomésticos,

y del hecho de que es posible ahorrar ⁽²⁰⁾ buena parte de esta energía con un mínimo de atención y buena voluntad.

⁽¹⁷⁾ Véase la decisión del Primer Ministro japonés.

⁽¹⁸⁾ La temperatura del invernadero de Bruselas no rebasa en invierno los 21 °C.

⁽¹⁹⁾ El julio, como unidad de medida de la energía, y el vatio (1 julio/segundo), como unidad de medida de la potencia eléctrica, deben acompañar en los procesos educativos a las nociones de metro, litro y kilo.

⁽²⁰⁾ Entre los diferentes tipos de energía, la más económica es la que se ahorra.

2.1.25 A menudo, los usuarios finales deben tomar importantes decisiones relativas a las inversiones, por ejemplo, cuando restauran casas o deciden realizar importantes reformas en casas todavía en fase de proyecto o de construcción. Tienen también grandes repercusiones en el rendimiento energético de los edificios las decisiones de invertir en nuevas tecnologías, que suponen un considerable ahorro energético como:

- materiales que mejoran el aislamiento,
- cerramientos (puertas y ventanas) dotados de un mejor coeficiente de transmisión ⁽²¹⁾,
- dispositivos de protección solar como, por ejemplo, una simple persiana,
- la elección y la adecuación del sistema de calefacción ⁽²²⁾,
- la instalación de sistemas integradores como el fotovoltaico, el solar térmico y la geotermia horizontal o vertical ⁽²³⁾;
- las técnicas destinadas a impedir las filtraciones y la formación de moho.

2.1.26 Es evidente que, si se modifica el marco de referencia utilizado hasta el momento, se deberían encontrar nuevos estímulos culturales y nuevos incentivos, por un lado, para compensar el aumento de los costes y, por otro, para aumentar el interés por:

- la investigación en proyectos;
- la revisión de los métodos de construcción;
- el uso de materiales de calidad que se deben introducir en el proceso de construcción;
- la atención prestada a nuevas soluciones estructurales para la colocación de aparatos útiles para la energía solar térmica ⁽²⁴⁾;
- la identificación de los espacios más idóneos para la instalación de los paneles fotovoltaicos;
- la evaluación preventiva para la utilización de la geotermia vertical u horizontal.

⁽²¹⁾ El valor del coeficiente de transmisión se destina cada vez más a alcanzar y superar el valor estético de los componentes de los edificios.

⁽²²⁾ Una caldera de condensación tiene un rendimiento del 120 % en comparación con una caldera tradicional, cuyo rendimiento se sitúa en un 80 %.

⁽²³⁾ La geotermia vertical se basa en el principio de que la temperatura de la tierra es más elevada en profundidad; por tanto, una cantidad de agua impulsada por un tubo a una cierta profundidad vuelve a salir a la superficie a una temperatura mayor y, por tanto, necesita una cantidad menor de calor para alcanzar la temperatura necesaria para calentar el local. La geotermia horizontal permite disfrutar de la temperatura constante que tiene la tierra a una profundidad de 4-5 metros y, por tanto, permite tener una temperatura del agua más elevada que en el exterior en una sonda colocada a esta profundidad. Por tanto, la diferencia térmica es menos elevada. Otra cosa muy distinta es la cantidad de calor necesaria para pasar una cantidad de agua de 6 °C a 30 °C o de 14 °C a 30 °C.

⁽²⁴⁾ «Solar cooling»: de la energía solar térmica se puede pasar a la producción de aire acondicionado frío con un considerable ahorro de energía. El proceso se basa en la máquina frigorífica de absorción de calor. El uso de **colectores solares** como generadores de potencia térmica para la alimentación de máquinas frigoríficas de absorción permite utilizar los paneles durante los periodos de mayor insolación.

2.1.27 Entre los incentivos, deberían tenerse en cuenta los siguientes:

- aumento de la superficie edificable;
- reducción de los gastos de urbanización secundaria;
- agilización de los procesos de autorización para la edificabilidad;
- no computar el mayor espesor que exige una estructura opaca vertical (muro) dotada de capas de material aislante;
- atribución de etiquetas de calidad en función del nivel de ahorro conseguido.

2.1.28 Todas las medidas que deberán adoptarse para conseguir un ahorro energético significativo deberán tener en cuenta el hecho de que la gran mayoría de los europeos vive en edificios ya existentes y que los edificios nuevos representan únicamente un pequeño porcentaje.

2.1.29 En los edificios alquilados se plantea el problema de que generalmente *es el propietario quien sufraga los gastos* derivados de las medidas destinadas a aumentar la eficiencia energética (por ejemplo, nuevos cerramientos, calderas de alto rendimiento, sistemas para la producción de energía limpia), pero *son los usuarios quienes se benefician* de la disminución de costes producida.

2.1.30 Se podría solucionar este problema favoreciendo el método de la «**financiación por terceros**»⁽²⁵⁾. Este método consiste en **favorecer** las medidas destinadas a ahorrar energía en los edificios adoptadas por empresas vinculadas a instituciones de crédito y **amortizar** durante un determinado número de años las inversiones efectuadas para el ahorro, calculando la diferencia entre los menores gastos incurridos a raíz de las medidas adoptadas y los que se deberían haber sufragado como promedio durante esos años si no se hubieran adoptado.

2.1.31 Un sistema de financiación válido, utilizado en los países industrializados y que podría respaldarse y ampliarse, es la denominada gestión de la demanda de energía (Demand Side Management DSM). Las sociedades que producen o suministran energía invierten en proyectos de saneamiento energético de los edificios de su competencia. Los ahorros realizados tras las intervenciones cubren los gastos incurridos.

2.1.32 Es evidente que el sistema podría mejorar gracias a un marco jurídico conveniente que anime a los proveedores de energía a invertir en trabajos de saneamiento térmico de los edificios a los que suministran energía térmica.

2.1.33 La compleja problemática del ahorro energético de los edificios de viviendas se presenta del mismo modo en la mayor parte de los nuevos Estados miembros de la Unión Europea, y sus costes y su complejidad no pueden recaer en los usuarios

⁽²⁵⁾ Este método fue objeto de una recomendación de la UE en el artículo 4 de la Directiva 93/76/CEE (DO L 237 de 22.9.1993, p. 28). En este caso se trata de una solución técnica financiera que se aplica en forma de licitación, que prevé la prestación global de servicios de auditoría, financiación, instalación, gestión y mantenimiento de instalaciones tecnológicas por parte de una empresa externa, comúnmente denominada ESCO (Energy Saving Company) y destinada a remunerar la inversión para la realización de nuevas instalaciones, hipotecando durante un determinado número de años una parte del valor económico del ahorro energético previsto a raíz de la intervención.

finales y los ciudadanos. A título de ejemplo, la República Checa ha sabido utilizar parte de los fondos asignados por la política de cohesión a intervenciones de saneamiento de los edificios de viviendas.

2.1.34 Las reestructuraciones realizadas de acuerdo con procedimientos que tengan en cuenta los parámetros energéticos representan, por tanto, el principal sector en el que se debe actuar. Los objetivos de contención del consumo energético y las emisiones de gases contaminantes deben ser objeto de políticas encaminadas a:

- añadir a las intervenciones de aislamiento térmico (parte energética pasiva) las mejoras necesarias de las tecnologías de las instalaciones (parte energética activa);
- extender la escala y la amplitud de las intervenciones de ahorro energético, también mediante políticas que prevean facilidades financieras y urbanísticas;
- difundir los sistemas «híbridos», es decir, integrar las energías tradicionales con la aportación de las energías renovables o limpias para disminuir el uso de combustibles fósiles.

2.1.35 Por tanto, para que sea eficaz, una política encaminada al ahorro energético de los edificios debe contar con la participación de los ciudadanos, los diferentes profesionales interesados y los empresarios de los distintos sectores; es decir:

- colegios profesionales,
- partidarios de un urbanismo verde y bioclimático,
- directores de proyectos,
- encargados de departamentos de energía,
- empresas ESCO,
- empresas constructoras,
- empresas inmobiliarias,
- industrias manufactureras del sector de la construcción,
- prestadores de servicio y mantenimiento.

3. Situación actual

3.1 La situación actual en la UE

3.1.1 El objetivo de reforzar la eficiencia energética en los edificios ha sido objeto de numerosas disposiciones comunitarias, como la Directiva sobre los productos de construcción⁽²⁶⁾ de 1989, y por lo que respecta a la construcción, la Directiva SAVE de 1993⁽²⁷⁾, la Directiva sobre la certificación energética de los edificios⁽²⁸⁾ de 1993, la Directiva relativa a la eficiencia energética de los edificios (EPBD) de 2002⁽²⁹⁾, la Directiva 2005/32/CE por la que se instaura un marco para el establecimiento de requisitos de diseño ecológico aplicables a los

⁽²⁶⁾ Directiva 89/106/CEE.

⁽²⁷⁾ Directiva 93/76/CEE.

⁽²⁸⁾ Directiva 93/76/CEE, derogada por la Directiva 2006/32/CE.

⁽²⁹⁾ Directiva 2002/91/CE.

productos que utilizan energía ⁽³⁰⁾ de 2005, la Directiva sobre la eficiencia del uso final de la energía y los servicios energéticos ⁽³¹⁾ de 2006, así como numerosas medidas legislativas sobre productos específicos como la Directiva sobre las calderas ⁽³²⁾, los equipos ofimáticos ⁽³³⁾, la indicación del consumo de energía de los aparatos domésticos por medio del etiquetado ⁽³⁴⁾, el rendimiento energético de los frigoríficos ⁽³⁵⁾ y los balastos de lámparas fluorescentes ⁽³⁶⁾. La Directiva sobre el rendimiento energético de los edificios de 2002 se refiere concretamente a la mejora de la eficiencia energética de los edificios residenciales y no residenciales, de nueva construcción o ya existentes.

3.1.2 El último plazo para la transposición de esta directiva era el 4 de enero de 2006, pero varios Estados miembros han solicitado y obtenido una prórroga ⁽³⁷⁾, mientras que otros están siendo objeto de un procedimiento de infracción por parte de la Comisión por falta de transposición o transposición incorrecta ⁽³⁸⁾. No obstante, en todos los Estados miembros los criterios establecidos para obtener la certificación energética deberían publicarse antes de finales de 2007.

3.2 La situación actual por tipo de vivienda y de zona climática

3.2.1 A juicio del CESE, para afrontar plenamente la problemática relativa a la contribución de los usuarios finales a la eficiencia energética de los edificios, se deben establecer las características específicas de los sectores de la UE interesados, en particular:

- los diversos tipos del patrimonio de vivienda,
- los diversos contextos climáticos.

3.2.2 **Tipos de patrimonio inmobiliario:** En los nuevos Estados miembros y los cinco Estados federados de Alemania Oriental, el patrimonio inmobiliario dispone de un potencial de ahorro energético muy significativo en comparación con el parque inmobiliario existente en la UE-15.

3.2.2.1 El patrimonio inmobiliario de estos territorios es, en amplia medida, fruto de las opciones de planificación urbana tras la Segunda Guerra Mundial, basadas en el recurso a componentes prefabricados de grandes estructuras plurifamiliares de varios pisos en el marco de una producción en masa de rápida realización y unas soluciones tecnológicas homogéneas, normalizadas y centralizadas. Dicho patrimonio inmobiliario ha estado privado durante largos periodos de cualquier tipo de intervención de mantenimiento o reestructuración ⁽³⁹⁾.

⁽³⁰⁾ Directiva 2005/32/CE.

⁽³¹⁾ Directiva 2006/32/CE.

⁽³²⁾ Directiva 92/42/CEE.

⁽³³⁾ Decisión 2006/1005/CE.

⁽³⁴⁾ Directiva 92/75/CEE.

⁽³⁵⁾ Directiva 96/57/CE.

⁽³⁶⁾ Directiva 2000/55/CE.

⁽³⁷⁾ Entre otros, Italia, ...

⁽³⁸⁾ Cabe señalar el envío de un «Dictamen motivado» a Francia y Letonia el 16.10.2007.

⁽³⁹⁾ «overview on energy consumption and saving potentials» — CARSTEN PETERSDORFF, ECOFYS. ECOFYS GMBH, EUPENER STRAßE 59, 50933 Colonia, Alemania, mayo de 2006.

3.2.2.2 Por ejemplo, en Rumanía en el año 2002 se censaron 4 819 104 edificios residenciales. El número de grandes bloques de viviendas asciende a 83 799 con 2 984 577 apartamentos; es decir, aproximadamente el 60 % de todos los apartamentos existentes. Por otra parte, el 53 % de los edificios residenciales tiene más de 40 años, el 37 % más de 20 años y sólo el 10 % tiene menos de 10 años.

3.2.2.3 En el caso de los edificios de apartamentos de grandes dimensiones, como los que generalmente se encuentran en todos los países del antiguo bloque soviético, el suministro de energía térmica destinada a la calefacción, la ventilación y la calefacción del agua sanitaria se garantiza en gran medida (más del 95 %) por sistemas centralizados. Los estudios realizados en el año 2005 para este tipo de inmuebles permitieron identificar un potencial de ahorro energético del 38-40 %.

3.2.2.4 Estas grandes pérdidas de energía son imputables, por una parte, a los usuarios finales: mala calidad de los materiales, insuficiente aislamiento térmico, viejas tecnologías con un gran consumo energético, equipos de calefacción obsoletos, lámparas de iluminación de alto consumo, instalaciones de combustión de bajo rendimiento, bombas de mala calidad, etc. Por otra parte, las fuertes pérdidas son imputables a una gestión energética ineficaz, que provoca pérdidas considerables ⁽⁴⁰⁾ que, en último término, son los consumidores quienes las pagan. Entre todas las posibilidades existentes, **la eficiencia energética es la más accesible, menos contaminante y más barata.**

3.2.3 Zonas climáticas

3.2.3.1 En el conjunto de las grandes zonas climáticas de la Europa septentrional y la Europa meridional, mientras el consumo medio del sector residencial equivale a 4 343 kWh/año ⁽⁴¹⁾, el principal empleo de esta energía es la calefacción, que absorbe globalmente el 21,3 % de la demanda eléctrica, aunque este uso concierne, sobre todo, a los países del norte y del centro de Europa. Le sigue a continuación la cuota de energía eléctrica utilizada por los frigoríficos y los congeladores (14,5 %) y por la iluminación (10,8 %).

3.2.3.2 En los países de la Europa meridional (Italia, España, Portugal, Eslovenia, Malta, Grecia, Chipre y el sur de Francia), uno de los principales factores de incremento del consumo de electricidad es la rápida difusión de aparatos domésticos de aire acondicionado de potencia reducida ⁽⁴²⁾ y de bajo rendimiento (< 12 kW de potencia de refrigeración) y su gran utilización durante los periodos estivales.

⁽⁴⁰⁾ Por lo que respecta al contenido energético del combustible utilizado, las pérdidas globales de energía equivalen al 35 % en los sistemas con las mejores prestaciones y al 77 % en los menos eficientes.

⁽⁴¹⁾ Total del consumo eléctrico dividido entre el número de familias.

⁽⁴²⁾ Para este tipo de aparatos, la Comisión Europea aprobó en marzo de 2002 una Directiva (2002/31/CE), cuya plena aplicación estaba fijada para junio de 2003, pero que se aplazó al verano de 2004, encaminada a introducir aparatos más eficientes. En particular, los índices de eficiencia energética establecidos para los aparatos de aire acondicionado de pequeño tamaño de clase A equivalían a 3,2. No obstante, en el mercado ya hay modelos con un índice de eficiencia energética superior, de 4 a 5,5 para los mejores modelos. Ello significa que la difusión generalizada de la clase A ya no es un objetivo ambicioso. Pero significa también que los márgenes de ahorro son muy amplios, dado que en el mercado europeo sigue habiendo gran cantidad de modelos de clase D y E, con un índice de eficiencia próximo al 2,5.

3.2.3.3 En 2005, el consumo doméstico de electricidad para los aparatos de aire acondicionado (a los que se aplica la Directiva 2002/31/CE) se evaluó como promedio en torno a los 7-10 TWh anuales en la Europa de los 25 ⁽⁴³⁾. Por otra parte, cabe destacar que, en Europa, los nuevos equipos multimedia modernos, los ordenadores personales, las impresoras, los escáneres, los módem y los cargadores de teléfonos móviles conectados de forma permanente llegan a representar el 20 % del consumo eléctrico de las familias.

3.3 Algunas comparaciones internacionales

3.3.1 **En Japón**, el consumo energético representa el 6 % del consumo mundial y ya se adoptaron hace tiempo medidas, en particular en el sector de los transportes y de la construcción, para intentar reducir este consumo y las correspondientes emisiones de dióxido de carbono (CO₂), habida cuenta de que el sector de la vivienda representa el 15 % del consumo total.

3.3.2 En el sector de la vivienda, el ahorro de energía primaria, la reducción de las emisiones de CO₂ y el ahorro en gastos energéticos, realizados gracias a medidas para aumentar la eficiencia energética de los edificios, se han estimado, respectivamente, en torno al 28 %, 34 % y 41 % ⁽⁴⁴⁾. Las normas de eficiencia energética de los edificios de viviendas ⁽⁴⁵⁾ utilizadas en Japón fueron objeto de una revisión en 1999 e incluyen actualmente tanto normas de rendimiento como disposiciones preceptivas: el objetivo es alcanzar la plena aplicación de estas normas en más de la mitad de los nuevos edificios.

3.3.3 El método japonés de evaluación conjunta de las estructuras y aparatos electrodomésticos utilizados posee las siguientes características:

- evaluación de la eficiencia energética de las estructuras de los edificios y aparatos electrodomésticos;
- evaluación de la eficiencia energética de la vivienda en su conjunto en función del consumo energético total, especificando el consumo destinado a la climatización, al calentamiento del agua, al alumbrado y a los aparatos de ventilación, **en el momento de la construcción**;
- evaluación de la eficiencia en lo que se refiere a la climatización, al calentamiento del agua, al alumbrado y a los aparatos de ventilación **durante la utilización normal del edificio**;
- realización de mediciones detalladas de la eficiencia, durante la utilización normal de nuevas viviendas, para alcanzar en 2010 los niveles de ahorro previstos.

⁽⁴³⁾ Véase la nota 37.

⁽⁴⁴⁾ Norma de eficiencia energética medida con el índice japonés «CASBEE». Fuente: *From Red Lights to Green Lights: Town Planning Incentives for Green Building*, intervención en el marco de la conferencia internacional «Talking and walking sustainability», febrero de 2007, Auckland. Autor: Matthew D. Paetz, director de planificación, BA, BPlan (Hons), MNZPL. Coautor: Knut Pinto-Delias, urbanista, Cursos de posgrado de urbanismo (EIVP, París).

⁽⁴⁵⁾ JAPON: ley n.º 49 de 22 de junio de 1979 relativa a una utilización racional de la energía.

3.3.4 **En Estados Unidos**, de conformidad con los capítulos que el código internacional de ahorro de energía (*International Energy Conservation Code* — IECC) ⁽⁴⁶⁾ dedica al sector de los edificios para viviendas, desde 1987 ⁽⁴⁷⁾ se han establecido normas mínimas de eficiencia para doce categorías de aparatos electrodomésticos que constituyen la base de numerosos códigos energéticos de los Estados federados.

3.3.5 El control de la eficacia energética de los edificios es competencia de los Estados y en numerosos casos incluso de los propios condados, después de la aprobación de la Ley sobre la política energética de 2005 (*Energy Policy Act* — EPACT) que anima a los propietarios de edificios comerciales, a través de deducciones fiscales aceleradas, a aplicar sistemas de eficacia energética para reducir la dependencia de los combustibles fósiles.

3.3.6 Al código energético (MET) ⁽⁴⁸⁾ desarrollado sobre la base del código internacional de ahorro de energía (IECC) durante los años ochenta, y actualizado regularmente hasta su última versión de 2006, la ha acompañado el programa del departamento federal americano de la energía relativo a los códigos energéticos para edificios (*DOE's Building Energy Codes Program*), con el fin de promover códigos energéticos de los edificios cada vez más eficaces y ayudar a los Estados federados en la adopción y aplicación de estos códigos, que están sometidos a una revisión periódica para:

- la redefinición de las zonas climáticas,
- la simplificación de los requisitos preceptivos,
- la supresión de las definiciones en desuso, superfluas o contradictorias.

3.3.7 En 2007 se presentó un proyecto de ley federal, la Ley sobre la eficiencia energética de los edificios (*Energy Efficient Buildings Act*), que tiene por objeto:

- establecer un programa piloto de subvenciones a empresas y organizaciones para la construcción de nuevos edificios o la reestructuración de edificios existentes con tecnologías energéticas eficientes;
- tener debidamente en cuenta la oferta de edificios destinados a personas con ingresos bajos;

⁽⁴⁶⁾ Estados Unidos: Conformidad con el Código energético para viviendas IECC 2006 sobre requisitos para edificios de viviendas según el código internacional de ahorro de energía de 2006 (*Residential energy code compliance — IECC 2006 on the residential requirements of the 2006 International Energy Conservation Code*), <http://www.energycodes.gov/>

⁽⁴⁷⁾ Estados Unidos: Ley sobre la política energética nacional y el ahorro de energía (NEPCA) 1987.

⁽⁴⁸⁾ En Estados Unidos, el 63 % de los Estados adoptó el código MEC (*Model Energy Code*) para los edificios de viviendas y el 84 % adoptó la norma ASHRAE/IES 90.1- 2001 para los edificios comerciales, una norma técnica desarrollada por la sociedad americana de ingenieros en calefacción, refrigeración y climatización (ASHRAE) y por la sociedad de ingeniería del alumbrado de Norteamérica (IES/IESNA). Véanse <http://www.ashrae.org/> y http://www.greenhouse.gov.au/buildings/publications/pubs/international_survey.pdf.

