

Diario Oficial

de las Comunidades Europeas

ISSN 0257-7763

C 18

39º año

22 de enero de 1996

Edición
en lengua española

Comunicaciones e informaciones

<u>Número de información</u>	Sumario	Página
	I <i>Comunicaciones</i>	
	
	II <i>Actos jurídicos preparatorios</i>	
	Comité Económico y Social	
	Sesión de octubre de 1995	
96/C 18/01	Dictamen sobre los productos derivados	1
96/C 18/02	Dictamen sobre la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre productos sanitarios para diagnóstico in vitro	12
96/C 18/03	Dictamen sobre la propuesta de Reglamento (CE) del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CEE) nº 1973/92 del Consejo por el que se crea un instrumento financiero para el medio ambiente (LIFE)	15
96/C 18/04	Dictamen sobre la propuesta de Reglamento (CE) del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CEE) nº 259/93 relativo a la vigilancia y al control de los traslados de residuos en el interior, a la entrada y a la salida de la Comunidad Europea	18
96/C 18/05	Dictamen sobre la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 95/2/CE del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a aditivos alimentarios distintos de los colorantes y edulcorantes	20
96/C 18/06	Dictamen sobre la revisión del Reglamento sobre las operaciones de concentración entre empresas	21



Precio: 30 ecus

(continúa al dorso)

<u>Número de información</u>	Sumario (<i>continuación</i>)	Página
96/C 18/07	Dictamen sobre el quinto informe anual sobre la aplicación de la reforma de los Fondos estructurales (1993)	25
96/C 18/08	Dictamen sobre los costes de infraestructura en el sector del transporte de mercancías por carretera como base para una comparación con otros medios de transporte	27
96/C 18/09	Dictamen sobre la comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre las aplicaciones de la telemática al transporte en Europa	32
96/C 18/10	Dictamen sobre la propuesta de Decisión del Consejo por la que se aprueban las modificaciones de los estatutos de la Empresa Común Joint European Torus (JET)	36
96/C 18/11	Dictamen sobre el paro juvenil	37
96/C 18/12	Dictamen sobre el desarrollo local en la política regional comunitaria	42
96/C 18/13	Dictamen sobre la coordinación de políticas de investigación y desarrollo tecnológico	54
96/C 18/14	Dictamen sobre las repercusiones de la PAC en el empleo y la situación social de los asalariados y los propietarios de explotaciones agrarias en la Unión Europea (15)	68
96/C 18/15	Dictamen sobre el tiempo de trabajo	74
96/C 18/16	Dictamen sobre la situación económica en 1995: aspectos coyunturales y estructurales del empleo	83
96/C 18/17	Dictamen sobre la propuesta de Decisión del Consejo relativa a la participación financiera de la Comunidad en determinados gastos realizados por los Estados miembros para la aplicación del régimen de control aplicable a la política pesquera común	100
96/C 18/18	Dictamen sobre la propuesta de Reglamento (CE) del Consejo que modifica el Reglamento (CEE) nº 2847/93 por el que se establece un régimen de control aplicable a la política pesquera común	102
96/C 18/19	Dictamen sobre: <ul style="list-style-type: none"> — la propuesta de Reglamento del Consejo por el que se deroga el Reglamento 388/75/CEE relativo a la comunicación a la Comisión de las exportaciones de hidrocarburos a terceros países, — la propuesta de Reglamento del Consejo por el que se deroga el Reglamento 1055/72/CEE relativo a la comunicación a la Comisión de las importaciones de hidrocarburos, — la propuesta de Reglamento del Consejo por el que se deroga el Reglamento 1038/79/CEE relativo al apoyo comunitario a un proyecto de explotación de hidrocarburos en Groenlandia, y — la propuesta de Decisión del Consejo por la que se deroga la Recomendación 79/167/CECA, CEE, Euratom relativa a la reducción de la demanda de energía de los edificios en la Comunidad 	103
96/C 18/20	Dictamen sobre la propuesta de Reglamento (CE) del Consejo relativo a la comunicación a la Comisión de los proyectos de inversión de interés comunitario en los sectores del petróleo, del gas natural y de la electricidad	107

<u>Número de información</u>	Sumario (<i>continuación</i>)	Página
96/C 18/21	Dictamen sobre la comunicación de la Comisión y propuesta de Decisión del Consejo sobre las actividades de la Comisión en materia de análisis, investigación, cooperación y acción en el ámbito del empleo (ESSEN)	109
96/C 18/22	Dictamen relativo al «Libro Verde sobre las modalidades de transición a la moneda única»	112
96/C 18/23	Dictamen sobre la propuesta de directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva 86/378/CEE de 24 de julio de 1986 relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en los regímenes profesionales de seguridad social	132
96/C 18/24	Dictamen sobre la comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo: «Para una intensificación de la política de la Unión Europea respecto de MERCOSUR»	135
96/C 18/25	Dictamen sobre el tema: «Hacia un desarrollo sostenible— Revisión provisional del V Programa de acción de la Comunidad Europea en relación con el medio ambiente y el desarrollo sostenible»	141
96/C 18/26	Dictamen sobre el Tratado sobre la Carta de la Energía	146

II

(Actos jurídicos preparatorios)

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL

Dictamen sobre los productos derivados

(96/C 18/01)

El 23 de febrero de 1995, de conformidad con el apartado tercero del artículo 23 de su Reglamento Interno, el Comité Económico y Social decidió elaborar un dictamen de iniciativa sobre los productos derivados.

La Sección de Asuntos Económicos, Financieros y Monetarios, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 27 de septiembre de 1995 (Ponente: Sr. Pelletier).

En su 329º Pleno de los días 25 y 26 de octubre de 1995 (sesión del 25 de octubre de 1995), el Comité Económico y Social ha aprobado por muy amplia mayoría, con una abstención, el siguiente dictamen.

INTRODUCCIÓN

El empleo de productos derivados ha conocido un gran desarrollo en Europa y en el resto del mundo desde principios de los años ochenta. En la actualidad se estima que el volumen de capitales invertidos en estos instrumentos, anotados fuera de balance por las entidades de crédito y las empresas de inversión, puede ascender en determinados casos a diez veces el capital