— dar definiciones claras del concepto de «edificio energéticamente eficiente», es decir, de edificios que, después de su construcción o su remodelación, utilizan sistemas de calefacción, ventilación y climatización con resultados superiores o inferiores a los límites fijados por las normas *Energy Star* o que, cuando éstas no sean aplicables, utilizan técnicas de calefacción, ventilación y climatización recomendadas por el programa federal de gestión de la energía.

3.3.8 Según el departamento federal de energía (DOE), la concepción de nuevos edificios más cómodos y más eficientes permitirá reducir un 50 % los costes de climatización y calefacción, y las medidas destinadas a aplicar los códigos de eficiencia energética en los edificios podrán crear nuevos empleos en los sectores de la construcción, la reestructuración y el montaje.

4. Observaciones generales

4.1 El Comité se ha podido pronunciar en varias ocasiones sobre la necesidad de realizar ahorros energéticos significativos y sostenibles, a través del desarrollo de técnicas, productos y servicios de bajo consumo de energía, y sobre la necesidad de modificar los comportamientos con el fin de reducir el consumo de energía manteniendo la misma calidad de vida.

4.2 El Comité reconoce que el rendimiento energético aporta una contribución sustancial a la exigencia de proteger el clima y al mantenimiento de los compromisos contraídos por la UE en Kioto en materia de reducción de las emisiones, y recomienda seguir redoblando los esfuerzos a nivel de los consumidores.

4.3 El Comité considera que para favorecer el ahorro energético de los edificios se debería realizar un examen profundo de los obstáculos que han impedido la plena transposición de la Directiva sobre el rendimiento energético de los edificios (EPDB) y, por tanto, conceder un periodo transitorio que podría ser de unos diez años para hacer obligatoria la certificación para todos los edificios existentes que entren en el ámbito de aplicación de la Directiva.

4.4 Ya en 2001, en su Dictamen sobre la propuesta de Directiva EPBD, el CESE manifestaba su respaldo a la iniciativa de la Comisión y su voluntad de desarrollar una metodología común en materia de balance y control constante del rendimiento energético de los edificios, y subrayaba, en particular, la conveniencia de **«no crear restricciones insostenibles para los Estados miembros frente a la competencia internacional» y de «no imponer a los propietarios de los edificios (arrendatarios u ocupantes) cargas desproporcionadas respecto de sus posibilidades, porque ello impediría alcanzar los objetivos que persigue la Directiva y llevaría a los ciudadanos a rechazar la Europa unida.»** ⁽⁴⁹⁾

4.5 El CESE considera importante que una eventual ampliación de la Directiva EPBD garantice la introducción de un análisis del ciclo de vida del edificio, con el fin de reflejar el

impacto en el ciclo del carbono, permitiendo así a los consumidores y las autoridades responsables de la reglamentación que tengan una idea más clara de las consecuencias por lo que respecta a las emisiones de carbono de los productos previstos para la construcción del edificio.

4.5.1 En cualquier caso, toda posible ampliación de la normativa comunitaria en la materia, siempre y cuando esté destinada a repercutir en los mercados y los costes para los consumidores finales, ya sean propietarios o inquilinos, debería someterse a una adecuada evaluación de impacto.

4.5.2 Asimismo, habrá que garantizar que las medidas adoptadas para mejorar el aislamiento térmico permitan una suficiente circulación del aire y del vapor de agua, impidan las filtraciones y no provoquen daños a la construcción, por ejemplo, con la formación de moho.

4.6 Como el Comité ya ha podido subrayar ⁽⁵⁰⁾, «las medidas pertinentes para aumentar la eficiencia energética son muy variadas, sobre todo debido a las diferentes circunstancias locales y a las medidas adoptadas anteriormente. Los efectos de estas medidas en el mercado interior son limitados. Con estos antecedentes, es importante que el tipo de medidas adicionales que se adopten en el nivel de la UE, de conformidad con el principio de subsidiariedad, ofrezcan un valor añadido genuino.»

4.7 El proceso de certificación debería ir acompañado de programas públicos de fomento con el fin de garantizar un acceso equitativo a la mejora del rendimiento energético, en particular en el caso de los edificios de uso residencial construidos o gestionados en el marco de la política social de la vivienda.

4.8 El mantenimiento periódico por parte de personal cualificado de las calderas, los sistemas de aire acondicionado y otras instalaciones de energías alternativas contribuye a garantizar una correcta regulación conforme a las especificaciones del producto y, por tanto, un rendimiento óptimo.

4.9 El Comité, a partir de las experiencias positivas ya realizadas en algunos Estados miembros y a raíz de los resultados obtenidos en años anteriores en la aplicación de importantes políticas comunitarias, sugiere a continuación una serie de medidas que podrían resultar útiles para fomentar la eficiencia energética, en general, y en los edificios en particular:

- consultoría energética gratuita;
- concesión de créditos fiscales o subvenciones que permitan realizar «auditorías energéticas»;
- desgravaciones fiscales en el consumo de combustible para calefacción, electricidad y fuerza motriz;
- desgravaciones fiscales para la compra de tecnologías eficaces desde el punto de vista energético y medioambiental;

⁽⁴⁹⁾ Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al rendimiento energético de los edificios», DO C 36/20 de 8.2.2002.

⁽⁵⁰⁾ Dictamen sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la eficiencia del uso final de la energía y los servicios energéticos», ponente: Sra. Sirkeinen, DO C 120 de 20.5.2005, p. 115.

- una bonificación de los tipos de interés sobre los préstamos para la compra de dispositivos e instalaciones eficientes desde el punto de vista energético (por ejemplo, calderas de condensación, termostatos individuales, etc.);
- bonificaciones de los tipos de interés sobre los préstamos para las intervenciones a través de las ESCO;
- ayudas o deducciones fiscales para las inversiones en actividades de investigación y desarrollo o en proyectos piloto con el fin de fomentar la divulgación de las nuevas tecnologías en materia de eficiencia energética de los edificios;
- ayudas a las familias con rentas bajas y a los jubilados para mejorar la eficiencia energética de las viviendas;
- préstamos a largo plazo y con unos tipos de interés reducidos con el fin de mejorar la eficiencia energética de los edificios.

4.10 El Comité considera esencial para los usuarios finales que se afronten de forma más directa los problemas de información y financiación desarrollando métodos innovadores: **es indispensable que los propietarios y los inquilinos no perciban estas nuevas medidas comunitarias como una nueva tasa impuesta sobre un bien primario como la vivienda.**

Bruselas, 14 de febrero de 2008.

4.11 El respeto del Protocolo de Kioto y el ahorro energético no deben percibirse como una simple transferencia de mayores costes de las industrias que producen energía a los usuarios finales y los ciudadanos europeos.

4.12 Con el fin de limitar los gastos y gravámenes para los propietarios, el Comité considera que, cuando sea posible, la certificación pueda efectuarse para el edificio en su conjunto, seleccionando algunos apartamentos de muestra, y tenga valor de certificación de cada uno de los apartamentos del edificio.

4.13 La creación de un sitio Web, recomendada por la Comisión, en red con los sitios Web nacionales, podría resultar útil para superar las barreras jurídicas, institucionales, organizativas y técnicas que impiden un fácil acceso por parte de los usuarios finales.

4.14 El Comité estima conveniente establecer un buen ejemplo sobre la eficiencia energética en la gestión de sus propios edificios. Así, ha tomado nota del excelente ejemplo dado por su vecina en Bruselas –la «Casa de la energía renovable»– que demuestra la posibilidad de conseguir mejoras significativas en un edificio ya existente de una forma económica. Ya se han efectuado algunas mejoras en los edificios del Comité para obtener el certificado EMAS. El Comité solicita ahora a su administración un informe adicional para analizar los avances efectuados hasta el momento y determinar qué otras mejoras podrían hacerse.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Los posibles efectos positivos o negativos del aumento de las exigencias políticas medioambientales y energéticas en la competitividad de la industria europea»

(2008/C 162/14)

El 20 de septiembre de 2007, la Presidencia eslovena solicitó al Comité que elaborase un dictamen exploratorio sobre el tema

«Los posibles efectos positivos o negativos del aumento de las exigencias políticas medioambientales y energéticas en la competitividad de la industria europea».

La Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 23 de enero de 2008 (ponente: **Sr. WOLF**).

En su 442º Pleno de los días 13 y 14 de febrero de 2008 (sesión del 13 de febrero de 2008), el Comité ha aprobado por 128 votos a favor y 1 abstención el presente Dictamen.

Contenido:

1. Síntesis y conclusiones
2. Situación actual y observaciones generales
3. Observaciones específicas — Análisis y consecuencias
4. Consideraciones específicas y recomendaciones

1. Síntesis y conclusiones

1.1 El presente Dictamen del Comité se centra en la temática de la política energética y el cambio climático y examina en qué circunstancias se originan efectos positivos o negativos para la competitividad de la UE si se reducen de manera considerable el consumo de energía y la emisión de gases de efecto invernadero. En él se tratan sobre todo los aspectos económicos de la cuestión.

1.2 En razón de las dependencias recíprocas entre competitividad, fortaleza económica, empleo y bienestar social de los ciudadanos, la cuestión planteada también tiene gran significación para el futuro social de Europa.

1.3 El Comité llega a la conclusión de que los retos derivados de ello brindan la oportunidad de desencadenar en Europa una ola de innovación e inversiones que podrá robustecer la economía y la competitividad (global) de la industria europea. Si se logra esto, las ventajas predominarán también en lo que respecta a la situación del empleo y al fortalecimiento del modelo social europeo.

1.4 Para ello la condición decisiva es que las políticas energética, económica y de investigación adopten las medidas adecuadas, apliquen los principios correctos y eviten el exceso de reglamentación. De lo contrario, existen motivos para pensar que los efectos negativos —demasiado consumo de energía demasiado cara, pérdida de competitividad de la economía, efectos de deslocalización, puesta en peligro del modelo social europeo— prevalezcan y puedan llevar a evoluciones críticas. Disponer de energía asequible es una condición vital e irrenunciable para las modernas empresas industriales y de servicios con todos sus logros sociales y culturales. Por esta razón, no pueden aumentarse de manera suplementaria los costes energéticos con medidas estatales que inevitablemente excederán lo exigido por la protección del clima y la disminución de los recursos.

1.5 Por consiguiente, el motivo principal de los objetivos e instrumentos relativos a la política de lucha contra el clima debe ser la mejor rentabilidad posible; sólo de esa manera los costes de las economías nacionales y la carga social de los ciudadanos se minimizan. En cuanto a la protección del clima, se trata de estimar los costes para evitar un determinado volumen de emisión de gases de efecto invernadero (por ejemplo, costes ligados a la reducción de CO₂). Y, por lo que se refiere al consumo energético o a la seguridad del suministro, de medir la eficiencia energética. (Por esta razón, importa contar con una definición adecuada de estas medidas). Por lo tanto, los instrumentos europeos de política energética y climática deberían centrarse en medidas rentables de eficiencia energética y en el uso de tecnologías energéticas rentables y sostenibles.

1.6 Las medidas a escala europea deberían ajustarse a una política energética y medioambiental que favorezca el procedimiento cooperativo, con colaboraciones entre el sector privado y el público, y en la que se aprovechen al máximo y se pongan en relación los distintos puntos fuertes económicos, geográficos y de recursos de los distintos países. Por ejemplo: las tecnologías de uso de las energías renovables dentro de Europa deberían utilizarse en los casos en que se reúnan las mejores condiciones, en especial climáticas, incluidos los modos de transmisión adecuados, y no en donde se fomenten más a nivel nacional. Además, también se debería aspirar a cooperaciones globales para desarrollar y aplicar tecnologías que reduzcan los gases de efecto invernadero y sean energéticamente eficientes.

1.7 A pesar de la urgencia de la cuestión climática, el ritmo de las transformaciones y cambios indispensables del suministro y consumo energéticos no debe ir por delante de la capacidad de la economía y la sociedad. Parámetros a este respecto son, por ejemplo, los ciclos de amortización, los períodos de formación, las iniciativas de desarrollo para nuevas tecnologías, así como, en particular, las adaptaciones socialmente sostenibles, las medidas de formación y otros cambios de la sociedad. La investigación y el desarrollo deben aportar una importante contribución a esta cuestión.

1.8 Siguiendo un enfoque de abajo arriba, se deben posibilitar y fomentar las propias iniciativas de todas las partes interesadas, así como la multiplicidad, la diversificación y la flexibilidad de los procedimientos técnicos y económicos, ya que sólo con la diversidad y la competencia de los distintos principios, innovaciones y procedimientos se puede dar lugar a la robustez

necesaria frente a las distintas crisis y se puede disponer de las tecnologías específicamente eficaces en cada caso. Conforme a esto también es necesaria una combinación energética amplia de la que no se debe excluir demasiado temprano ninguna tecnología adecuada (¹).

1.9 En los objetivos, normativas e instrumentos de política energética se deberían observar los límites de lo que es técnicamente posible y evitar en todo caso el exceso de reglamentación y las interferencias que conducen a contradicciones. Estas últimas ocasionan asignaciones inapropiadas y llevan a aumentos innecesarios de los costes, que a su vez son perjudiciales para el bienestar y la competencia. Asimismo, estos objetivos e instrumentos deben ser fiables a largo plazo, ya que con ellos tendrán lugar inversiones y nuevos desarrollos muy costosos, cuya rentabilidad para la economía –esto es, para el empleo y el bienestar– se produce sólo tras un tiempo considerable.

1.10 Siempre que sea posible, los incentivos del mercado, como, por ejemplo, una asignación bien definida de derechos de emisión, deben preferirse a toda normativa pormenorizada. Contar con costes energéticos asequibles sigue siendo una condición para la competitividad global, para los servicios sociales básicos y para la formación de capital de la industria europea necesaria para las nuevas inversiones y los gastos en I +D.

1.11 Además, es necesario investigar y desarrollar de manera intensa y amplia las tecnologías energéticas respetuosas con el medio ambiente y eficientes, así como formar a los ingenieros, científicos y técnicos necesarios para ello. Hay que seguir desarrollando con ahínco nuevos métodos para la utilización de energías renovables, que se hallan aún lejos de ser rentables. Pero esto no debe ocurrir imponiéndolos demasiado pronto en el mercado mediante ayudas elevadas (o precios de compra obligatorios). En su lugar, estos costes deberían invertirse en reforzar la investigación y el desarrollo de tecnologías energéticas sostenibles y de reducción de CO₂ hasta que éstas estén preparadas para su comercialización. Por esta razón, todas las medidas deberían hacer hincapié en el desarrollo innovador y la aplicación eficaz de tecnologías energéticas eficientes, respetuosas con el medio ambiente y competitivas.

1.12 No obstante, hay que señalar, en particular, que todos los objetivos globales y vinculantes para todos los emisores principales son necesarios para lograr un «régimen en igualdad de condiciones» general. Sólo de este modo puede evitarse que los altos costes energéticos en la UE lleven a una distorsión global perjudicial de la competencia, comenzando por el alejamiento progresivo de las industrias con alto consumo de energía, sin que por ello se haya servido en modo alguno a la protección del clima («carbon leakage»). El Comité apoya los esfuerzos de todos los actores europeos en favor de este objetivo (por ejemplo, la Conferencia de Bali). Hasta que éste se materialice, se deben evitar las cargas que distorsionen la competencia para estas industrias. Sin estas industrias Europa no es competitiva de manera sostenible.

(¹) Sin perjuicio de las decisiones sobre energía nuclear que en su caso tomen los Estados miembros.

2. Situación actual y observaciones generales

2.1 **La importancia de la energía.** El desarrollo y la utilización intensiva de procedimientos industriales, máquinas y medios de transporte que consumen energía han contribuido de manera decisiva al logro de nuestro actual nivel de vida: la energía ha liberado al ser humano de la carga del trabajo físico más penoso, ha multiplicado su productividad, ha creado la luz y el calor, ha revolucionado la rentabilidad agraria y le ha permitido una movilidad y comunicación insospechadas. La energía se ha convertido en un motor indispensable de las economías sociales modernas y es un requisito de todos los suministros básicos.

2.2 **El estado del problema.** La mayoría de los pronósticos prevén que en el futuro la demanda de energía mundial, causada por el crecimiento de la población y la demanda del desarrollo de muchos países, probablemente se duplicará –o, incluso, se triplicará– hasta el año 2060. Como es sabido, a ello se oponen dos dificultades importantes que invitan a una actuación política global para afrontar las crisis económicas y los conflictos serios: **el agotamiento de los recursos y la protección del medio ambiente.** A pesar de que, en este contexto, la incidencia humana en el cambio climático (gases de efecto invernadero, especialmente CO₂, metano y óxido nitroso) representa el principal problema del medio ambiente, también hay que tener en cuenta los efectos de todas las medidas en la biodiversidad, la salud y la gestión sostenible de los recursos y los residuos.

2.3 **El Consejo Europeo.** En las conclusiones del Consejo Europeo de primavera de 2007 se pusieron de relieve las siguientes prioridades con relación a la política energética:

- el aumento de la seguridad del abastecimiento;
- el mantenimiento de la competitividad de las economías europeas y la disponibilidad de la energía a precios asequibles;
- el fomento de la sostenibilidad y la lucha contra el cambio climático.

2.3.1 El Comité ha elaborado en torno a esta temática importantes e innovadores dictámenes que se indican en el anexo (²).

2.4 **Solicitud de la Presidencia eslovena del Consejo.** Mediante carta del Ministro esloveno de Economía, A. Vizjak, se informó al Comité de que las prioridades de la Presidencia eslovena en el ámbito de la política industrial llevan implícita la meta de una economía europea lo más eficiente posible desde el punto de vista energético y con las menos emisiones posibles de gases de efecto invernadero. A este fin, los incentivos para la innovación y el uso de tecnologías y productos respetuosos con el medio ambiente son especialmente importantes. Se explica también que se prepara un plan de acción correspondiente sobre la política industrial sostenible, que el Consejo Europeo abordará en su cumbre de primavera de 2008. En este contexto, se pide al Comité que se pronuncie sobre *los posibles efectos positivos o negativos del aumento de las exigencias políticas medioambientales y energéticas en la competitividad de la industria europea.*

(²) En el anexo se citan los dictámenes relevantes del Comité de los últimos cuatro años.

2.5 Competitividad, potencial económico y bienestar social. De recientes publicaciones ⁽³⁾ de la Comisión Consultiva de las Transformaciones Industriales y también del Comité ⁽⁴⁾ (por ejemplo: «58 medidas concretas para asegurar el éxito de la Estrategia de Lisboa»), se desprende claramente la estrecha interdependencia de competitividad, potencial económico y margen de maniobra para las necesarias prestaciones sociales. Por ello, el presente Dictamen se centra en los aspectos económicos relevantes ⁽⁵⁾ de la solicitud.

2.6 Países industrializados. A los países industrializados les corresponde un deber especial, fundamentado por una parte en el alto porcentaje de su emisión de gases y, por otra, en la ventaja de la que aún disponen a la hora de desarrollar nuevas tecnologías. Éstas van desde el ahorro de energía, una mayor eficiencia energética y el uso de fuentes de energía con emisiones cero o con pocas emisiones ⁽⁶⁾ hasta el desarrollo de procesos tecnológicos adecuados a tal fin. Se trata al respecto de reconocer lo adecuado en el conflicto de intereses entre necesidades, deseos y realidad económica, y perseguir su realización con sentido de la proporción y determinación.

2.7 Costes ⁽⁷⁾. No cabe duda de que la utilización de formas de energía respetuosas con el medio ambiente para los consumidores civiles y los procesos industriales está vinculada en la mayoría de los casos con costes claramente más altos ⁽⁸⁾. Ejemplos de esto son la energía eólica y solar ⁽⁹⁾ (solamente en Alemania se gastaron en 2007 alrededor de 4 000 millones de euros para la utilización subvencionada por parte de los consumidores de energías renovables ⁽¹⁰⁾) o las centrales eléctricas de carbón con tecnologías de captura y almacenamiento de CO₂ (CAC) en fase de desarrollo. Las bombas de calor o los vehículos con poco o ningún consumo de combustible también exigen una tecnología más costosa.

2.8 Riesgos. En la medida en que estos costes considerables no se contrarrestan con ahorros conseguidos con un menor consumo de los recursos, y hasta que las economías no europeas en competencia no tengan unos costes semejantes, se origina una carga perjudicial para la competitividad europea. «Europa puede ser un ejemplo para la lucha contra el cambio climático, pero no puede aceptar una competencia desleal con los países que no establecen restricciones medioambientales de ningún tipo» ⁽¹¹⁾ Los costes de personal (salarios, prestaciones sociales) ya son, en

⁽³⁾ Dictamen de iniciativa de la Comisión Consultiva de las transformaciones Industriales sobre el tema «Impacto de las normas medioambientales europeas en las transformaciones industriales», CESE 696/2007, ponentes: Sres. Pezzini y Novicki.

⁽⁴⁾ CESE 2007-09, prefacio: Sr. Sepi.

⁽⁵⁾ Algunos aspectos sociales también relevantes para el presente Dictamen se tratan en el futuro dictamen de iniciativa «Las consecuencias sociales de la evolución del binomio transportes y energía».

⁽⁶⁾ En este sentido también existe una sensación de desengaño, como recientemente en torno a las esperanzas depositadas en los biocarburantes: véase TEN/286.

⁽⁷⁾ Véanse a este respecto las estimaciones de la Comisión de la UE sobre los costes del paquete climático de la UE presentadas el 23 de enero de 2008: el 0,45 % del producto interior bruto, o 60 000 millones de euros anuales, o tres euros semanales por ciudadano (más de 600 euros anuales por cada familia de cuatro miembros).

⁽⁸⁾ Con la excepción de la energía hidráulica y la nuclear.

⁽⁹⁾ Al aumentar la demanda, las tecnologías de almacenamiento necesarias llevarían a un aumento aún más sensible de los costes.

⁽¹⁰⁾ Y los puestos de trabajo creados para ellas.

⁽¹¹⁾ Palabras extraídas del discurso del Presidente Sarkozy pronunciado el 13 de noviembre de 2007 ante el Parlamento Europeo, en Estrasburgo.

comparación con otras economías nacionales que aspiran al progreso, como, por ejemplo, China e India, claramente más altos y suponen por sí solos exigencias notabilísimas a la competitividad de Europa. Todos los demás encarecimientos unilaterales de la productividad debidos a los objetivos de protección climática son en tanta mayor medida especialmente gravosos y peligrosos.

2.9 Oportunidades. En el caso de que una mayoría dominante de Estados no europeos –como, por ejemplo, China, India y EE.UU.– tome medidas similares para la protección del clima, existiría con todo incluso la oportunidad de exportar las tecnologías energéticas respetuosas con el medio ambiente desarrolladas en Europa y, de este modo, no servir solamente a la economía europea, sino también contribuir a la reducción global de consumo y de CO₂. Además, la historia de la economía muestra que a periodos de crisis similares siguen un refuerzo de la capacidad de innovación y el desarrollo y aplicación de nuevas tecnologías vinculadas a largo plazo con el crecimiento y la prosperidad (pero hasta el presente, con un incremento del uso de la energía). Por esta razón, todas las medidas intraeuropeas deberían hacer hincapié en el desarrollo innovador y la aplicación eficaz de tecnologías energéticas eficientes, respetuosas con el medio ambiente y competitivas, a la vez que deberían proseguirse con ahínco los esfuerzos de política exterior para lograr acuerdos globales adecuados: los resultados de la Conferencia de Bali muestran que, al menos, se sigue negociando (véase a este respecto el punto 2.11).

2.10 Problemas. Sin embargo, si estos esfuerzos no llegaran a tener éxito, surgirían serios problemas. En primer lugar, los sectores industriales cuyos costes de producción dependen en gran medida de los costes de energía y de CO₂ no serán competitivos en el mercado mundial, se detendrá su producción, se abandonarán los actuales puestos de trabajo y se producirán deslocalizaciones a países con menores costes energéticos y sin costes relacionados con el CO₂. En determinados sectores como la industria del aluminio o del cemento ⁽¹²⁾ ya ha comenzado un proceso semejante. Aunque, por una «evaluación de impacto», la Comisión es ampliamente consciente ⁽¹³⁾ de la mencionada problemática, el Comité considera al respecto que es necesario encontrar rápidamente una buena solución, para prevenir daños económicos. Además de la deslocalización de industrias existentes, el flujo internacional de capitales no dirigirá a Europa sus inversiones futuras para nuevas instalaciones, sino a las regiones con bajos costes energéticos y de CO₂.

2.10.1 Deslocalizaciones y «fugas». Una deslocalización de ese tipo supone igualmente que al menos en la UE se emite menos cantidad de CO₂, pero que, en términos globales, llega tanto como antes o incluso más a la atmósfera. Aun cuando la producción deslocalizada utilice técnicas más baratas que las aplicadas ya en Europa en la actualidad o en el futuro, por norma general se liberan más gases de efecto invernadero (con la excepción de la energía hidráulica, por ejemplo, en Noruega). A ellos se añade el aumento de emisiones de CO₂ causadas por los transportes.

⁽¹²⁾ Véase CCMI/40, El desarrollo de la industria europea del cemento.

⁽¹³⁾ «Commission eyes end to free pollution credits», EurActiv, 10/01/08, <http://www.euractiv.com/en/climate-change/commission-eyes-free-pollution-credits/article-169434>.

2.10.2 Intensidad energética de la economía. En el caso mencionado la economía europea habría perdido importantes producciones industriales y puestos de trabajo sin beneficiarse de la protección del clima. Además, la UE habría logrado (aparentemente) ⁽¹⁴⁾ un éxito en la carrera en pos de la eficiencia energética de la economía, esto es, la llamada intensidad energética (consumo energético/producto social bruto), ya que la industria de la intensidad energética ha migrado.

2.10.3 Sector de los servicios. Incluso el sector de los servicios, que abarca gran parte del potencial económico de Europa, sólo puede prosperar a largo plazo si la industria europea es competitiva, por lo que —en una comparación global— también le afectan los costes energéticos excesivos.

2.11 Acuerdos globales. Se debe aspirar de manera prioritaria a que todos los esfuerzos internacionales en este ámbito se dirijan a lograr acuerdos globales vinculantes y equilibrados para reducir la emisión de estos gases de efecto invernadero, y no sólo en razón de la protección del clima propiamente dicho, ya que sólo se puede esperar un efecto perceptible si los emisores importantes de CO₂, como, por ejemplo, China, India y los EE. UU., se unen a las medidas de protección. Por consiguiente, el Comité acoge favorablemente todos los esfuerzos de la Comunidad, los Estados miembros y las organizaciones como el G8, la ONU, la UNESCO, la OCDE, la AIE, etc., que van en esta dirección, como, por ejemplo, la Conferencia de Bali que acaba de tener lugar.

3. Observaciones particulares — Análisis y consecuencias

3.1 Política energética y de lucha contra el cambio climático. Una buena política energética y de lucha contra el cambio climático debe velar por reducir claramente el consumo de energía y las emisiones de gases de efecto invernadero, preparar para los necesarios cambios a la sociedad y sus correspondientes actores (por ejemplo, arquitectos, inversores, empresarios, profesores, estudiantes, ciudadanos, consumidores, etc., ya que se trata de una oportunidad que afecta a todos, desde un extremo de la cadena al otro), pero al mismo tiempo estructurar este proceso de cambio de manera tal que la competitividad global de la economía europea no se vea dañada y los objetivos mencionados en el punto 2.3 mantengan su equilibrio. De esto se desprenden retos y oportunidades.

3.2 Reto. Tanto el incremento de la demanda energética global como la política energética y climática de los últimos años llevaron a encarecer considerablemente la energía y sus productos derivados. A fin de perseguir por igual los tres objetivos del punto 2.3 y conseguir el capital necesario para inversiones futuras en tecnologías innovadoras, la economía europea debe — a pesar de la demanda global creciente y manteniendo la protección del clima— poner a disposición una energía tan barata como sea posible. Por esta razón, no pueden aumentarse de manera suplementaria los costes energéticos con medidas estatales que inevitablemente excederán lo exigido por la protección del clima y la disminución de los recursos.

En este sentido, pueden surgir, en relación con las distintas medidas necesarias y sus efectos, diferencias de intereses entre los suministradores y los consumidores de energía.

⁽¹⁴⁾ Es decir, mientras no se den signos perceptibles de recesión general.

3.3 Incentivos y comercio de derechos de emisión. Para lograr lo enunciado en el punto anterior son necesarios suficientes incentivos orientados al mercado, a fin de aplicar las tecnologías eficientes desde el punto de vista energético en el marco de los ciclos de inversión incluso en el caso de que los costes de inversión sean muy altos. Si, a pesar de su rentabilidad, tales inversiones faltan, se deben analizar y suprimir los correspondientes obstáculos. En efecto, las inversiones en eficiencia energética (véase también punto 4.1) acarrearán en la mayoría de los casos los mínimos costes ligados a la reducción de CO₂. En principio, el comercio de derechos de emisión (*Emission Trading*) podría ser uno de estos instrumentos orientados al mercado. No obstante, hay que pensar, además, que se precisan mejoras claras en los actuales modos de aplicación (véase también punto 4.3) para ahorrar una cantidad determinada de CO₂ con los menores costes. Con la superposición de instrumentos de ayuda para las energías renovables, así como de falsos incentivos a la hora de realizar la asignación de los derechos de emisión (como, en particular, la falta de correlación entre la asignación y la producción real, lo que también convierte el comercio de derechos de emisión en una prima a la retirada), se originan, por ejemplo, beneficios excepcionales (los llamados «Windfall Profits», que han llevado al encarecimiento de la energía eléctrica en miles de millones de euros). La subasta completa propuesta por la Comisión encarecería esto aún más.

3.4 Oportunidades reales. En caso de que se puedan concentrar en los próximos 15-25 años las numerosas reinversiones y nuevas inversiones en tecnologías rentables, ahorradoras de energía y con emisiones reducidas, la protección del clima puede tener consecuencias positivas en la competitividad de la industria europea y, por tanto, constituir una oportunidad para lograr más bienestar general a pesar del aumento de los precios energéticos.

3.5 Condiciones y recomendaciones. A continuación se examinan algunas de las condiciones para poder materializar estas oportunidades y se dan algunas recomendaciones. La condición determinante es que las políticas energética, económica y de investigación adopten las medidas adecuadas, apliquen los principios correctos y eviten el exceso de reglamentación. Los instrumentos políticos deben impulsar y posibilitar las soluciones económicamente más rentables; los objetivos cuantitativos deben tener en cuenta el ritmo de las transformaciones necesarias conciliables con una economía sana. Parámetros de este posible ritmo son, por ejemplo, los ciclos de amortización, los períodos de formación, las iniciativas de desarrollo para nuevas tecnologías, así como, en particular, las adaptaciones socialmente sostenibles, las medidas de formación y los cambios que puedan producirse en la sociedad. La investigación y el desarrollo deben aportar una importante contribución a tal fin.

3.6 Amplio enfoque — Multiplicidad, diversificación, flexibilidad y reciprocidad. En el sentido de un enfoque de abajo arriba, se deben posibilitar y fomentar las propias iniciativas de todas las partes interesadas, así como la multiplicidad, la diversificación y la flexibilidad de los procedimientos técnicos y económicos, sin privilegiar ningún ámbito en particular. Sólo con un enfoque amplio y la competencia entre las distintas opciones, innovaciones y procedimientos se puede dar lugar a la robustez necesaria frente a las distintas crisis y disponer de las tecnologías específicamente eficaces en cada caso y de su

interrelación óptima. Conforme a esto también es necesaria una combinación energética amplia de la que no se debe excluir demasiado pronto ninguna tecnología adecuada ⁽¹⁵⁾. Una combinación adecuada de productores, proveedores y clientes en la cadena de suministro, desde la fase de perforación hasta los clientes, es útil para garantizar nuestro abastecimiento. Para ello necesitamos relaciones económicas recíprocas, esto es, condiciones de inversión seguras para el capital extranjero en la UE y, de manera inversa, condiciones seguras para las inversiones de la UE en los países de los proveedores.

3.7 Medidas políticas europeas y cooperación global. La política climática y energética europea debería favorecer un procedimiento cooperativo, con colaboraciones entre el sector privado y el público, y en la que se aprovechen al máximo y se pongan en relación los distintos puntos fuertes económicos, geográficos y de recursos de los distintos países. Por ejemplo: las tecnologías de uso de las energías renovables dentro de Europa deberían emplearse en los casos en que se reúnan las mejores condiciones, en especial climáticas, incluidos los modos de transmisión adecuados, y no en donde se fomenten más a nivel nacional. Además, también se debe aspirar a una cooperación global para desarrollar y aplicar tecnologías que reduzcan los gases de efecto invernadero y sean energéticamente eficientes.

3.8 Objetivos cuantitativos contradictorios ⁽¹⁶⁾ y duplicados. La mejor rentabilidad posible reduce los costes de las economías nacionales y la carga social de los ciudadanos.

En cambio, los objetivos energéticos y de política climática duplicados llevan a un sistema excesivamente reglamentado y a soluciones poco rentables, por lo que deberían evitarse. Los siguientes datos, por ejemplo, aclaran esto:

- El objetivo general de llegar a una reducción del 20 % de 1990 a 2020 según una decisión del Consejo de marzo de 2007 lleva a una pérdida de PIB ⁽¹⁷⁾ de ente 480 000 (según estimaciones de la Comisión al 23 de enero de 2008) y 560 000 millones de euros (según estimaciones de GWS/Prognos) ⁽¹⁸⁾ del periodo de 2013 a 2020; ésta debe aceptarse y, por consiguiente, debería servir como pauta para seguir actuando.
- El establecimiento suplementario de la cuota deseada de 20 % de energías renovables aumenta, sin embargo, estos costes de manera adicional, ya que los costes ligados a la reducción de CO₂ sobrepasan considerablemente los de otras medidas de reducción de CO₂.

⁽¹⁵⁾ Sin perjuicio de las decisiones sobre energía nuclear que en su caso tomen los Estados miembros.

⁽¹⁶⁾ Un medio especialmente eficaz para reducir las emisiones de CO₂ podría ser la tecnología en vías de desarrollo de captura y almacenamiento de carbono (CAC). No obstante, comparado con una instalación semejante sin CAC, con este procedimiento se reduce la eficiencia energética. Por ello, existe al respecto una clara contradicción entre la reducción de CO₂ y la eficiencia energética. En vista de las reservas aún muy importantes de carbón, esta pérdida de eficiencia energética podría aceptarse de manera pasajera. No obstante, por este motivo la eficiencia energética no se puede fomentar de manera complementaria como **objetivo cuantitativo**.

⁽¹⁷⁾ Discurso del Presidente de la Comisión Barroso del 23 de enero de 2008.

⁽¹⁸⁾ Estudio de Prognos/GWS, octubre de 2007, por encargo del Ministerio alemán de Economía.

- Otros inconvenientes y complicaciones aparecen cuando, además, la eficiencia energética *de la economía* (véase punto 2.10.2) se convierte en un objetivo suplementario cuantificado explícitamente (20 %). En efecto, la manera más simple de lograr éste es deslocalizar la industria o, en razón de la definición de la eficiencia energética, cambiar la combinación energética de energía nuclear y carbón al gas y las energías renovables (que, manifiestamente, son más caros) ⁽¹⁹⁾. Estos efectos secundarios indeseados muestran que la eficiencia energética no es por sí sola un objetivo, sino que debe ser un recurso —ciertamente, muy importante— para lograr de manera sostenible los tres objetivos fundamentales del punto 2.3.

Por esta razón, el Comité recomienda evaluar cuidadosamente y con objetividad todos los objetivos relativos a la protección del clima, sobre todo en relación con sus repercusiones en el PIB, para asegurar en la reducción necesaria de los gases de efecto invernadero la competitividad de las industrias europeas a fin de lograr una asignación de recursos óptima.

3.8.1 Estudios. Los estudios ⁽²⁰⁾ indican lo siguiente:

- un objetivo de reducción de CO₂ para la UE de algo menos del 20 % ⁽²¹⁾ se puede defender económicamente si la política y la sociedad logran llevar a cabo medidas rentables de manera coherente (estudio de McKinsey con enfoque de abajo arriba, en el que se definen las medidas necesarias y posibles para ello); aunque también existen estudios en los que se presentan como rentables objetivos de reducción mayores, no muestran, con su enfoque de arriba abajo, cómo se pueden lograr esas metas;
- los costes para cada punto porcentual adicional de las reducciones de CO₂ aumentan sin embargo de manera constante (PIB acumulado-pérdida de entre 480 000 y 560 000 millones de euros, véase punto 3.8); de este modo, el objetivo de reducción del 20 % ya hace necesario el cambio de la combinación energética de carbón a la de gas y energías renovables;
- el establecimiento de un objetivo para llegar a un 20 % de energías renovables costará muchos más miles de millones de euros, ya que este objetivo sólo se podría alcanzar subvencionando de manera masiva el uso de tecnologías no rentables (al menos en un país en desarrollo actual).

3.8.2 Balance de los objetivos del punto 2.2. En aras del equilibrio entre los tres objetivos de política energética y medioambiental del punto 2.3, los instrumentos políticos deben

⁽¹⁹⁾ La razón es la definición de la eficiencia energética como relación existente entre el consumo primario de energía y el PIB. A su vez, el consumo primario de energía se calcula para los productores de electricidad mediante el llamado método del grado de eficacia. De esta manera, la eficiencia energética se triplica cuando una central nuclear se reemplaza por energía eólica o solar sin que se ahorre un solo kwh. de electricidad. Sustituir una central nuclear por gas natural aumentaría la eficiencia energética a pesar de que se emita más CO₂.

⁽²⁰⁾ McKinsey, *La curva de los costes de evitación*, sept. de 2007; EEFA (*Energy Environment Forecast Analysis*), Estudio para las industrias de energía intensiva, septiembre de 2007.

⁽²¹⁾ Para ser más precisos: el 26 % para Alemania; de esta cifra se deriva la extrapolación de entre el 15 % y el 20 % aproximadamente para el conjunto de la UE.

aspirar a lograr lo que sea viable sin menoscabo económico y mediante medidas rentablemente atractivas de reducción de CO₂. Sin embargo, si de manera complementaria se exige reorganizar la combinación energética en favor de una cuota excesivamente alta de energía renovable –operación muy costosa por ser técnicamente prematura– y, además, de un objetivo de eficiencia energética *de la economía* excesivamente regulado, se da lugar, por un lado, a asignaciones económicas inapropiadas ⁽²²⁾ y, por otro, aumenta el riesgo de que la producción europea ya no pueda cubrir la demanda de tecnologías medioambientales eficaces. Así, de una investigación llevada a cabo por la Comisión de la UE ⁽²³⁾ se desprende que precios de CO₂ del orden de 20-25 euros/t ya influyen claramente en la competitividad de muchos sectores industriales.

3.9 Investigación y desarrollo, formación

3.9.1 El refuerzo de la investigación y el desarrollo (I+D) a lo largo de toda la cadena de la energía es condición para desarrollar las tecnologías necesarias con arreglo a las nuevas opciones y lograr costes más reducidos, así como una mayor eficiencia en la explotación y el fomento de recursos, la conversión de la energía y el almacenamiento de la energía hasta su uso final en la industria, el transporte, los hogares y el consumo privado. Tal como el Comité ya pidió en repetidas ocasiones, para ello se deben aumentar los fondos en I+D. En este sentido, dichos fondos también deberían beneficiarse de una reducción de las altas subvenciones de mercado destinadas a las tecnologías cuya adaptación al mercado de manera independiente aún se halle lejos de haberse logrado.

3.9.2 En este contexto, la ayuda estatal a la investigación energética debería centrarse en ámbitos básicos muy importantes (por ejemplo, la catálisis, la biotecnología blanca/verde, la investigación sobre los materiales, la fusión termonuclear, la supresión de actínidos, etc.), mientras que la I+D aplicada debería depender principalmente de la economía (incluidas las PYME). Además, es indispensable una formación intensiva de todo el personal cualificado, de los técnicos a los ingenieros y a los científicos, así como una orientación de todos los actores que se ocupan de manera indirecta de la energía, incluidos los consumidores.

4. Consideraciones específicas y recomendaciones

4.1 Eficiencia energética: una opción para no arrepentirse

- Aumenta la seguridad de abastecimiento, reduce el deterioro del medio ambiente y estabiliza los precios de la energía.
- Gracias a su incremento, hasta 2030 se pueden ahorrar en el mundo alrededor de 6 Gt (miles de millones de toneladas) de CO₂ ⁽²⁴⁾ en costes negativos.
- Se trata de un factor decisivo para integrar a los Estados no europeos en un acuerdo global sobre el clima.

⁽²²⁾ Como ya se pudo observar con las medidas políticas actuales a corto plazo de las cuotas –a menudo nacionales– para las asignaciones de energías renovables y de CO₂ en los planes de cinco años.

⁽²³⁾ EU-ETS Review. Report on International Competitiveness, Comisión Europea/McKinsey/Ecofys, diciembre de 2006.

⁽²⁴⁾ McKinsey-Kurve.

- Para sacar el máximo partido se deben superar conflictos de orden legislativo respecto a los objetivos: derecho arrendaticio, cuotas de reciclado.
- Su «medición» por Estado debe aplicarse a través de la utilización de productos por parte de los consumidores finales, y no exclusivamente con arreglo al consumo energético por PIB.
- Para los productos que utilizan energía se debe poner el acento, en caso de conflicto, en la fase de utilización.
- Se deberían fomentar prioritariamente los casos en que exista un alto potencial de ahorro, sobre todo en los edificios y en las centrales.
- Los ciclos de inversión y los periodos de amortización condicionan su rentabilidad.
- Estos factores también deben desempeñar un papel determinante en las energías renovables (véase al respecto el punto dedicado a las energías renovables).
- Las instalaciones industriales que ya reúnen las condiciones de referencia para las energías renovables no pueden ser objeto de cargas de costes suplementarias que resulten de instrumentos políticos como el comercio de derechos de emisión (por ejemplo, subasta).
- En función de los potenciales en eficiencia energética global se debería investigar por sectores ⁽²⁵⁾.

4.2 Sobre las energías renovables

4.2.1 Las energías renovables sirven al abastecimiento energético sostenible (mayor seguridad de abastecimiento, producción de energía prácticamente neutra en emisiones de CO₂ o no emisora de CO₂). A largo plazo deben prescindir de ayudas, con lo que se harán más eficientes.

4.2.2 Por este motivo, en la investigación y el desarrollo futuros de las energías renovables se deberían tener en cuenta los siguientes puntos de vista, orientados a aumentar la rentabilidad de la ayuda:

- La ayuda debería orientarse a la mejor rentabilidad posible.
- Los mercados piloto deberían desarrollarse de manera preferente mediante condiciones marco apropiadas y no deben causar cargas, sino ser compatibles con las industrias consolidadas existentes.
- Los instrumentos de ayuda deberían preferir en cada caso los mejores emplazamientos en la UE; La biomasa debería emplearse para fines energéticos donde se haya producido. (Costes de transporte).
- Las tecnologías de las energías renovables que distan aún de ser rentables deberían seguir desarrollándose por el momento mediante instrumentos de I+D, en vez de mediante una aplicación masiva prematura y muy costosa.

⁽²⁵⁾ Con arreglo al enfoque de la AIE.

- Se debería combinar de manera adecuada el fomento de la eficiencia energética y de las energías renovables: conviene otorgar una prioridad transitoria a las medidas de eficiencia energética para fomentar a continuación el uso de las energías renovables. Por ejemplo: en la Directiva prevista sobre la producción de calor con energías renovables, el calor debería producirse únicamente en los edificios que en principio han sido rehabilitados con arreglo a una demanda de calor reducida.

4.3 Otras recomendaciones de acción

- Antes de fijar objetivos futuros deberían analizarse las posibilidades técnicas de realización, así como las consecuencias económicas y sociales. El proceso de fijación debería producirse sobre la base de un acuerdo europeo y, mejor aún, global.
- Los instrumentos políticos deberían orientarse a lograr los efectos reguladores deseados (por ejemplo, incentivos para inversiones en medidas rentables, desarrollo de mercados nuevos), pero evitar los indeseados (por ejemplo, la transferencia de inversiones, las fuertes cargas de los costes para la economía y los consumidores).
- Los instrumentos políticos deberían orientarse a lograr la eficiencia de capitales, climática y energética, de manera más coherente que hasta ahora, y hacerlo recurriendo a valores cuantificables. La mejor medida para ello son los costes ligados a la reducción de CO₂.
- La UE debería simplificar la combinación de instrumentos excesivamente regulada (el comercio de derechos de emisión, el fomento de las energías renovables, el fomento de la cogeneración, las tasas energéticas, la legislación con sus diferentes directivas). Además, deben suprimirse los conflictos de objetivos. Hay que dar prioridad a las medidas rentables antes que a las no rentables (por norma general, a la eficiencia energética antes de que se sigan desarrollando las energías renovables).
- El comercio de derechos de emisión debería modificarse con el fin de promover la eficiencia energética y evitar la paralización de actividades. Al objeto de que las empresas cuenten con el capital necesario para las inversiones en eficiencia energética, los derechos no deberían repartirse por subasta, sino con arreglo a una evaluación sobre la eficiencia vinculada a la cantidad real de producción. Conforme a los efectos reguladores deseados (aumento de la eficiencia energética), el comercio de los derechos de emisión será entonces tan intensivo como en la subasta íntegra, pero evitará las consecuencias negativas (como la congelación de los aumentos innecesarios del precio de la electricidad — *windfall-profits* — y la carga de las industrias que consumen mucha energía). La superposición con instrumentos de ayuda a las energías renovables e incentivos falsos a la hora de repartir derechos debería evitarse y, en su lugar, convendría atender a la correlación entre el reparto y la producción real (para que el comercio de derechos de emisión no se convierta en una prima a la retirada). Con las subastas, en algunos sectores sólo los costes de producción subirían más de un 10 % y bloquearían los aumentos deseados de los salarios.
- El fomento de las energías renovables debería armonizarse a escala europea, a fin de construir parques eólicos y producir fotoelectricidad en los mejores emplazamientos de la UE. Un amplio fomento de las energías renovables en la producción de calor, electricidad y combustibles debería orientarse no con arreglo a las necesidades regionales, sino a las mejores realidades climáticas (y de tecnología de transmisión).
- Los costes energéticos y relacionados con el clima que, como el comercio de derechos de emisión, el fomento de las energías renovables y de las centrales nucleares, las tasas energéticas, etc., resultan de la acción estatal y son considerados suplementarios —suplementarios respecto a los proveedores de energía ya existentes y determinando en cada caso la reducción del precio de la energía— no deben repercutirse en la energía como factor de producción a fin de no dañar la competitividad mundial y evitar las deslocalizaciones. Solamente las empresas económicamente sanas se hallan en posición de acometer las mejoras de eficiencia necesarias para desarrollar nuevas tecnologías y reunir el capital necesario.
- En los acuerdos internacionales se debería hacer hincapié en objetivos cifrados relativos (eficiencia energética, emisiones de gases de efecto invernadero por PIB), a fin de que los países con un potencial de crecimiento alto (esto es, con un fuerte aumento de gases de efecto invernadero) tengan incentivos para participar. Los incentivos deberían darse sobre todo en las transferencias de tecnología, como, por ejemplo, es el caso del objetivo del Foro AP 6 ⁽²⁶⁾, formado por seis Estados del área del Pacífico asiático, y que consiste en que la tecnología eficiente llegue rápidamente a las regiones con mayor retraso.

Bruselas, 13 de febrero de 2008.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

⁽²⁶⁾ *Asia-Pacific Partnership on Clean Development and Climate* es un nuevo foro para acelerar el desarrollo y el uso de tecnologías energéticas limpias. Los participantes son: Australia, Canadá, China, India, Corea y EE.UU. El objeto de este foro es materializar los objetivos económicos, energéticos y climáticos de tal suerte que se impulse el desarrollo económico sostenible y la lucha contra la pobreza. Se hace hincapié en las inversiones, el comercio y la transferencia de tecnología.

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° 460/2004 por el que se crea la Agencia Europea de Seguridad de las Redes y de la Información, en lo que respecta a su duración»

COM(2007) 861 final — 2007/0291 (COD)

(2008/C 162/15)

El 24 de enero de 2008, de conformidad con el artículo 95 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo de la Unión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 460/2004 por el que se crea la Agencia Europea de Seguridad de las Redes y de la Información, en lo que respecta a su duración»

Considerando que el contenido de la propuesta es plenamente satisfactorio y no es objeto de ninguna observación por su parte, el Comité, en su 442° Pleno de los días 13 y 14 de febrero de 2008 (sesión del 13 de febrero de 2008), decidió por 134 votos a favor, 3 en contra y 2 abstenciones emitir un dictamen favorable sobre el texto propuesto.

Bruselas, 13 de febrero de 2008.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre los «Instrumentos de gestión basados en los derechos de pesca»

(2008/C 162/16)

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

«Instrumentos de gestión basados en los derechos de pesca»

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 22 de enero de 2008 (ponente: Sr. SARRÓ IPARRAGUIRRE).

En su 442° Pleno de los días 13 y 14 de febrero de 2008. (sesión del 13 de febrero de 2008), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 110 votos a favor, 2 en contra y 5 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones

1.1 El Comité considera necesario que la Comisión, finalizado el periodo de debate, realice un estudio que ponga de manifiesto las capacidades actuales de las flotas comunitarias y las cuotas necesarias para que las flotas puedan ser competitivas, respetando la sostenibilidad del caladero comunitario.

1.2 Este estudio debería abarcar la actualización de los derechos de pesca de los Estados miembros adquiridos sobre la base de la estabilidad relativa, habida cuenta de los 24 años transcurridos desde el año 1983.

1.3 Esta actualización debería tener un carácter de atribución periódica de cuotas, por ejemplo durante cinco años, de forma que pudieran redistribuirse en el caso de que se volvieran a producir desequilibrios.

1.4 Esta actualización debería analizar cuáles pueden ser las mejores soluciones que eviten en el futuro los desequilibrios actuales en las cuotas de algunas especies pelágicas y demersales en determinadas zonas de pesca, que provocan para la mayoría de los Estados miembros «cuotas sobrantes» y «cuotas deficitarias».

1.5 En cualquier caso, debería tratarse de cuotas reales basadas en datos científicos contrastados. Por ello, el CESE cree que se debe hacer un mayor esfuerzo en el conocimiento científico de los recursos, por cuanto hoy en día la mayoría de las cuotas se establecen en base al criterio de precaución, al no disponer de datos científicos suficientes.

1.6 Por otro lado, el CESE considera que el criterio de estabilidad relativa conlleva derechos adquiridos para los Estados miembros. Tales derechos no deben desaparecer sin más, pero sí pueden ser actualizados en función de las necesidades de sostenibilidad de los recursos y de competitividad de las flotas comunitarias que hoy en día demanda la política pesquera común.

1.7 El CESE considera que si la Comisión estima que debe afrontarse un sistema de gestión basado en los derechos de pesca, debe ser a escala comunitaria.

1.8 El Comité considera que los derechos de pesca debidamente actualizados pueden suponer un freno a los descartes y una considerable disminución de la sobrepesca.

1.9 No obstante, considerando prioritarios los derechos de los pescadores artesanales, los cuales se revelan de especial importancia en los Estados miembros isleños y en las regiones isleñas, el Comité considera que la pesca artesanal, entendida como la practicada por un buque pesquero de eslora total inferior a 12 metros ⁽¹⁾, debería quedar excluida de un sistema de gestión basado en los derechos de pesca a nivel comunitario.

1.10 El Comité considera que, si la Comisión estableciese la gestión de los recursos basada en los derechos de pesca, debería comenzar por aquellas pesquerías en las que, habiendo desfases entre cuotas excedentes y deficitarias, exista un amplio consenso de los Estados miembros afectados.

1.11 En tal caso, el Comité entiende que correspondería a la Comisión fijar el nivel de negociación de los derechos de pesca -a escala comunitaria, de los Estados miembros, de organizaciones de productores o de empresas-, así como el control de las transacciones.

1.12 El Comité considera que, si se superan los desequilibrios actuales respetando el criterio de estabilidad relativa, se habrá dado un paso importante hacia el sistema de gestión basado en los derechos de pesca.

2. Introducción

2.1 Con su *Comunicación sobre los instrumentos de gestión basados en los derechos de pesca* ⁽²⁾, la Comisión ha querido lanzar un debate de aproximadamente un año de duración (27.2.2008) sobre la necesidad de buscar soluciones que permitan alcanzar de forma más eficaz los objetivos de sostenibilidad de los recursos y de competitividad de la flota comunitaria previstos en la nueva política pesquera común (PPC).

2.2 En el *Libro Verde sobre el futuro de la política pesquera común* ⁽³⁾ la Comisión apostaba por comenzar a explorar nuevos métodos de gestión tales como «sistemas de mercado para la atribución de cuotas -por ejemplo, cuotas individuales transferibles y subastas-, que suponen la creación de un mercado de

derechos de pesca y pueden acrecentar el interés de quienes poseen tales derechos por una pesca sostenible a largo plazo».

2.3 En la *Guía sobre la reforma de la PPC* ⁽⁴⁾, la Comisión consideraba que «el sector pesquero sigue presentando características específicas que dificultan la aplicación a corto plazo de condiciones económicas normales, como la libre competencia entre los productores y la libertad de inversiones». Estas características hacen referencia al desequilibrio estructural entre la escasez de recursos pesqueros y la dimensión de la flota comunitaria y la continua dependencia de determinados núcleos costeros con relación a la pesca. La Comisión establecía en esta guía un calendario de actuaciones que comenzaría en 2002 con la organización de seminarios sobre gestión económica, en los que se debatiría un régimen de derechos de pesca negociables (individuales o colectivos). En 2003, la Comisión informaría al Consejo sobre los resultados de estos debates. Con cierto retraso sobre el calendario previsto, en mayo de 2007, tuvo lugar un seminario sobre la dimensión económica de la pesca, donde se debatió, entre otros, el tema de los derechos de pesca ⁽⁵⁾.

2.4 El CESE ha creído conveniente elaborar este dictamen de iniciativa con el fin de aportar su opinión al debate previsto por la Comisión sobre cómo se puede avanzar en una mejor gestión de los recursos, lo cual debería ser el pilar básico de la PPC para conseguir la sostenibilidad a largo plazo de los recursos y, al mismo tiempo, la competitividad de las flotas comunitarias.

2.5 El objetivo del presente dictamen es poner de relieve las dificultades existentes para llevar a cabo una gestión económica eficaz de los recursos pesqueros basada en los derechos de pesca y proponer posibles soluciones para la superación de estas dificultades.

2.6 El CESE coincide con la Comisión en la necesidad de crear un clima «más favorable para la implantación de unas condiciones económicas más normales y la eliminación de barreras para la actividad económica normal, tales como las asignaciones nacionales de las posibilidades de pesca y el principio de estabilidad relativa» ⁽⁶⁾.

2.7 Por ello, este dictamen trata, en primer lugar, de profundizar en el análisis del criterio de estabilidad relativa que, a juicio de las principales asociaciones profesionales pesqueras comunitarias ⁽⁷⁾ y de la Comisión, constituye uno de los principales obstáculos para poder implantar un sistema de derechos de pesca a nivel comunitario, por el hecho de que la transacción o la transferencia de propiedad definitiva de los derechos entre empresas pertenecientes a los Estados miembros modificaría los porcentajes actuales de reparto de las cuotas entre los mismos y con ello la estabilidad relativa. En segundo lugar, se trataría de aportar aquellos elementos que permitan poner en marcha este sistema de gestión que ya está funcionando a escala nacional en algunos Estados miembros y en algunos países terceros que compiten en el mercado comunitario.

⁽⁴⁾ COM(2002) 181 final de 28.5.2002.

⁽⁵⁾ Seminario organizado por la Comisión en Bruselas, el 14 y 15 de mayo de 2007.

⁽⁶⁾ COM(2002) 181 final, p. 25.

⁽⁷⁾ La AEOP y Europêche/COGECA presentaron sendos documentos (Ref. EAPO 07-29 de 17.9.2007; Ref. Europêche/COGECA EP(07)119F/CP (07)1053.3, de 17.9.2007) en donde se recoge esta preocupación por los derechos de pesca, en el Grupo de Trabajo «Recursos» del Comité Consultivo de Pesca, el 18.9.2007.

⁽¹⁾ Artículo 26 del Reglamento (CE) n° 1198/2006 del Consejo, relativo al Fondo Europeo de Pesca (DO L 223 de 15.8.2006).

⁽²⁾ COM(2007) 73 final de 26.2.2007.

⁽³⁾ COM(2001) 135 final de 20.3.2001.

2.8 Antecedentes históricos

2.8.1 En 1972 ⁽⁸⁾, el principio de igualdad de acceso a los recursos pesqueros de los Estados miembros, establecido en 1970 ⁽⁹⁾, fue derogado por el Consejo durante un periodo transitorio que, en principio, finalizaría el 31.12.1982.

2.8.2 Como consecuencia de ello, y con el fin de proteger las zonas costeras cuando finalizase dicho periodo transitorio, el Consejo aprobó en 1976, las llamadas «preferencias de La Haya» ⁽¹⁰⁾ que, en el plano interno, trataban de proteger la pesca costera declarando su intención de tener en cuenta las «necesidades vitales» de las comunidades locales dependientes de la pesca.

2.8.3 Las negociaciones entre la Comisión y los Estados miembros para el reparto de los totales de capturas admisibles (TAC) continuaron hasta 1983, año en el que se aprobó el Reglamento (CEE) n° 170/1983, por el que se constituye un régimen comunitario de conservación y de gestión de los recursos de pesca ⁽¹¹⁾, y en el que se estableció el reparto definitivo, en función de los siguientes criterios: las actividades de pesca tradicionales de cada Estado miembro, las necesidades particulares de las regiones cuyas poblaciones locales eran particularmente dependientes de la pesca (teniendo en cuenta las «preferencias de La Haya») y la pérdida potencial de capturas en las aguas de países terceros como consecuencia de la extensión de las zonas económicas exclusivas (ZEE) a las 200 millas.

2.8.4 Este régimen de reparto, conocido como criterio de estabilidad relativa, garantizaba a cada Estado miembro ⁽¹²⁾ un porcentaje invariable del TAC correspondiente a cada especie. La noción de «estabilidad relativa» la entendía el Consejo como aquella que, «en función de la situación biológica momentánea de los stocks, deberá preservar las necesidades particulares de las regiones cuyas poblaciones locales dependen especialmente de la pesca y de sus industrias afines» ⁽¹³⁾. Es decir, se mantenían las «preferencias de La Haya» tal y como había previsto el Consejo en 1976, manteniendo la derogación del principio de igualdad de acceso.

2.8.5 Según lo establecido en el Reglamento (CEE) n° 170/83, la Comisión debía realizar un informe, antes del 31 de diciembre de 1991, sobre la situación socioeconómica de las regiones litorales. En base al mismo, el Consejo decidiría sobre los ajustes necesarios, si bien cabía la posibilidad de prorrogar el régimen de las condiciones de acceso y los criterios de reparto de las cuotas hasta el 31 de diciembre de 2002.

2.8.6 Ante el informe presentado por la Comisión, el Consejo optó por la decisión política de prorrogar el régimen de las condiciones de acceso y de los criterios de reparto de las cuotas hasta el 31.12.2002 ⁽¹⁴⁾.

⁽⁸⁾ Según las Actas de Adhesión firmadas por la Comunidad y por Dinamarca, Gran Bretaña e Irlanda, el periodo transitorio finalizaba el 31 de diciembre de 1982. Véase DO L 73 de 27.3.1972.

⁽⁹⁾ Reglamento (CEE) n° 2141/70, publicado en el DO L 236 de 27.10.1970.

⁽¹⁰⁾ Resolución del Consejo de 3.11.1976 (DO C 105 de 7.5.1981).

⁽¹¹⁾ DO L 24 de 27.1.1983.

⁽¹²⁾ En 1983, la Comunidad estaba integrada por Alemania, Bélgica, Dinamarca, Francia, Gran Bretaña, Grecia, Holanda, Irlanda, Italia y Luxemburgo.

⁽¹³⁾ Considerandos 6 y 7 del Reglamento (CEE) n° 170/1983. DO L 24 de 27.1.1983.

⁽¹⁴⁾ Artículo 4 del Reglamento (CE) n° 170/1983.

2.8.7 Finalmente, el Reglamento (CE) n° 2371/2002 del Consejo, sobre la conservación y la explotación sostenible de los recursos pesqueros en virtud de la política pesquera común, estableció en su artículo 20 que «las posibilidades de pesca se distribuirán entre los Estados miembros de un modo tal que se garantice a cada uno de ellos la estabilidad relativa de las actividades pesqueras para cada población o pesquería.» Asimismo, en su artículo 17, vuelve a prorrogar la derogación del principio de igualdad de acceso hasta el 31.12.2012, volviendo a contemplar la elaboración de un informe sobre la derogación de la igualdad de acceso.

3. Observaciones generales

3.1 En opinión del CESE, parece claro que el criterio de estabilidad relativa, es decir, el porcentaje invariable de los TAC asignado a cada Estado miembro hace 24 años, no tiene en cuenta la evolución económica y social de las poblaciones que en la actualidad son dependientes de la pesca y de sus industrias afines. Así, la actual capacidad de las flotas comunitarias, la explotación actual de los recursos y las inversiones realizadas en las regiones costeras poco tienen que ver con las que había en 1983, año en el que todavía no se habían incorporado a la Comunidad algunos Estados miembros con intereses pesqueros.

3.2 En los reglamentos de la Comisión sobre adaptación de cuotas ⁽¹⁵⁾ se puede observar cómo todos los años se producen, en algunas pesquerías y en algunas zonas de pesca comunitarias, desfases importantes entre las cuotas asignadas a los Estados miembros y las capturas realizadas por los mismos, tanto para especies pelágicas como para especies demersales. Estos desequilibrios, que en algunos casos producen «excedentes de cuota», «cuotas deficitarias» e, incluso, «cuotas no utilizables» por falta de flota, afectan a la mayoría de los Estados miembros para unas u otras pesquerías y zonas de pesca y no obedecen sólo a razones biológicas sino también a las consecuencias de la aplicación del criterio de estabilidad relativa.

3.3 En opinión del CESE, la consideración primordial al atribuir derechos en el marco de los TAC debe ser garantizar la reconstitución (y el mantenimiento) de los stocks de las distintas especies de peces y otros recursos marinos para alcanzar niveles más elevados y sostenibles. El CESE recomienda que se efectúen mayores esfuerzos para mejorar el conocimiento científico del estado de los stocks de pesca y la manera de gestionar mejor las asignaciones y las prácticas pesqueras, con vistas a alcanzar resultados óptimos tanto respecto de los propios stocks de pesca como de la prosperidad económica de las poblaciones pesqueras que de ellos dependen. El conjunto de las asignaciones debe limitarse a un máximo sostenible establecido científicamente; el nivel máximo de las asignaciones individuales deberá controlarse y aplicarse de manera efectiva.

3.4 El CESE considera que la Comisión debería llevar a cabo un estudio sobre las capacidades actuales de la flota y las cuotas necesarias para asegurar su competitividad y la sostenibilidad de los stocks. Este estudio debería abarcar la actualización de los

⁽¹⁵⁾ Los referidos a los tres últimos años son: Reglamento de la Comisión (CE) n° 776/2005, DO L 130 de 24.5.2005; (CE) n° 742/2006, DO L 130 de 18.5.2006, y (CE) n° 609/2007, DO L 141 de 2.6.2007.

derechos adquiridos de los Estados miembros, con base en el principio de estabilidad relativa, a fin de analizar cuáles pueden ser las mejores soluciones que eviten en el futuro los desequilibrios actuales en las cuotas de algunas especies pelágicas y demersales en determinadas zonas de pesca. Todo ello con el fin de lograr la sostenibilidad a largo plazo de los recursos y la competitividad de las flotas comunitarias, que son los objetivos principales de la PPC.

3.5 Por otro lado, el Comité considera que el criterio de estabilidad relativa conlleva derechos adquiridos para los Estados miembros. Tales derechos no deben desaparecer sin más, pero sí pueden ser actualizados en función de las necesidades de sostenibilidad de los recursos y de competitividad de las flotas comunitarias que hoy en día demanda la política pesquera común.

4. Consideraciones particulares

4.1 El CESE entiende que la Comisión debería efectuar el estudio que se solicita a la mayor brevedad posible, una vez finalizado el período de debate, ya que la situación actual de los recursos pesqueros comunitarios y la competitividad de la flota comunitaria no debería esperar hasta el año 2012 la publicación de un nuevo informe de la Comisión que sirva para corregir los desequilibrios existentes hoy en día entre cuotas de captura y flota comunitaria.

4.2 Esta actualización debería tener un carácter de atribución periódica de cuotas, por ejemplo durante cinco años, de forma que pudieran redistribuirse en el caso de que se volvieran a producir desequilibrios.

4.3 Asimismo, el Comité considera que si, a partir del debate realizado para buscar soluciones a la situación actual, la Comisión estima que debe afrontarse la implantación de un sistema de gestión basado en los derechos de pesca actualizados de los Estados miembros, esta implantación debe hacerse a escala comunitaria.

4.4 El CESE entiende que, tras la firma del Tratado de Reforma (Tratado de Lisboa) en diciembre de 2007, existe un clima muy favorable entre los Estados miembros para la aceptación de este sistema de gestión de la pesca.

4.5 El Comité es consciente de las dificultades que entraña el establecimiento de un sistema de gestión a escala comunitaria, basado en los derechos de pesca negociables, pero considera que puede ser un camino para lograr «una explotación de los recursos acuáticos vivos que facilite unas condiciones económicas, medioambientales y sociales sostenibles»⁽¹⁶⁾ si se tienen en consideración, entre otros, los siguientes criterios:

4.5.1 Con el objetivo de no menoscabar los derechos de los pescadores artesanales⁽¹⁷⁾, la pesca artesanal –de la que dependen muchas comunidades costeras y en especial las de los Estados miembros isleños y las regiones isleñas– debería quedar excluida de la implantación de un sistema de gestión basado en los derechos de pesca a nivel comunitario.

4.5.2 Para evitar posiciones dominantes en el mercado, la posibilidad de compraventa de derechos de pesca podría estar limitada a un porcentaje del total máximo anual por especie en cada Estado miembro.

4.5.3 El Comité considera que la aplicación de este sistema de gestión debería efectuarse progresivamente, de una forma escalonada entre las diferentes pesquerías comunitarias, comenzando por aquellas en las que, habiendo desfases entre cuotas «excedentes» y «deficitarias», exista asimismo un amplio consenso de los Estados miembros implicados en dicha pesquería.

4.5.4 La Comisión debería establecer, para la pesquería afectada por el sistema de gestión de los derechos de pesca, si la negociación se efectúa a escala comunitaria, de los Estados miembros, de las organizaciones de productores o de las empresas, fijando claramente cómo se controlarían estas transacciones.

4.6 El Comité considera que los derechos de pesca debidamente actualizados pueden suponer un freno a los descartes y una considerable disminución de la sobrepesca.

4.7 El Comité considera que, si se superan los desequilibrios actuales respetando el criterio de estabilidad relativa, se habrá dado un paso importante hacia el sistema de gestión basado en los derechos de pesca. Este sistema, regulado debidamente para evitar posiciones dominantes en el mercado, permitirá una distribución de los recursos más equilibrada y ajustada entre las distintas flotas comunitarias, lo que contribuirá al logro de una mayor sostenibilidad de los recursos y a la competitividad de las flotas comunitarias.

Bruselas, 13 de febrero de 2008.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

⁽¹⁶⁾ Reglamento (CE) n° 2371/2002 del Consejo sobre la conservación y la explotación sostenible de los recursos pesqueros en virtud de la política pesquera común, DO L 358 de 31.12.2002.

⁽¹⁷⁾ La pesca artesanal debe entenderse como la que se define en el artículo 26 del Reglamento (CE) n° 1198/2006, es decir, buques con una eslora total inferior a 12 metros.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Consejo que modifica el Reglamento (CE) nº 1782/2003 por el que se establecen disposiciones comunes aplicables a los regímenes de ayuda directa en el marco de la política agrícola común y se instauran determinados regímenes de ayuda a los agricultores, en lo que atañe al régimen de ayudas del algodón»

COM(2007) 701 final — 2007/0242 (CNS)

(2008/C 162/17)

El 4 de diciembre de 2007, el Consejo decidió, de conformidad con el artículo 37 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Propuesta de Reglamento del Consejo que modifica el Reglamento (CE) nº 1782/2003 por el que se establecen disposiciones comunes aplicables a los regímenes de ayuda directa en el marco de la política agrícola común y se instauran determinados regímenes de ayuda a los agricultores, en lo que atañe al régimen de ayudas del algodón»

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos del Comité en la materia, aprobó su Dictamen el 22 de enero de 2008 (ponente: Sr. NARRO SÁNCHEZ).

En su 442º Pleno de los días 13 y 14 de febrero de 2008 (sesión del 14 de febrero de 2008), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 141 votos a favor, 33 en contra y 13 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El nuevo régimen del algodón se aplicará a partir del 1 de enero de 2008. Es necesario que el Consejo de Ministros adopte una decisión en el menor plazo posible con objeto de proporcionar la necesaria certidumbre al agricultor sobre cuál será el marco legal vigente para la próxima campaña.

1.2 El CESE subraya que el desacoplamiento parcial del 65 % establecido en el reglamento anulado y que se mantiene invariable en la propuesta de la Comisión es un sistema ineficaz para el mantenimiento del cultivo en determinadas zonas productoras de la Unión Europea. El alto empleo de mano de obra, los altos costes de la producción, la volatilidad de los precios mundiales y otros factores de diversa naturaleza impiden que la propuesta de la Comisión sea un mecanismo efectivo para evitar la desaparición de este cultivo.

1.3 El CESE constata que el sistema vigente hasta la reforma de 2004, basado en la ayuda a la producción, aseguraba la viabilidad de las explotaciones en el conjunto de las zonas productoras de la Unión. A pesar de esta constatación, el CESE no puede ignorar la imposibilidad de volver al régimen anterior debido a la nueva orientación política de la PAC y los compromisos internacionales suscritos por la Unión Europea en el marco de la Organización Mundial del Comercio.

1.4 El CESE nota la diferente realidad productora de Grecia y España. En la actualidad, descartando la ayuda a la producción, es difícil encontrar un sistema de ayudas homogéneo que pueda adaptarse por igual a ambos países. En virtud de esta diferencia el Comité aboga por aportar la máxima flexibilidad al régimen del algodón en virtud del principio de subsidiariedad que ha guiado las últimas reformas sectoriales de las OCM del vino y las frutas y hortalizas. Cada Estado miembro debe disponer de la subsidiariedad necesaria para encontrar la mejor solución a sus zonas productoras.

1.5 De mantenerse un nivel elevado de desacoplamiento de las ayudas debería establecerse un periodo transitorio para la adaptación progresiva a mayores niveles de desacoplamiento. Además, un alto porcentaje de ayuda acoplada por sí solo no garantiza que la producción de algodón se mantenga. La incor-

poración de la exigencia de recolección y del concepto de calidad sana, cabal y comercial tampoco garantiza el mantenimiento de los niveles productivos previos a la reforma, por lo que es necesario incorporar condiciones de elegibilidad que incorporen criterios cuantitativos sobre el volumen de producción entregada.

1.6 El CESE señala que el nuevo sistema debe favorecer la apuesta por la calidad del producto obtenido, a diferencia del régimen actual que está provocando una pérdida importante de la calidad y dificultando la comercialización del algodón europeo en los mercados. El algodón es un producto para uso textil, y necesita cubrir las necesidades de una industria sometida a una fuerte competitividad, por lo que es imprescindible que se establezcan los elementos que favorezcan una producción de calidad. Además, debe facilitarse la introducción de nuevas alternativas tecnológicas, los sistemas de producción integrada y la producción ecológica en aquellas zonas donde sea factible.

2. Observaciones generales

2.1 El régimen de ayuda al algodón se remonta a 1980, año de la adhesión de Grecia a la Comunidad Europea. El citado régimen se amplió a los dos países que culminaron su adhesión en 1986, España y Portugal. El sector del algodón se articulaba a través de un sistema de «pagos compensatorios» o «deficiency payments» según el cual se otorgaba una ayuda a los transformadores que hubieran pagado un precio mínimo de compra a los productores de algodón entregado. El sistema fue objeto de una modificación en el año 2000, que llevó aparejada la introducción de cantidades máximas garantizadas y la incorporación de nuevos requisitos ambientales.

2.2 En abril de 2004 el Consejo de Ministros de la Unión Europea adoptó un nuevo régimen de ayuda al algodón inspirado en los principios rectores de la reforma de la PAC de 2003, el desacoplamiento de las ayudas ligadas a la producción. De este modo el pago desacoplado se situaría en un porcentaje del 65 % y la ayuda acoplada ascendería al 35 %. La reforma, que entró en vigor el 1 de enero de 2006, no preveía la posibilidad de modificar los porcentajes de este desacoplamiento parcial.

2.3 El 7 de septiembre de 2006, en una decisión sin precedentes, el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, a instancias de un recurso presentado por el Reino de España, decidió anular el régimen del algodón aprobado en 2004 por violación del principio de proporcionalidad, lo que significa, según el Tratado de la Unión Europea, que las acciones propuestas en la reforma del régimen comunitario del algodón se consideran desproporcionadas con la finalidad que se persigue. La Comisión no había considerado los costes salariales para calcular la rentabilidad previsible del cultivo del algodón y no se habían tenido en cuenta los efectos de la reforma en la situación de las industrias desmotadoras de algodón. El Tribunal de Justicia suspendió la anulación de la reforma hasta la presentación de una nueva propuesta por la Comisión Europea.

2.4 Durante el período de elaboración de la nueva propuesta la Comisión encargó dos estudios sobre el impacto medioambiental del algodón y el impacto socioeconómico de esta producción. Junto a estos estudios se celebraron varias reuniones de trabajo con los representantes del sector y se organizó una consulta pública.

2.5 Finalmente, y ante la absoluta perplejidad del sector, la Comisión presentó el pasado 9 de noviembre una propuesta de reforma del régimen del algodón prácticamente idéntica a la actual, es decir, desacoplamiento parcial con el 65 % de los pagos desligados del cultivo y el 35 % restante acoplado a la producción. El CESE estima que la propuesta de la Comisión debe ser reorientada con objeto de adecuarse a la diferente realidad productiva de Grecia y España.

2.6 El régimen actual del algodón ha evidenciado una notable disminución de la producción, la reducción de rendimientos y el consecuente abandono progresivo del sector en determinadas zonas productoras. El CESE ya alertó a la Comisión en su Dictamen sobre la reforma de 2004 de la importante reducción que el desacoplamiento parcial provocaría en las superficies cultivadas.

2.7 En la Unión Europea la producción se concentra casi exclusivamente en determinadas regiones de dos países mediterráneos: Grecia y España. Grecia es el principal productor de algodón en Europa con cerca de 380 000 hectáreas consagradas a este cultivo. España cuenta en 2007 con una superficie de algodón que ronda las 63 000 hectáreas. Portugal ya no cultiva algodón y Bulgaria produce una cantidad muy modesta. En general, el cultivo del algodón se sitúa en zonas especialmente deprimidas con pocas alternativas de empleo que siguen incluidas entre las regiones del objetivo Convergencia para el período 2007-2013.

2.8 En Grecia, la superficie cultivada se ha reducido en un 11 % y las cifras de producción han disminuido en una proporción similar a la de la reducción de superficie debido a condiciones climáticas desfavorables y fundamentalmente fruto de la aplicación de la reforma de 2004.

2.9 En España los efectos de la aplicación del actual régimen han originado unos cambios en el sector mucho más radicales que en Grecia. Andalucía, la principal región productora de algodón de España, ha perdido en sólo dos campañas el 30 % de su superficie y el 65 % de su producción, pasando de las

347 000 toneladas de algodón recolectadas en 2004 a las 130 000 toneladas recolectadas en 2007. En los dos últimos años el 30 % de los productores han abandonado el cultivo. Esta reducción de la producción hace inviable a corto plazo la continuidad de la mayor parte de la industria en España afectando sustancialmente al empleo en las industrias desmotadoras y al uso de la mano de obra en la explotación.

2.10 Ante la situación descrita en los párrafos anteriores el CESE solicita a la Comisión mayor flexibilidad en su propuesta de modo que, a través del principio de subsidiariedad, se conceda a los Estados miembros un mayor margen de maniobra.

2.11 La introducción de cualquier grado de desacoplamiento en el sector del algodón conducirá a este sector a una profunda reconversión. La industria desmotadora deberá hacer frente a cambios sustanciales para adaptarse a la nueva situación y tendrá que contar con el apoyo financiero de la Comisión para poder reestructurarse con el fin de que puedan seguir manteniendo el empleo en las zonas productoras. Es necesario un apoyo financiero específico que permita a las industrias desmotadoras asumir el coste del cierre de esta actividad y afrontar nuevas alternativas de negocio que posibiliten el mantenimiento del empleo. Las medidas de reconversión de la industria incluidas en la última reforma de la OCM del azúcar pueden dar algunas pistas en esta dirección.

3. Observaciones particulares

3.1 El CESE comparte plenamente con la Comisión la importancia de las funciones que se pretende otorgar a las organizaciones interprofesionales para coordinar la comercialización del producto, elaborar contratos tipo y fomentar la producción de algodón de calidad. Sin embargo, el formato planteado para estas estructuras en el actual régimen y su desconexión de otras medidas han provocado que este instrumento haya tenido una escasa relevancia en los dos años de vigencia del régimen y una actividad limitada a garantizar el acceso de sus miembros a la ayuda suplementaria. De hecho, en España sólo existe una organización interprofesional que abarca 10 000 hectáreas de cultivo.

3.2 En octubre de 2008 la Comisión Europea tiene previsto publicar un libro verde sobre la aplicación de la política de calidad en la Unión Europea. Por tanto, las correspondientes propuestas legislativas no se presentarán antes de 2009. La Comisión ha señalado recientemente su intención de estudiar la posibilidad de incluir al algodón en el anexo I al Reglamento del Consejo 510/2006 relativo a la protección de las indicaciones geográficas y denominaciones de origen.

3.3 La inclusión del algodón en el citado régimen de protección podría constituir una herramienta útil para muchos productores que buscan aumentar el valor añadido de su producción para afrontar los retos que se derivan de un mercado abierto altamente competitivo y poder asegurarse un ingreso justo a través de los mercados. La Comisión debería proceder, a través de un procedimiento de urgencia, a la extensión de la norma al algodón.

3.4 La certificación adecuada del país de origen y los controles europeos de calidad pueden contribuir a dotar a la producción de algodón comunitaria del necesario valor añadido que persiguen todas las iniciativas europeas en la materia. Sin embargo, siendo la UE un importador neto de algodón, es necesario mejorar y reforzar los controles del material importado. A este respecto debería procederse a la inclusión del algodón en el catálogo de productos que pueden ser objeto de acciones de información y promoción, aunque esta medida no supondrá por sí sola una solución para el sector.

3.5 El CESE apoya todas las propuestas de la Comisión encaminadas a la mejora de la calidad del algodón. En los últimos años el sector ha llevado a cabo grandes avances en el respeto al medio ambiente a través del fomento de los sistemas integrados de producción, las ayudas agroambientales o la producción ecológica. Se ha producido un creciente desarrollo de la producción integrada en España, unido a la aplicación de medidas

ambientales, y en Grecia se adoptará en 2008 un reglamento para regular la producción integrada. El nuevo régimen ha de incentivar este tipo de iniciativas.

3.6 La UE debería facilitar la adaptación del sector comunitario del algodón al uso de nuevos instrumentos de innovación tecnológica.

3.7 La UE es un importador neto de algodón. La producción comunitaria sólo representa el 2 % del algodón consumido en el mundo y se sitúa muy lejana de los grandes productores (Estados Unidos, China, India, etc.). Por tanto, la Unión Europea no contribuye a la fijación de precios a nivel internacional de esta materia prima y el apoyo comunitario a los productores de algodón no produce efectos de distorsión de la competencia. De ello se desprende la necesidad de que la Comisión defienda el sector europeo del algodón cuando se cuestione en foros multilaterales como la Organización Mundial del Comercio.

Bruselas, 14 de febrero de 2008.

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 utilización confinada de microorganismos modificados genéticamente (versión refundida)»

COM(2007) 736 final — 2007/0259 (COD)

(2008/C 162/18)

El 10 de enero de 2008, 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 de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la utilización confinada de microorganismos modificados genéticamente (versión refundida)»

Considerando que el contenido de la propuesta es plenamente satisfactorio y que, además, ésta había sido examinada en sus dictámenes CESE 1235/1988, aprobado el 24 de noviembre de 1988 ⁽¹⁾, y CESE 887/1996, aprobado el 10 de julio de 1996 ⁽²⁾, el Comité, en su 442º Pleno de los días 13 y 14 de febrero de 2008 (sesión del 13 de febrero de 2008), decidió por 133 votos a favor, 2 en contra y 3 abstenciones emitir un dictamen favorable sobre la propuesta y remitirse a la posición mantenida en el documento mencionado supra.

Bruselas, 13 de febrero de 2008.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

⁽¹⁾ Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Propuesta de Directiva del Consejo relativa a la utilización confinada de microorganismos modificados genéticamente — COM(1988) 160 final (DO C 23 de 30.1.1989, p. 45).

⁽²⁾ Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva 90/219/CEE relativa a la utilización confinada de microorganismos modificados genéticamente — COM(1995) 640 final (DO C 295 de 7.10.96, p. 52).

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se crea la Agencia Europea de Medio Ambiente y la red europea de información y de observación sobre el medio ambiente» (Versión codificada)

COM(2007) 667 final — 2007/0235 (COD)

(2008/C 162/19)

El 22 de noviembre de 2007, 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 de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se crea la Agencia Europea de Medio Ambiente y la red europea de información y de observación sobre el medio ambiente» (Versión codificada)

Considerando que el contenido de la propuesta es plenamente satisfactorio y no es objeto de ninguna observación por su parte, el Comité, en su 442º Pleno de los días 13 y 14 de febrero de 2008 (sesión del 13 de febrero de 2008), decidió por 132 votos a favor, 2 en contra y 2 abstenciones emitir un dictamen favorable sobre el texto propuesto.

Bruselas, 13 de febrero de 2008.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento (CE) nº .../... del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen las reglas generales relativas a la definición, designación y presentación de vinos aromatizados, de bebidas aromatizadas a base de vino y de cócteles aromatizados de productos vitivinícolas (Versión refundida)»

COM(2007) 848 final — 2007/0287 (COD)

(2008/C 162/20)

El 22 de enero de 2008, de conformidad con los artículos 37 y 95 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Propuesta de Reglamento (CE) nº .../... del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen las reglas generales relativas a la definición, designación y presentación de vinos aromatizados, de bebidas aromatizadas a base de vino y de cócteles aromatizados de productos vitivinícolas (Versión refundida)»

Considerando que el contenido de la propuesta es plenamente satisfactorio y que, además, ésta había sido examinada en su Dictamen CESE 413/1996, aprobado el 27 de marzo de 1996 (*), el Comité, en su 442º Pleno de los días 13 y 14 de febrero de 2008 (sesión del 13 de febrero), decidió por 131 votos a favor, 1 en contra y 8 abstenciones emitir un dictamen favorable sobre la propuesta y remitirse a la posición mantenida en el documento mencionado más arriba.

Bruselas, 13 de febrero de 2008.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

(*) Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Reglamento (CE) del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (CEE) nº 1601/91 por el que se establecen las reglas generales relativas a la definición, designación y presentación de vinos aromatizados, de bebidas aromatizadas a base de vino y de cócteles aromatizados de productos vitivinícolas» — COM(1995) 570 final — (DO C 174 de 17.6.1996, p. 30).

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre explotación y comercialización de aguas minerales naturales» (Refundición)

COM(2007) 858 final — 2007/0292 (COD)

(2008/C 162/21)

El 30 de enero de 2008, de conformidad con el artículo 95 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre explotación y comercialización de aguas minerales naturales» (Refundición)

Considerando que el contenido de la propuesta es plenamente satisfactorio y que, además, ya se había pronunciado al respecto en sus dictámenes anteriores de 24 de febrero de 1971 (*), y CESE 196/1995, de 23 de febrero de 2005 (**), el Comité, en su 442º Pleno de los días 13 y 14 de febrero de 2008 (sesión del 13 de febrero), decidió por 133 votos a favor, 2 en contra y 2 abstenciones emitir un dictamen favorable sobre la propuesta y remitirse a la posición mantenida en los documentos mencionados supra.

Bruselas, 13 de febrero de 2008.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

(*) Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros en materia de la explotación y comercialización de aguas minerales naturales» (DO C 36 de 19.4.1971, p. 14).

(**) Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva del Consejo 80/777/CEE relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros en materia de la explotación y comercialización de aguas minerales naturales (refundición)» — COM(1994) 423 final (DO C 110 de 2.5.1995, p. 55).

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Perspectivas de la investigación europea en los sectores del carbón y del acero»

(2008/C 162/22)

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

«Perspectivas de la investigación europea en los sectores del carbón y del acero»

La Comisión Consultiva de las Transformaciones Industriales, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 4 de febrero de 2008 (ponente: Sr. ZBOŘIL; coponente: Sr. GIBELLIERI).

En su 442º Pleno de los días 13 y 14 de febrero de 2008 (sesión del 13 de febrero), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 158 votos a favor, 1 en contra y 3 abstenciones el presente dictamen.

Primera parte — Conclusiones y recomendaciones

A. El CESE valora positivamente la propuesta de revisión de las directrices técnicas para el Programa de Investigación del Fondo de Investigación del Carbón y del Acero (FICA), presentada por la Comisión Europea para Decisión del Consejo, ya que pretende mejorar aun más los buenos resultados registrados hasta la fecha. Teniendo presente la posición de la Comisión, que aboga por simplificar lo más posible este programa a sus participantes, no resulta necesaria ninguna revisión a fondo.

B. El CESE coincide con el Comisario Potočnik en que el programa de investigación del FICA sigue siendo un elemento aparte que complementa el Programa Marco de Investigación y que abarca todos los aspectos relacionados con el carbón y del acero.

C. El CESE valora positivamente que la propuesta de Decisión simplifique los procedimientos administrativos suprimiendo, entre otros aspectos, algunas medidas de acompañamiento —por estar ya incluidas en el Séptimo Programa marco (PM IDT)—, incrementando del 40 al 50 % la contribución financiera a los proyectos piloto y de demostración y permitiendo la posibilidad de lanzar convocatorias de propuestas para efectuar investigaciones específicas establecidas por las industrias del carbón y el acero sobre la base de sus necesidades estratégicas, que convergen con el Séptimo Programa Marco de Investigación y encajan en las agendas de investigación estratégica de las plataformas tecnológicas europeas relevantes.

D. El CESE destaca que es necesario dar respuesta a la solicitud formulada por estos sectores industriales para que se conceda un papel más importante y proactivo tanto al Grupo consultivo del carbón (GCC) como al del acero (GCA) en la gestión del programa de investigación del FICA y permitirles así:

- ejercer sus funciones, tal como quedan esbozadas en la Decisión 2003/78/CE;
- proponer listas de expertos procedentes de la industria, los centros de investigación y el mundo académico para que participen en la evaluación de los proyectos de investigación y los proyectos piloto y de demostración;

- establecer prioridades en el programa de investigación que complementen a las plataformas tecnológicas de interés para el programa (ESTEP-European Steel Technology Platform), ZEP (Zero Emission Fossil Fuel Power Plants Platform) y SMR (Sustainable Minerals Resource Platform) ⁽¹⁾;
- decidir la necesidad de lanzar convocatorias en relación con cuestiones muy específicas y relevantes, y
- modificar, cuando sea oportuno, las definiciones de «carbón» y de «acero» que figuran en anexo a la Decisión.

E. El CESE solicita a la Comisión que introduzca nuevamente en el procedimiento de consultas al Comité de Programa del Carbón y del Acero las observaciones y propuestas relativas a la evaluación de los proyectos de investigación y los proyectos piloto y de demostración que han formulado tanto el GCC como el GCA.

1. Segunda parte — Antecedentes

1.1 El 1 de julio de 2004, de conformidad con el apartado 2 del artículo 29 de su Reglamento Interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un dictamen de iniciativa sobre el tema

«Perspectivas de la investigación europea en los sectores del carbón y del acero».

⁽¹⁾ Las prioridades de la Agenda Estratégica de Investigación de la ESTEP (European Steel Technology Platform) se centran en el crecimiento sostenible y hacen hincapié en una competitividad industrial duradera basada en la innovación, la cooperación con socios sensibilizados en materia medioambiental y una estrecha conexión con los productores de acero. Ésta es su contribución a los programas de investigación de la UE.

Del mismo modo, las prioridades de la ZEP (Technology Platform for Zero Emission Fossil Fuel Power Plants) persiguen detectar y eliminar los obstáculos a la creación de centrales de energía de alta eficiencia que generen emisiones prácticamente nulas, lo cual reducirá drásticamente el impacto medioambiental que ocasiona el uso de combustibles fósiles. Aquí se incluyen la captura y almacenamiento del CO₂, y la adopción de tecnologías limpias de conversión, que se traducirán en una considerable mejora en la eficiencia, fiabilidad y costes de las centrales. Asimismo, se tendrá en cuenta la Plataforma de recursos minerales sostenibles o SMR (Sustainable Mineral Resources Platform).

1.2 La Comisión Consultiva de las Transformaciones Industriales, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen (CCMI/018 — CESE 845/2005) el 13 de junio de 2005 (ponente: Sr. LAGERHOLM; coponente: Sr. GIBELLIERI).

1.3 En su 419º Pleno de los días 13 y 14 de julio de 2005 (sesión del 13 de julio de 2005), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 57 votos a favor, ninguno en contra y 3 abstenciones el mencionado dictamen.

1.4 Transcurridos más de dos años desde la publicación del mencionado dictamen del CESE, se está procediendo en la actualidad a introducir algunos cambios en el programa de investigación del FICA. Así, el 10 de julio de 2007, y previa consulta al Comité de Programa del Carbón y del Acero, la Comisión Europea adoptó una propuesta de Decisión del Consejo sobre la revisión de las directrices técnicas para el Programa de Investigación del FICA relativa a la financiación del gasto de investigación en los sectores del carbón y del acero.

1.5 Esta revisión viene dictada por la Decisión del Consejo 2003/76/CE, 2003/77/CE, 2003/78/CE de 1 de febrero de 2003, por la que se creaba el FICA. Cabe recordar que la Decisión del Consejo 2003/76/CE también transfería los elementos del patrimonio activo y pasivo de la CECA a la Comunidad Europea, a la vez que asignaba el valor neto de estos haberes a la investigación en los sectores relacionados con la industria del carbón y el acero.

2. Tercera parte — Motivación

2.1 El Fondo de Investigación del Carbón y del Acero (FICA) cuenta para la investigación en estos dos ámbitos con una asignación presupuestaria anual en torno a los 60 millones de euros, financiada con los intereses que generan los valores de que se disponían a la expiración del Tratado de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero. El FICA es un programa aparte que complementa el Programa Marco de Investigación y que abarca todos los aspectos relacionados con el carbón y del acero, desde los procesos de producción a la aplicación, con la vista puesta en la utilización y conversión de los recursos, la seguridad laboral y la protección del medio ambiente, fomentando la utilización del carbón como fuente de energía limpia y la reducción de las emisiones de CO₂ procedentes del uso del carbón y la producción de acero.

2.2 La propuesta de Decisión simplifica algunos procedimientos administrativos recurriendo, por ejemplo, a:

- la eliminación de algunas medidas de acompañamiento por estar ya incluidas en el Séptimo Programa marco (PM IDT), y
- el incremento del 40 al 50 % de las ayudas económicas a los proyectos piloto y de demostración y la posibilidad de lanzar convocatorias de propuestas para efectuar investigaciones específicas que converjan con el Séptimo Programa Marco de Investigación y encajen en las agendas de investigación estratégica de las plataformas tecnológicas europeas relevantes.

2.3 La participación es simple: las propuestas pueden presentarse en cualquier momento, con una fecha de separación para su evaluación que será el 15 de septiembre de cada año. No se limita ni el presupuesto de los proyectos ni el número de socios

que pueden participar en ellos. Se permite la participación de terceros países que, sin embargo, no podrán beneficiarse de ninguna ayuda financiera europea. Los proyectos se someten a evaluación de expertos externos y se seleccionan en función de la calidad de la investigación que se propone. El seguimiento de los proyectos se realiza anualmente mediante un procedimiento de revisión *inter pares*.

2.4 También ha sido necesario introducir algunos cambios en las normas que rigen la composición de los comités consultivos y en el papel de los Estados miembros en el Comité de Programa del Carbón y del Acero, sobre todo a raíz de las últimas ampliaciones de la Unión Europea (periodicidad de las revisiones, duración de los mandatos, sistema de selección de las propuestas y seguimiento de los proyectos —al objeto de evitar conflictos de intereses—, etc.).

2.5 Esta revisión viene dictada por la decisión legislativa por la que se instituyó el FICA. En opinión de la Comisión, el FICA ha funcionado bien hasta la fecha, por lo que no es necesaria una revisión a fondo.

2.6 Entre tanto, la Plataforma Tecnológica Europea del Acero (ESTEP — European Steel Technology Platform) ha proseguido sus actividades. El comunicado de prensa emitido por ESTEP en julio de 2007 muestra los primeros resultados del compromiso que ha contraído a largo plazo en aras de un futuro sostenible. Esta plataforma propuso una agenda de investigación estratégica en diciembre de 2003 que se puso en marcha en marzo del año siguiente.

2.7 ESTEP figura entre las primeras plataformas tecnológicas que se decidieron a dar un paso adelante y publicar sus perspectivas de futuro. Las prioridades de su Agenda Estratégica de Investigación se centran en el crecimiento sostenible y hacen hincapié en una competitividad industrial duradera basada en la innovación, la cooperación con socios sensibilizados en materia medioambiental y una estrecha conexión con los productores de acero. Ésta es su contribución a los programas de investigación de la UE.

2.8 En consonancia con la prioridad propuesta en el Séptimo Programa Marco para la generación de energía con emisiones prácticamente nulas, el objetivo inicial de la plataforma estriba en detectar y eliminar los obstáculos a la creación de centrales de energía de alta eficiencia que generen emisiones prácticamente nulas, algo que reducirá drásticamente el impacto medioambiental ocasionado por el uso de combustibles fósiles. Aquí se incluyen la captura y almacenamiento del CO₂, y la adopción de tecnologías limpias de conversión que se traducirán en una considerable mejora en la eficiencia, fiabilidad y costes de las centrales.

2.9 Por lo que respecta al ámbito industrial, se incluyen referencias a la época de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (el Tratado de la CECA, que expiró en julio de 2002), cuando en la evaluación y selección de los proyectos de I+D intervenían en gran medida los productores de acero interesados. El capítulo del programa relativo al carbón se gestionaba siguiendo las mismas indicaciones que las correspondientes directrices técnicas. El papel de la industria se legitimaba por el hecho de que los fondos de la CECA procedían exclusivamente de las exacciones impuestas a los sectores del carbón y del acero.

2.10 Esta situación cambió considerablemente con la institución en 2003 del Fondo de Investigación del Carbón y del Acero (FICA) (Decisión del Consejo 2003/76/CE, 2003/77/CE y 2003/78/CE de 1 de febrero de 2003, publicada en los DO L 29/22, 29/25 y 29/28 de 5 de febrero de 2003). En ese momento, los fondos remanentes de la CECA se transfirieron al nuevo Fondo y se encomendó a la Comisión la gestión de dichos fondos, así como los correspondientes programas de I +D, en consonancia con los elementos fundamentales de los anteriores programas de investigación de la CECA.

2.11 El concepto que tiene la Comisión de la influencia que ejerce la industria del carbón y del acero en el programa del FICA es distinto del concepto que tiene la propia industria. De conformidad con las disposiciones de la Decisión 2003/78/CE,

se debe permitir al Comité de Programa del Carbón y del Acero y a los dos grupos consultivos –GCC y GCA– que ejerzan plenamente las funciones que les han sido asignadas, que no deberían verse mermaidadas por una decisión que afectara a su competencia de evaluar directamente todos los aspectos previos a la convocatoria de propuestas.

2.12 Con la reciente propuesta de revisión de las directrices técnicas del Programa del FICA, lo que la Comisión pretende ahora es adaptar cada vez más los procedimientos y estructuras formales al Séptimo Programa Marco de la UE. Si bien hay que aprovechar en la medida de lo posible las sinergias entre dicho Programa Marco y el FICA, también es necesario mantener el papel de este Fondo como un programa complementario e independiente (véase la letra B de la primera parte).

Bruselas, 13 de febrero de 2008.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se deroga la Decisión 85/368/CEE del Consejo, relativa a la correspondencia de las calificaciones de formación profesional entre los Estados miembros de las Comunidades Europeas»

COM(2007) 680 final — 2007/0234 (COD)

(2008/C 162/23)

El 27 de noviembre 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 de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se deroga la Decisión 85/368/CEE del Consejo, relativa a la correspondencia de las calificaciones de formación profesional entre los Estados miembros de las Comunidades Europeas»

La Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 29 de enero de 2008 (ponente: Sr. METZLER).

En su 442º Pleno de los días 13 y 14 de febrero de 2008 (sesión del 13 de febrero) el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 156 votos a favor, 3 en contra y 5 abstenciones.

1. Conclusiones

1.1 Tras un examen exhaustivo de los considerandos de la Comisión Europea y del Parlamento Europeo, y habida cuenta en particular de los informes y las experiencias —que deberá confirmar el Comité— relativos a las medidas encaminadas a presentar perfiles profesionales comunes, el Comité está convencido de que los argumentos de la Comisión Europea y del Parlamento Europeo son concluyentes, coherentes y bien motivados. El Comité subraya esto desde la perspectiva de la creación de otro instrumento destinado a reforzar y facilitar la movilidad de las personas, en concreto, el Marco Europeo de Cualificaciones (MEC).

1.2 El Comité considera que esta decisión contribuirá de manera complementaria a la mejora de la legislación en la medida en que somete a un examen crítico normas no utilizadas o no aplicables y las sustituye por instrumentos más adecuados.

1.3 El Comité apoya el objetivo de la Comisión de implantar un sistema que sirva también para sacar mayor provecho de las experiencias prácticas y las cualificaciones profesionales con objeto de facilitar la movilidad y la migración de las personas en el mercado interior de los servicios. Se congratula en particular de que el sistema sea en principio de carácter voluntario.

1.4 Teniendo en cuenta las experiencias adquiridas, el Comité pide que el efecto de incertidumbre que crea la derogación de disposiciones jurídicas en vigor se contrarreste mediante una mayor transparencia y una mejor información sobre sus repercusiones y que se vele por evitar cualquier tipo de confusión con el ámbito de aplicación de la Directiva 2005/36/CE relativa al reconocimiento mutuo de las cualificaciones en el campo de las profesiones reguladas.

2. Observaciones generales

2.1 El Parlamento y el Consejo han acordado la derogación de la Decisión 85/368/CCE. Esta medida ha sido decidida porque la normativa describía un sistema para la creación de cualificaciones profesionales comparables, que en la práctica resultó engorroso y de difícil aplicación. Desde la introducción de esas disposiciones, las instituciones europeas definieron 219 cualificaciones en diecinueve sectores profesionales en los que los trabajadores tenían más probabilidad de desplazarse a otros países. Hasta 1990 solo se habían publicado datos sobre la correspondencia de cualificaciones para cinco de los diecinueve sectores especificados, y en relación con sesenta y seis profesiones.

2.2 Tal como señala la Comisión, los Estados miembros posteriormente redujeron aun más esta cifra, ya muy baja de por sí. En efecto, éstos comenzaron a modificar sucesivamente los ámbitos profesionales ya definidos en función de sus características comunes, lo que, dado al planteamiento centralizado del sistema, hizo necesaria la introducción de un gran número de modificaciones. El sistema no pudo asumir esta carga de trabajo suplementaria. Por consiguiente, en la actualidad es preciso reconocer que, desde su introducción en 1985 y durante más de veinte años, el sistema no ha demostrado ser lo suficientemente eficiente para impulsar la movilidad de los trabajadores en el sector de los servicios transfronterizos ni para facilitar la migración en el caso de la prestación de servicios a personas.

2.3 Para reemplazar este sistema de armonización, la Comisión Europea ha creado el sistema del Marco Europeo de Cualificaciones (MEC). Este ofrece, con una estructura bien organizada y sencilla, la posibilidad de que los Estados miembros clasifiquen sus propias cualificaciones y que, de este modo, establezcan un marco de correspondencias. El organismo creado por la Comisión Europea para supervisar la clasificación deberá garantizar la calidad y el nivel de este marco. Como complemento del MEC,

la Comunidad Europea ha establecido otros dos instrumentos nuevos: el Europass y el Sistema de Transferencia de Créditos Académicos de la Comunidad Europea (ECTS). Además, ha creado el portal Ploteus que permite comparar los procesos de aprendizaje formales e informales. La Comisión ha reorientado sus actividades y esfuerzos a los objetivos generales de la Comunidad Europea en el marco de la Estrategia de Lisboa, centrados en la realización del mercado interior y la simplificación administrativa.

3. Recomendaciones

3.1 El Comité valora positivamente que la Comunidad Europea haya prestado una atención particular al objetivo de facilitar la migración con el fin de mejorar el funcionamiento del mercado interior, también en el caso de los trabajadores y los servicios prestados a personas.

3.2 El Comité comparte la valoración de que las experiencias prácticas deberían integrarse en un marco de correspondencias transparente. El Comité quiere destacar que el MEC está en un plano inferior al de la Directiva 2005/36/CE relativa al reconocimiento mutuo de las cualificaciones en el campo de las profesiones reguladas, sobre la que el Comité ha emitido ya un dictamen, e insiste en que debe mantenerse separado de ella.

3.3 El Comité acoge con satisfacción el hecho de que el MEC se aplique hasta 2012 con carácter voluntario. Ello permitirá disponer de tiempo suficiente para recopilar experiencias prácticas y aumentar la aceptación del nuevo sistema mediante medidas de transparencia y comunicación.

3.4 El Comité se felicita de que los interlocutores sociales participen en los trabajos, sobre todo, puesto no puede excluirse que a medio plazo las clasificaciones del MEC adquieran importancia en las negociaciones colectivas. Lo mismo vale para la evolución futura en el ámbito de la «tarjeta azul» (*blue card*).

Bruselas, 13 de febrero de 2008.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Decisión del Consejo relativa a las directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros (en virtud del artículo 128 del Tratado CE)»

COM(2007) 803 final/2 (Parte V) — 2007/0300 (CNS)

(2008/C 162/24)

El 17 de enero de 2008, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Propuesta de Decisión del Consejo relativa a las directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros (en virtud del artículo 128 del Tratado CE)»

La Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su Dictamen el 29 de enero de 2008 (ponente: Sr. GREIF).

En su 442º Pleno de los días 13 y 14 de febrero de 2008 (sesión del 13 de febrero de 2008), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 147 votos a favor, 5 en contra y 7 abstenciones el presente dictamen.

1. Recomendaciones y conclusiones

1.1 El CESE, en su dictamen sobre la aprobación de las directrices para 2005-2008 ⁽¹⁾ y en otros dictámenes, acoge con satisfacción el nuevo enfoque integrado y el ciclo plurianual, y destaca, entre otras cosas, que los parlamentos nacionales, los interlocutores sociales y la sociedad civil tienen que ser consultados y participar verdaderamente en todas las fases de la coordinación de la política de empleo.

1.2 El CESE destacó que una de las claves para que los programas nacionales de reforma tengan éxito es que todos los actores sociales importantes, en particular los interlocutores sociales, participen de la manera más amplia posible en todas las fases del proceso. En este contexto, el Comité señaló que lamentaba que, en los últimos años, el nivel de consulta con los interlocutores sociales y el debate con la sociedad civil no hubiesen sido satisfactorios. Por este motivo, el CESE considera esencial la consolidación de los sistemas de relaciones laborales a nivel comunitario y nacional.

1.3 En esta situación, el Comité lamenta nuevamente que el calendario extremadamente apretado entre la publicación de la propuesta para una Decisión del Consejo y la Decisión en sí misma impida que haya tiempo suficiente para entablar un debate detallado y consultas. Por lo tanto, el Comité se reserva el derecho de revisar la estrategia a la luz de la Cumbre de primavera de 2008.

1.4 El Comité ha presentado, en varios dictámenes, muchas propuestas sobre el anterior paquete de directrices para el empleo en el marco de la Estrategia Europea de Empleo. El CESE, que anticipó que el calendario mencionado estaría apretado, agrupó estas propuestas en una recopilación que envió —y fue debidamente recibida— a los servicios pertinentes de la Comisión ⁽²⁾.

1.5 A pesar de que las directrices no han perdido su validez básica, el Comité destaca que el nuevo paquete de directrices

para el empleo es idéntico al anterior. No obstante, se ha actualizado ligeramente el texto de acompañamiento, que refleja algunas de las propuestas del Comité.

1.6 El Comité propone que la Comisión elabore un anexo con una lista de todos los objetivos cuantificables en las directrices como procedimiento estándar para que sean más transparentes.

1.7 Teniendo en cuenta los plazos vigentes, el Comité reitera sus principales opiniones sobre ciertos aspectos que deben ser considerados en la Decisión y que surgen de la necesidad general de adaptar las directrices del empleo. Estas opiniones se recogen en el resumen de propuestas que figura abajo ⁽³⁾.

⁽¹⁾ El sumario menciona los siguientes dictámenes: Dictamen del CESE de 25.4.2007 sobre la «Propuesta de Decisión del Consejo relativa a las directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros», ponente: Sra. O'Neill (DO C 168 de 20.7.07); Dictamen del CESE de 12 de julio de 2007 sobre el «Empleo para las categorías prioritarias (Estrategia de Lisboa)», ponente: Sr. Greif (DO C 256 de 27.10.2007); Dictamen del CESE de 26 de octubre de 2005 sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo relativa a las políticas europeas en el ámbito de la juventud — Responder a las expectativas de los jóvenes en Europa — Aplicación del Pacto europeo para la juventud y promoción de la ciudadanía activa», ponente: Sra. van Turnhout (DO C 28 de 3.2.2006); Dictamen del CESE de 13 de septiembre de 2006 sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Plan de trabajo para la igualdad entre las mujeres y los hombres 2006-2010», ponente: Sra. Attard (DO C 318 de 23.12.2006); Dictamen del CESE de 11 de julio de 2007 sobre el tema «Empleabilidad y espíritu de empresa — El papel de la sociedad civil, los interlocutores sociales y los organismos regionales y locales desde el punto de vista del género», ponente: Sr. Pariza Castaños (DO C 256 de 27.10.2007); Dictamen del CESE de 17 de enero de 2007 sobre «Igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad», ponente: Sr. Joost (DO C 93 de 27 de abril de 2007); Dictamen del CESE de 26 de septiembre de 2007 sobre «Fomentar una productividad sostenible en la vida laboral europea», ponente: Sra. Kurki (DO C 10 de 15.1.2008); Dictamen del CESE de 11 de julio de 2007 sobre «La flexibilidad (dimensión de la flexibilidad interna — la negociación colectiva y el papel del diálogo social como instrumentos para la regulación y reforma de los mercados de trabajo)», ponente: Sr. Janson (DO C 256 de 27.10.2007); Dictamen del CESE de 17 de mayo de 2006 sobre la «Propuesta de Decisión del Consejo relativa a las directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros», ponente: Sr. Greif (DO C 195 de 18.8.2006). Dictamen del CESE de 30 de mayo de 2007 sobre la «Propuesta de Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la creación del Marco Europeo de Cualificaciones para el aprendizaje permanente», ponente: Sr. Rodríguez García-Caro (DO C 175 de 27.7.2007); Dictamen del CESE de 6 de abril de 2005 sobre la «Propuesta de Recomendación del Consejo y del Parlamento Europeo sobre una mayor cooperación europea en la garantía de la calidad de la enseñanza superior», ponente: Sr. Soares (DO C 255 de 14.10.2005).

⁽²⁾ Dictamen del Comité Económico y Social Europeo de 31 de mayo de 2005 sobre la Propuesta de Decisión del Consejo relativa a las directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros (en virtud del artículo 128 del Tratado CE), ponente: Sr. Malosse (DO C 286 de 17.11.2005).

⁽³⁾ Próximamente se publicará un folleto con las propuestas del CESE. Para consultar los dictámenes del CESE sobre el empleo y asuntos relacionados, sírvase consultar: http://eesc.europa.eu/sections/soc/index_en.asp.

2. Resumen de las propuestas específicas del CESE

2.1 Objetivos ambiciosos y cuantificables

El Comité reitera que se precisan:

- objetivos mucho más ambiciosos, eficaces y cuantificables a escala comunitaria y nacional en las nuevas directrices, así como mayores competencias para la Comisión; en este contexto, se deberían realizar serios esfuerzos para evitar que se desdibujen los objetivos de la nueva estrategia de Lisboa y, por tanto, para priorizar nuevamente los objetivos europeos cuantificables, en particular en los ámbitos de la activación, la educación y el aprendizaje permanente, el empleo juvenil y la igualdad de género;
- un calendario y un proceso que pueda llegar oportunamente a todas las partes interesadas con el fin de garantizar la máxima participación posible y ofrecerles tiempo suficiente para que formulen respuestas a escala comunitaria y nacional en la fase de elaboración; sobre todo, en este contexto, es preciso que los interlocutores sociales, la sociedad civil y el CESE participen en la fase más temprana posible del proceso de elaboración y aplicación de las directrices, así como en su seguimiento;
- una mejora de la recogida de datos y que se facilite el seguimiento y evaluación por los Estados miembros y la Comisión;
- programas nacionales de reforma que incluyan pruebas más concretas de objetivos definidos, plazos, costes y asignación presupuestaria; de este modo serán más ambiciosos en el futuro con una mejora cualitativa en lo tocante a plazos, responsabilidad y compromiso de recursos y de financiación, incluyendo objetivos concretos que permitan asignar los recursos presupuestarios apropiados para una política activa del mercado laboral en los distintos Estados miembros;
- mayor hincapié en la inclusión de las personas con necesidades especiales, a través del establecimiento de objetivos específicos y un mayor reconocimiento de las necesidades de la política social; en este contexto, se deberían realizar más esfuerzos para garantizar que las evoluciones positivas en los ámbitos económico y del empleo también refuerzan la inclusión social en el marco de la Estrategia de Lisboa; por este motivo, se debería hacer mayor hincapié en los objetivos sociales comunes de los Estados miembros para promover una inclusión social activa (por ejemplo, combatiendo la pobreza y la exclusión de personas y grupos más marginados) en el nuevo paquete de directrices.

2.2 Empleo juvenil

El Comité reitera que se precisan:

- objetivos para que todos los Estados miembros reduzcan el número de jóvenes desempleados al menos un 50 % en el período 2006-2010, con el fin de que quede claro que la lucha contra el desempleo de los jóvenes requiere más esfuerzos de todas las partes interesadas;
- más hincapié en la necesidad de integrar a los jóvenes en el mercado de trabajo, y garantizarles un primer empleo con perspectivas de futuro; y, en este contexto, la aplicación de

medidas que reduzcan el riesgo de que los jóvenes queden atrapados en el empleo precario e inestable;

- un enfoque mucho más riguroso y centrado de la formación profesional para crear vías de empleo para los jóvenes, y un aprendizaje permanente para reducir el desempleo juvenil; la adecuación de la educación al moderno mercado de trabajo también es un gran problema puesto que faltan competencias básicas e intermedias y existe una divergencia irreconciliable entre competencias y cualificaciones en el mercado de trabajo;
- el desarrollo de sistemas de protección social que permitan a los jóvenes tomar decisiones respecto de su propio futuro; en este contexto, medidas para promover la inclusión social de los jóvenes, en particular para luchar contra el problema de los jóvenes que no tienen acceso a la educación, la formación y el empleo, o que están desempleados;
- una reducción a la mitad del abandono prematuro de los estudios en el período 2006-2010 y la promoción de prácticas laborales en empresas;
- el desarrollo de incentivos adecuados y mecanismos de ayuda para empresas con vistas a incrementar la contratación de jóvenes y trabajadores de edad con problemas especiales en el mercado de trabajo;
- la reducción del plazo máximo de seis meses para ofrecer una nueva oportunidad de empleo o formación a los jóvenes solicitantes de empleo (según la directriz 18, este plazo se reducirá a cuatro meses en 2010);
- la promoción de la igualdad en el caso de las personas con discapacidad, y en la integración de los inmigrantes.

2.3 Igualdad de género

El Comité reitera nuevamente que:

- son necesarias unas prioridades comunes en la coordinación de las políticas de empleo con el fin de incrementar la tasa de participación femenina; entre otras cosas, se precisan propuestas políticas concretas para alentar a los progenitores de familias monoparentales a que desarrollen las aptitudes que requiere el mercado laboral y facilitar su acceso al empleo;
- es preciso que se consulte a los interlocutores sociales sobre los aspectos relativos a la incorporación de criterios de género;
- los gobiernos nacionales, los órganos nacionales para la protección de la igualdad y los interlocutores sociales de todos los Estados miembros tienen claramente la obligación de evitar que los sistemas de pago que adopten den lugar a una discriminación retributiva entre mujeres y hombres; en este contexto, las directrices comunitarias deben reforzar, a nivel nacional y empresarial, los objetivos de igualdad salarial entre hombres y mujeres a través de indicadores precisos; por consiguiente, se deberían introducir objetivos de reducción de las desigualdades de género en el acceso a la formación profesional y tecnológica, y reducir las disparidades salariales en la contratación;

- se precisan medidas destinadas a eliminar la actual discriminación en el mercado laboral y las causas estructurales de las diferencias salariales en función del género, en particular garantizando la seguridad social independiente para las mujeres, con medidas encaminadas a reducir el empleo a tiempo parcial de corta duración y no asegurado, así como a regular mejor el trabajo a tiempo parcial (por ejemplo, reconociendo el derecho de los padres a trabajar a tiempo parcial con la posibilidad de volver a la jornada completa o mejorando la participación en los programas de formación permanente en el seno de las empresas);
- se precisan nuevos objetivos específicos para la igualdad de género en las políticas de empleo, con indicadores cualitativos y cuantitativos, con el fin de eliminar estereotipos de género y restricciones para las mujeres que empiezan a trabajar en sectores específicos y que se convierten en empresarias (*);
- es necesario que en los planes de estudio nacionales se incluya la educación empresarial en el segundo y tercer nivel, sobre todo entre las alumnas, y que se adopten medidas para incrementar el número de licenciadas en las disciplinas científicas y técnicas a fin de afrontar las diferencias en las tasas de empleo que se registran entre mujeres y hombres en especialidades técnicas, como la ingeniería, y en los servicios relacionados con las TIC;
- se debería prestar más atención a la igualdad entre hombres y mujeres y a la necesidad de conciliar la vida profesional con la vida familiar; en este contexto, es preciso acabar con la segmentación del mercado de trabajo en función del género, sobre todo a través de medidas eficaces destinadas a conciliar la vida laboral y familiar (en particular, un desarrollo generalizado de servicios más amplios, de alta calidad y asequibles para el cuidado de los niños y de modalidades de asistencia para las personas necesitadas de cuidados y sus familias, entre ellas instituciones sociales abiertas las 24 horas para esas personas);
- se precisa un fomento efectivo del reparto de las obligaciones familiares entre los cónyuges (sobre todo, incentivos para aumentar la participación del padre) y la eliminación de las medidas de política familiar que animan a los padres a abandonar el mercado laboral de manera permanente o durante largos periodos de tiempo; los padres deberían tener la posibilidad de reincorporarse al mercado laboral; la financiación del tiempo de excedencia no debe repercutir de manera negativa en los ingresos, ni proporcionar un incentivo adicional para la salida de las mujeres de la vida laboral, ni crear nuevos obstáculos para compartir el cuidado de los niños con su cónyuge.

2.4 Trabajadores de más edad, trabajadores con discapacidad y trabajadores inmigrantes

El Comité pide que:

- se refuerce la lucha contra las numerosas discriminaciones y desventajas que siguen existiendo por motivos de edad, género, discapacidad u origen étnico, en particular en el acceso a la formación y en el acceso al mercado laboral y la permanencia en el mismo; se debería supervisar debidamente la legislación comunitaria existente y su aplicación;

(*) En este contexto, véanse también los siguientes dictámenes: Dictamen del CESE de 6 de julio de 2006 sobre el tema «Fomentar la mentalidad empresarial mediante la educación y la formación», ponente: Sra. Jerneck (DO C 309 de 16.12.2006) y Dictamen del CESE de 25 de octubre de 2007 sobre el tema «Espíritu de empresa y Estrategia de Lisboa», ponente: Sra. Sharma y coponente: Sr. Olsson (SOC/267) (Este dictamen todavía no ha sido publicado).

- se preste más atención al impacto de los cambios demográficos y los desafíos que entraña el envejecimiento de la fuerza laboral; en este contexto, es preciso aumentar las inversiones en materia de calidad y adaptación de los puestos de trabajo a la edad, con el fin de conseguir, así, una permanencia más prolongada en la vida laboral desde el punto de vista físico y psíquico, en particular con una mayor participación de las personas mayores en la formación permanente y con la reducción de la presión por el rendimiento en las empresas y la adaptación de las condiciones de trabajo (por ejemplo, mediante incentivos para aumentar la protección de la salud en el lugar de trabajo, una gran oferta de programas de empresa para fomentar la salud y la prevención, así como la protección de los trabajadores);
- se adopten medidas de sensibilización sobre el valor los trabajadores de más edad (valoración de la experiencia y transferencia a los trabajadores jóvenes de las competencias adquiridas en la vida laboral), así como asesoramiento y apoyo a las empresas, en particular a las PYME, en la anticipación de la planificación de personal y el desarrollo de una organización del trabajo adaptada a la edad;
- se dé mayor prioridad al problema de la discapacidad en los planes nacionales de reforma y que las asociaciones nacionales de personas con discapacidad participen en mayor medida en la elaboración de los planes de reforma; en este contexto, se pide a la Comisión que analice su repercusión y aproveche las posibles sinergias que el trabajo flexible y las medidas de apoyo pueden crear para aumentar la tasa de empleo de las personas con discapacidad;
- se refuerce y se haga un seguimiento de la aplicación de las políticas de inmigración, así como del impacto en la planificación nacional de la mano de obra; también deberá prestarse especial atención al fomento de la (pre)escolaridad individual y a una inversión temprana en cualificaciones lingüísticas y profesionales, así como a la eliminación de discriminaciones y obstáculos institucionales en el acceso al mercado laboral en los Estados miembros;
- se realice un seguimiento y se adopten medidas para retener en el país a un número equilibrado de trabajadores competentes y cualificados, a fin de garantizar la sostenibilidad; aunque el CESE apoya la movilidad de los trabajadores entre los Estados miembros, le preocupa el impacto que tiene en el país de origen la transferencia de trabajadores cualificados y el traslado de competencias de un país comunitario a otro.

2.5 Buenos trabajos y mercados laborales de transición

El Comité reitera que:

- se precisan medidas para mejorar la calidad de los trabajos y, por lo tanto, el establecimiento de un índice europeo que refleje la calidad de la vida laboral, que se apoyaría en criterios de «buen trabajo» basados en estudios de investigación, y se calcularía y publicaría con carácter periódico, lo que permitiría poner de manifiesto los cambios y avances en la calidad de la vida laboral y su repercusión en la productividad;
- es necesario intensificar la seguridad del mercado laboral y la lucha contra la «precariedad», entre otras cosas garantizando que no se obligue a los desempleados a aceptar puestos de trabajo no asegurados, se luche contra el empleo no declarado y se evite el recurso excesivo a trabajadores con contratos de duración determinada;

- es necesario proteger a los trabajadores frente a la discriminación;
- se precisan muchas medidas adicionales para mejorar los sistemas operativos de protección de la salud, para realizar los objetivos de empleo de promocionar la prevención y un estilo de vida sana con el fin de reducir las cargas por gastos de enfermedad, aumentar la productividad laboral y extender la vida laboral;
- es preciso modernizar y —allí donde sea necesario— mejorar la protección social de las formas de empleo atípicas;
- es necesario eliminar los obstáculos para las personas con obligaciones de cuidar a familiares en la (re)incorporación y permanencia en el mercado laboral (e incentivos para una mayor participación del padre en el cuidado de los niños);
- es preciso crear mercados laborales de transición para grupos socialmente excluidos con incentivos adecuados para que las empresas contraten a más trabajadores, ayudando al mismo tiempo a los afectados a superar los problemas derivados de su exclusión social (por lo que deberán excluirse los efectos no deseados que acarrear, como las distorsiones de la competencia);
- son necesarias iniciativas de empleo en el sector sin ánimo de lucro, en particular en la economía social, que desempeñan un papel especial; deberá garantizarse su correspondiente fomento en el marco de los presupuestos de las políticas del mercado laboral.

2.6 Flexibilidad

El Comité ha presentado las siguientes propuestas:

- los interlocutores sociales deben participar en todos los debates sobre la flexibilidad y deberían tener un papel privilegiado en las consultas de la Comisión Europea y en la definición de este concepto;
- la consolidación de los sistemas de relaciones laborales a nivel europeo y nacional es fundamental; los interlocutores sociales deben negociar, influir y asumir la responsabilidad en la definición y las características de la flexibilidad; por ello, en la evaluación de los planes nacionales de reforma también se deberá examinar cómo se pueden reforzar el diálogo social y los sistemas de convenios colectivos;
- la Comisión y los Estados miembros deberían prestar más atención a la igualdad entre hombres y mujeres y a la solidaridad entre generaciones en el marco de la flexibilidad; las mujeres, los trabajadores de más edad y los jóvenes suelen estar en desventaja dentro del mercado laboral en términos de flexibilidad y seguridad, por lo que debería buscarse para estos grupos una convergencia al alza y las medidas más favorables;
- los Estados miembros y la Comisión deberían analizar la mejora de la adaptabilidad mediante la flexibilidad interna y convertirla en una dimensión viable y aceptable de la flexibilidad; la flexibilidad interna puede ser clave para mejorar la productividad, la innovación y la competitividad y, por lo tanto, puede contribuir a alcanzar los objetivos de la Estrategia de Lisboa;
- debe buscarse un equilibrio entre la flexibilidad de la jornada laboral y la protección de los trabajadores; esto se garantiza mejor por medio de normas establecidas en la negociación colectiva; esta negociación sobre la flexibilidad de la jornada laboral necesita estar apoyada por un sistema sólido de derechos, instituciones sociales que funcionen debidamente y sistemas de seguridad social que favorezcan el empleo.

2.7 Inversión, innovación e investigación

El Comité pide:

- un entorno macroeconómico favorable que dé prioridad a una política económica orientada al crecimiento para superar las carencias cíclicas persistentes y realizar el pleno potencial de las políticas activas del mercado de trabajo;
- más coherencia en la integración de las inversiones en investigación, desarrollo e innovación para estimular la economía y crear nuevos empleos; en este contexto se debe señalar igualmente que muchos de los planes de reforma apenas prestan atención a la necesidad de adoptar medidas favorables a la demanda para estimular el crecimiento y el empleo, junto con reformas estructurales en el mercado laboral;
- que se aumente el margen de maniobra presupuestaria para permitir inversiones en infraestructuras necesarias en los Estados miembros; en este contexto, los programas nacionales de reforma podrían estar diseñados de manera que reactiven la economía de modo coordinado en toda Europa;
- condiciones marco adecuadas para favorecer tanto la demanda externa como la interna, a fin de aprovechar el potencial de crecimiento y pleno empleo; a este respecto, se destaca que sólo algunos Estados miembros prestan suficientemente atención en sus programas de reforma a la estimulación económica;
- que existan fondos adecuados a escala nacional y comunitaria para aplicar las medidas de las políticas de empleo; a este respecto, se destaca que es preciso suprimir las disparidades existentes en muchos Estados miembros entre las propuestas de iniciativas para el mercado laboral y la falta de recursos presupuestarios.

Bruselas, 13 de febrero de 2008.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Integración financiera: los mercados bursátiles europeos»

(2008/C 162/25)

El 16 de enero de 2007, de conformidad con el artículo 29.2 del Reglamento Interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un dictamen sobre la:

«Integración financiera: los mercados bursátiles europeos»

La Sección de Especializada de Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 24 de enero de 2008 (ponente: Sr. LEHNHOFF).

En su 442º Pleno de los días 13 y 14 de febrero de 2008 (sesión del 13 de febrero de 2008) el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 103 votos a favor, 4 en contra y 9 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El Comité Económico y Social Europeo recomienda a las instituciones europeas que expliquen a los ciudadanos de manera más activa que hasta ahora las ventajas que les ofrece la existencia de un marco jurídico armonizado para las transacciones bursátiles. De este modo se podrá contrarrestar la tendencia creciente a limitar las transacciones bursátiles a los respectivos mercados nacionales (*home bias*).

1.2 El Comité recomienda a la Comisión que, en el marco de la evaluación posterior del Plan de acción en materia de servicios financieros anunciada en su Libro Blanco sobre los servicios financieros ⁽¹⁾, se preste una atención especial a examinar si las numerosas modificaciones de los principios básicos de la legislación europea fomentan una integración adecuada de los mercados bursátiles europeos y facilitan la colocación transfronteriza de activos.

1.3 Esto se aplica sobre todo a los efectos de la Directiva relativa a los mercados de instrumentos financieros ⁽²⁾, de la Directiva sobre el folleto que debe publicarse en caso de oferta pública ⁽³⁾ y de la Directiva sobre la armonización de los requisitos de transparencia ⁽⁴⁾, como partes del Plan de acción para los servicios financieros, así como para los actuales esfuerzos por agilizar las liquidaciones transfronterizas de transacciones con instrumentos financieros (cabe destacar a este respecto la aplicación del compromiso voluntario de administradores de infraestructuras a través del «Código de Conducta en materia de compensación y liquidación» y los esfuerzos del Banco Central Europeo en favor de una única plataforma de liquidación europea («Target2/Securities»)).

⁽¹⁾ http://ec.europa.eu/internal_market/finances/policy/index_en.htm.

⁽²⁾ 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, DO L 145 de 30.4.2004, pp. 1-44.

⁽³⁾ 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, DO L 345 de 31.12.2003, pp. 64-89.

⁽⁴⁾ 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 negociación en un mercado regulado.

1.4 El Comité estima conveniente que se espere a este proceso de evaluación antes de adoptar medidas adicionales o complementarias para fomentar la integración. Si el CESE lo considera necesario, volverá a formular propuestas destinadas a avanzar en la integración de los mercados bursátiles.

1.5 En la Comunicación de 2005 sobre la política industrial ⁽⁵⁾ se incluyen siete medidas transversales cuyo fin es contribuir a poner en marcha iniciativas sectoriales. El Comité considera que entre las medidas intersectoriales debería figurar también el fomento de mercados financieros eficaces y accesibles con costes adecuados para las empresas europeas, especialmente las pequeñas y medianas empresas (PYME). La Directiva relativa a los mercados de instrumentos financieros (en adelante, MiFID) tiene por objetivo mejorar el funcionamiento de estos mercados. No obstante, teniendo en cuenta las consecuencias que se derivan de los mercados financieros, es imprescindible que haya un intercambio general de opiniones sobre el papel que se atribuye a estos mercados financieros para fomentar la competitividad europea. El Comité lamenta que no se haya llevado a cabo tal debate con ocasión de la revisión intermedia de la política industrial ⁽⁶⁾.

Debería prestarse atención especial a la localización de los mercados bursátiles, ya que las bolsas revisten una importancia primordial para la economía de mercado en general. En este sentido deben seguirse con atención los movimientos de los fondos soberanos y bonos del Estado de los países emergentes o de los países que disponen de muchos recursos naturales, en particular si sus inversiones en bolsa son especialmente elevadas, como ha ocurrido con la *London Stock Exchange*, en la que fondos procedentes de Dubai y de Qatar poseen un 48 % de los títulos. En general, convendría que la Comisión trabajase con los Estados miembros y con las autoridades de supervisión para mejorar la transparencia de estos fondos, comprender sus motivaciones y garantizar que no persiguen objetivos políticos. En principio, «el CESE insta a la Comisión a que presente lo antes posible su propuesta de disposiciones legislativas destinadas a potenciar la información facilitada por los inversores institucionales en relación con sus políticas en materia de inversiones y votación» ⁽⁷⁾.

⁽⁵⁾ COM(2005) 474 final: «Implementación del programa comunitario de Lisboa: Un marco político para fortalecer la industria manufacturera de la UE — hacia un enfoque más integrado de política industrial».

⁽⁶⁾ COM(2007) 374: «Revisión intermedia de la política industrial».

⁽⁷⁾ ECO/202 — «Las consecuencias económicas y sociales de la evolución de los mercados financieros» — CESE 1262/2007 — DO C 10/23 e INT/332 — «Revisión del mercado único» — CESE 89/2007 — DO 2007/C 93/06.

2. Argumentos en favor del Dictamen

2.1 Finalidad de la elaboración del dictamen

2.1.1 La integración financiera es un elemento esencial de la unión económica y monetaria europea. Tras la introducción del euro, la integración del sistema financiero europeo se ha convertido en un objetivo de gran importancia. La mayor parte de los estudios coinciden en que esta integración produce efectos claramente beneficiosos para la economía europea.

2.1.2 Habida cuenta de las considerables ventajas que puede reportar la integración financiera europea para la economía en su conjunto, la situación actual, que se caracteriza por la insuficiente integración de numerosos segmentos del mercado, hace necesario un compromiso decidido de todas las partes implicadas para proseguir este proceso hasta su culminación.

2.1.3 La creación de mercados financieros integrados, competitivos y eficaces es un aspecto fundamental del mercado interior y de los objetivos de Lisboa, a fin de poder aprovechar plenamente sus ventajas en términos de crecimiento y empleo.

2.1.4 Todos los centros de negociación financiera cumplen funciones esenciales para la economía social. Las bolsas, dada la importante función que desempeñan en los mercados financieros nacionales, a menudo se comparan a instituciones públicas de importancia nacional. El sector bursátil europeo está dominado por agentes tradicionales y a menudo de ámbito nacional. Pese a algunas fusiones y alianzas entre bolsas, este mercado sigue muy fragmentado en una docena de centros de negociación diferentes. No obstante, gracias a la informatización de las transacciones se evitan los obstáculos y conflictos derivados de una determinada ubicación geográfica.

2.1.5 La integración financiera es ante todo un proceso inducido por el mercado, pero exige también una interacción eficaz entre las fuerzas del mercado y la actuación de los poderes públicos. Las autoridades de los Estados miembros de la UE deben mantener su firme determinación de reforzar este proceso de integración, lo cual entraña en particular una voluntad inquebrantable por parte de los poderes públicos nacionales y europeos de crear un marco jurídico y reglamentario europeo encaminado a fomentar la integración del mercado interior y la estabilidad financiera.

2.1.6 La importancia de los mercados europeos de valores como fuente de financiación para las empresas se ha ido incrementando con el transcurso del tiempo, a veces de manera espectacular. En este contexto, un desarrollo adecuado del mercado bursátil permite aumentar las inversiones agregadas y reducir los costes. El mercado bursátil puede contribuir de manera importante a facilitar recursos externos suplementarios. El sector de las finanzas es importante también porque permite asignar fondos que a su vez contribuyen al desarrollo de otros sectores de la economía.

2.1.7 La falta de uniformidad, muy acentuada, de las reglamentaciones nacionales en materia de mercados financieros constituye un obstáculo. Por sí solas, las alianzas entre bolsas – como elementos estratégicos de la reglamentación financiera – no son suficientes para satisfacer las exigencias de una armonización reglamentaria.

2.1.8 Con respecto a los mercados de valores como el mercado de obligaciones y acciones, es sumamente importante proseguir la integración de las infraestructuras de compensación y liquidación. Sigue siendo muy elevado el número de sistemas de compensación y liquidación que no están suficientemente interconectados.

2.1.9 Si bien la unión monetaria propicia *de facto* un enfoque europeo común en materia de gestión de valores, los mercados de valores de Europa continental se encuentran con la paradoja de que las transacciones están informatizadas, pero sus costes siguen siendo elevados. Esta contradicción se explica fundamentalmente por el hecho de que los costes de las transacciones transfronterizas siguen siendo excesivamente elevados.

2.2 Observaciones generales — Los mercados bursátiles europeos

2.2.1 Las bolsas (de valores) posibilitan poner en relación la oferta y la demanda mediante instrumentos financieros (función de mercado de una bolsa). Desde el punto de vista de los inversores, las bolsas permiten comprar o vender títulos de instrumentos financieros. Desde la perspectiva de las empresas, las bolsas son una condición importante para procurarse recursos de capital propio o extranjero. Por ello, las bolsas son, junto con la financiación de créditos mediante bancos, el elemento central de la financiación de empresas mediante la emisión de instrumentos financieros. Sin un mercado bursátil que funcione correctamente, las posibilidades de colocar nuevos instrumentos financieros serían muy limitadas. La creación de un mercado bursátil europeo puede ofrecer a las empresas nuevas posibilidades de financiación de su actividad comercial gracias a la emisión de títulos. Esto rige también –y precisamente– para las empresas establecidas en países que hasta la fecha presentan un mercado bursátil de escasa liquidez, de tal manera que las emisiones sólo pueden llevarse a cabo con éxito con ciertas restricciones. Además, un mercado bursátil europeo debería contribuir a que los inversores dejen de concentrar sus operaciones en sus respectivos mercados nacionales, como aún se constata en la actualidad, y puedan sacar partido del espacio económico europeo en su conjunto.

2.2.2 No obstante, cabe señalar que, en general, las empresas sólo colocan una pequeña parte de sus ingresos (inversiones brutas) en los mercados bursátiles. Incluso las emisiones netas de acciones están en declive en los Estados Unidos, y en la zona euro son inexistentes. Esto no se explica por el hecho de que haya diferencia en el número de empresas que cotizan en bolsa, ya que este número apenas varía. Sí se explica, no obstante, por el hecho de que las empresas se deshacen de sus propias acciones mediante un rescate de acciones para obtener un incremento de los beneficios, que son el indicador más importante de los mercados financieros.

2.2.3 Para que las bolsas puedan cumplir su función pública, son necesarias dos cosas: debe tener lugar una contratación (compensación) y el intercambio de un instrumento financiero en contrapartida de su valor monetario (liquidación) ⁽⁸⁾. Aunque ambas operaciones son las que dan origen a la actividad bursátil, la compensación y la liquidación son dos operaciones distintas, que, de hecho, tienen lugar en plataformas técnicas diferentes.

⁽⁸⁾ Con frecuencia este concepto se describe como «Clearing and Settlement» (compensación y liquidación).

La compensación es organizada por las propias bolsas, mientras que la liquidación la realizan las contrapartes centrales (CCP) y las denominadas Centrales Depositarias de Valores (CDV). Estas últimas sirven de centros depositarios de los títulos y efectúan la transmisión de propiedad mediante transferencias contables ⁽⁹⁾.

2.2.4 En cada Estado miembro existe al menos una bolsa de valores ⁽¹⁰⁾. Además, existen centros de negociación multilateral que, como las bolsas, posibilitan la confrontación de las órdenes de compra y de venta mediante instrumentos financieros e internalizadores que celebran contratos directos con sus clientes. En su mayor parte, las liquidaciones tienen lugar mediante las CDV nacionales, que para determinados servicios gozan de una posición de monopolio en los respectivos países.

2.2.5 El elevado número de centros de negociación no puede considerarse en sí mismo un inconveniente del mercado europeo de capitales. Por el contrario: una competencia eficaz entre centros de negociación debería llevar, siguiendo las reglas de la economía de mercado, a que los inversores tengan costes de transacción más reducidos. Por ello está justificado que la Directiva MiFID ⁽¹¹⁾ pretenda reforzar la competencia entre los centros de negociación ⁽¹²⁾.

2.2.6 No obstante, el buen funcionamiento de la competencia entre los centros de negociación presupone que las bolsas europeas puedan realmente coexistir en una situación de auténtica competencia. Habida cuenta de la historia puramente nacional de las bolsas, un obstáculo para la competencia era hasta ahora la «regla de la concentración» (*concentration rule*) existente en muchos Estados miembros, según la cual todas las órdenes debían tramitarse a través de los mercados nacionales (en general, la bolsa local). Con la Directiva MiFID desaparece la posibilidad de tal norma nacional. Otro obstáculo persistente para la competencia a escala europea es que las distintas bolsas sólo puedan proporcionar una oferta nacional, restringida, de los instrumentos financieros negociables. Si, por ejemplo, no fuese en absoluto posible para una bolsa alemana incorporar a su negociación instrumentos financieros franceses, tampoco puede haber competencia alguna en esas condiciones.

2.2.7 Sin embargo, si se examinan los instrumentos financieros negociados en las grandes bolsas europeas, se hace obvio que, al margen de los posibles obstáculos jurídicos, no existen barreras reales para la competencia entre los centros de negociación. A manera de ejemplo: las bolsas alemanas negocian más de 13 000 instrumentos financieros extranjeros ⁽¹³⁾. Aun cuando no se dispone de datos comparables con otras bolsas, este ejemplo deja claro que ya se dan las condiciones para una competencia eficaz entre los centros de negociación. La puesta en práctica del plan de acción en materia de servicios financieros (PASF) ha hecho que decazca la importancia de los posibles obstáculos jurídicos a nivel nacional. Así, la Directiva sobre

el folleto que hay que publicar en caso de oferta pública permite la comercialización de instrumentos financieros en toda la Unión Europea mediante un folleto único. La Directiva relativa a los mercados de instrumentos financieros armoniza no solo las exigencias en materia de protección de los inversores, sino también las normas relativas al funcionamiento y a las operaciones de los centros de negociación bursátiles y extrabursátiles. Por último, la Directiva sobre la armonización de los requisitos de transparencia uniformiza las informaciones relativas a los mercados de capitales. A partir de ahora será competencia de las instituciones europeas evaluar las repercusiones concretas del nuevo marco jurídico y corregir sus deficiencias. Los objetivos del PASF, en particular la organización transfronteriza de los mercados financieros, serán el criterio de referencia a este respecto.

2.2.8 Cabe preguntarse si la competencia entre las bolsas también presenta riesgos para la calidad de los mecanismos de fijación de precios (y, por tanto, para la función pública de las bolsas) y si estos riesgos deberían contrarrestarse con un fomento estricto de las consolidaciones. A primera vista parece que ese es efectivamente el caso en razón del reparto de liquidez entre varios centros de negociación. Sin embargo, del gran número de centros de negociación en Europa no se desprende necesariamente la falta de calidad de la fijación de los precios. Los mecanismos comerciales, como, por ejemplo, el arbitraje, sirven de compensación; además, desde el 1 de noviembre de 2007 los centros de negociación están sujetos a unos requisitos armonizados de transparencia pre-negociación y post-negociación (artículos 27 y siguientes de la Directiva MiFID) que pretenden garantizar la comparabilidad de los precios en diferentes centros de negociación y contrarrestan por tanto la fragmentación arriba mencionada. En la medida en que puede juzgarse ya, dada la reciente transposición de la Directiva en los Estados miembros, parece que este enfoque funciona. *Project Boat* (un consorcio de nueve bancos de inversión) publica los flujos de datos de empresas extrabursátiles y unos grandes proveedores de servicios de información financiera los consolidan con los datos de las bolsas y de MTF. De este modo se garantiza un influjo recíproco en los precios fijados en los diferentes centros de negociación. Por tanto, las consolidaciones a nivel de los propietarios de sociedades bursátiles no son necesarias para aumentar la liquidez.

2.2.9 En cambio, las decisiones a favor o en contra de fusiones o absorciones –tal como subraya también el Comisario McCreevy–, son sólo decisiones puramente económicas de los operadores bursátiles, las cuales, por tanto, deberían seguir de manera estricta las tendencias del mercado. Desde un punto de vista político, únicamente puede ser determinante que existan obstáculos jurídicos a las fusiones o a las absorciones y, en caso positivo, que se puedan superar.

2.2.10 Para la fusión o absorción entre los operadores de centros de negociación no existen obstáculos jurídicos diferentes a los de otro tipo de fusiones o absorciones de empresas. Ejemplos actuales, como, por ejemplo, la absorción prevista de la *Borsa Italiana* por parte de la *London Stock Exchange* y la fusión entre la *New York Stock Exchange* y *Euronext*, muestran claramente que esto también es así fuera del espacio jurídico europeo.

2.2.11 No obstante, la creación de una plataforma común, paneuropea, de negociación puede ocasionar problemas jurídicos específicos. Entre los obstáculos se cuentan las diferencias en las condiciones de acceso a la cotización y las

⁽⁹⁾ Además, llevan a cabo otras tareas resultantes del depósito de valores, como, por ejemplo, las operaciones de sociedades («Corporate Actions»).

⁽¹⁰⁾ En la Exposición anotada de mercados regulados de la Comisión (DO C 38 de 22.2.2007) se encuentra una lista de las distintas bolsas.

⁽¹¹⁾ Directiva 2004/39/CE (DO L 145 de 30.4.2004, p. 1).

⁽¹²⁾ Véanse el considerando 34 y las condiciones para la transparencia de los mercados en los artículos 27 y ss. de la misma Directiva.

⁽¹³⁾ Fuente: Deutsche Börse Info Operation, Total Turnover Foreign Shares, March 2007 www.deutsche-boerse.com/dbag/dispatch/de/notescontent/gdb_navigation/listing/50_Reports_and_Statistics/60_Order_Book_Statistics/INTEGRATE/statistic?notesDoc=/maincontent/Monatsstatistik+auslaendischer+Aktien&expand=1.

prácticas comerciales, en las normas fiscales y en la contabilidad⁽¹⁴⁾. Aún falta una investigación, precisamente después de la aprobación de la Directiva sobre los mercados de instrumentos financieros y de la Directiva sobre el folleto que debe publicarse en caso de oferta pública, que estudie en profundidad la importancia de estos obstáculos. No obstante, es dudoso que sean realmente tan graves como para no poder solucionarlos en la práctica, como atestigua, por ejemplo, la integración coronada por el éxito de los centros de negociación de las bolsas de Ámsterdam, Bruselas, París y Lisboa en el seno de *Euronext* y la fusión de las bolsas bálticas y nórdicas en *OMX Nordic*. Además, muy poco después de la aprobación de la Directiva MiFID, ya es manifiesto que en el futuro las bolsas competirán de manera cada vez más intensa mediante sistemas de comercio multilaterales, que podrán funcionar en todos los Estados miembros por medio de un 'pasaporte' europeo. Como ejemplo cabe citar la iniciativa en curso de siete bancos de inversión conocida por el nombre de «Turquoise» y la plataforma Chi-X de *Chi-X Europe Limited*, iniciada en Londres en marzo de 2007. Es decir, una integración mayor de los mercados bursátiles no sólo es posible, sino que debería emprenderse en un futuro próximo⁽¹⁵⁾.

2.2.12 La promoción de la integración de los mercados bursátiles, no obstante, en ningún caso debe malinterpretarse como una incitación a concentrar los centros de negociación comercial o los centros de compensación y liquidación en una plataforma comercial paneuropea. No hay que olvidar que tanto las nuevas plataformas comerciales extrabursátiles como las bolsas tradicionales son empresas cuyo fin es el beneficio económico, y la existencia de un monopolio conduciría a empeorar las condiciones de los emisores e inversores⁽¹⁶⁾.

2.2.13 El Comité recomienda a las instituciones europeas que examinen posibles alternativas al fomento de la integración a través de la competencia si, por ejemplo, la concentración de las bolsas hiciera realmente difícil el acceso de las pequeñas y medianas empresas activas a escala regional. No debería olvidarse que para las PYME es a menudo más fácil el acceso a una bolsa regional que a las grandes bolsas europeas, porque gracias a las estrechas conexiones locales es más fácil dirigirse directamente a los inversores regionales a través de una bolsa regional. Por tanto, es necesario evaluar atentamente la evolución realmente previsible para determinar si se dificulta el acceso de las pequeñas y medianas empresas. De ser así, una posible solución sería la creación de una o varias bolsas no públicas, que se comprometieran a velar específicamente por los intereses de las pequeñas y medianas empresas.

3. Observaciones particulares — Los sistemas de liquidación en los mercados bursátiles (*Clearing and Settlement*)

3.1 El obstáculo determinante para una estructura bursátil europea más eficaz no reside sin embargo en la tradicional orientación regional de las bolsas, sino en la disparidad de los sistemas de liquidación dentro de Europa, que, en su mayoría, están totalmente fragmentados a escala nacional, lo que dificulta y encarece la liquidación de operaciones bursátiles transfronterizas. (No obstante, los sistemas de liquidación que tratan las

transacciones de valores puramente nacionales ofrecen a menudo soluciones muy eficaces y de coste reducido que, en el marco de los esfuerzos de consolidación, no convendría eliminar). Ya se ha lanzado una serie de importantes iniciativas destinadas a superar la fragmentación, con las que se aspira a una configuración más eficaz de las estructuras europeas de liquidación.

3.2 En los Informes Giovannini⁽¹⁷⁾ se han definido y analizado obstáculos a una liquidación eficaz de transacciones bursátiles. Con arreglo a dichos informes, las diferencias nacionales existen en particular con relación a normas técnicas y de usos del mercado, así como en el ámbito de los distintos marcos fiscales y jurídicos nacionales⁽¹⁸⁾. En cuanto a las primeras, hoy en día los administradores de infraestructuras y los agentes del mercado (sobre todo los bancos) buscan soluciones de manera coordinada a través de la Comisión Europea, dentro del Grupo CESAME (*Clearing and Settlement Advisory and Monitoring Expert Group*)⁽¹⁹⁾. Armonizaciones en materia de, por ejemplo, días festivos, durante los que los sistemas de liquidación están cerrados, ya se aplican de manera habitual, y actualmente se trabaja en otras, como, por ejemplo, la liquidación de las operaciones de sociedades (*Corporate Actions*).

3.3 Asimismo, el grado de armonización de las normas técnicas y las prácticas de mercado aumentaría notablemente si tuviera éxito una iniciativa reciente para crear una plataforma de liquidación paneuropea para transacciones bursátiles. En julio de 2006, el Banco Central Europeo (BCE) y los bancos centrales nacionales de la zona euro presentaron una propuesta de plataforma europea uniforme para la liquidación de valores⁽²⁰⁾. Esta propuesta recibe el nombre de «Target2/Securities», ya que se vincula técnicamente a la plataforma paneuropea de pagos «Target», ya existente. Además, el Banco Central Europeo publicó, en enero de 2007, los primeros estudios sobre las repercusiones económicas, jurídicas y técnicas del proyecto de plataforma⁽²¹⁾. En la actualidad, los requisitos técnicos de este sistema ya se elaboran conjuntamente con sus usuarios⁽²²⁾.

3.4 El BCE tiene la intención de que «Target2/Securities» incluya en el futuro todas las transacciones de valores cuya liquidación se realice con su propio dinero. En principio, el proyecto de plataforma deberá estar disponible en idénticas condiciones en toda Europa y, por tanto, simplificar en buena medida la liquidación transfronteriza de los valores.

3.5 Si se lleva a cabo correctamente, el proyecto «Target2/Securities» acabaría en Europa con obstáculos decisivos a la liquidación de valores en moneda de banco central. En el supuesto de que se reúnan diferentes factores, las partes interesadas que participen en una transacción de valores pueden conseguir también grandes ventajas en los costes.

⁽¹⁴⁾ McAndrew/Stefanadis, *Current Issues in Economics and Finance* (Federal Reserve Bank of New York), junio de 2002, pp. 1, 3 y ss.

⁽¹⁵⁾ Véase también el boletín mensual del BCE, noviembre de 2007, 67, 77 y ss.

⁽¹⁶⁾ Véase también el boletín mensual del BCE, noviembre de 2007, 67, 74 y ss.

⁽¹⁷⁾ Véase http://ec.europa.eu/internal_market/financial-markets/clearing/communication_de.htm.

⁽¹⁸⁾ Las normas nacionales relativas a la transmisión de la propiedad, al registro de los valores (derecho de depósito), así como a la insolvencia son importantes.

⁽¹⁹⁾ Véase http://ec.europa.eu/internal_market/financial-markets/clearing/cesame_en.htm.

⁽²⁰⁾ Véase <http://www.ecb.int/paym/market/secmar/integr/html/index.en.html>.

⁽²¹⁾ Véase <http://www.ecb.int/paym/market/secmar/integr/html/index.en.html>.

⁽²²⁾ A este respecto se dispone de una gran cantidad de material en la página Web del Banco Central Europeo (www.ecb.int).

3.6 Además, con la adopción de un código de conducta, las CDV europeas, las contrapartes centrales (CCP) y las bolsas se han comprometido ante la Comisión Europea a aplicar una serie de medidas ⁽²³⁾, orientadas en particular a reforzar la eficacia y la interoperabilidad entre los administradores de infraestructuras. En consecuencia, los costes de las transacciones europeas transfronterizas disminuirán. La primera parte de los compromisos ya se materializó a principios de 2007. La publicación y armonización de listas de precios han mejorado la transparencia de precios, lo que permite a los usuarios compararlos más fácilmente. Los administradores de infraestructuras se han comprometido además a mejorar tanto el acceso a sus sistemas como la interoperabilidad entre los sistemas. Los manuales publicados a finales de junio materializan esta obligación de tal modo que será posible una interconexión efectiva de los sistemas. En vista de la valoración muy positiva del actual desarrollo y aplicación práctica del Código de Conducta –tal como se refleja también,

en particular, en las palabras pronunciadas el 10 de julio de 2007 por el Comisario McCreevy en el Parlamento Europeo–, parece que con esto se da un sólido paso adelante para fomentar en toda Europa la liquidación a bajo coste de las transacciones de valores.

3.7 En la actualidad no existe desde un punto de vista político la necesidad de intervenir en favor de la consolidación de los mercados bursátiles más allá de las iniciativas mencionadas. Conviene por el momento esperar a que se concluyan los diferentes trabajos destinados a facilitar la consolidación de las bolsas europeas, principalmente en materia de liquidación de las transacciones de instrumentos financieros, y a que se analicen sus resultados. Si estas iniciativas fracasaran de manera general o no consiguieran mejorar la eficacia de las operaciones bursátiles en Europa, convendría estudiar la posibilidad de adoptar nuevas medidas reglamentarias que pudieran aportar mejoras.

Bruselas, 13 de febrero de 2008.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

⁽²³⁾ Véase http://ec.europa.eu/internal_market/financial-markets/clearing/communication_de.htm#code.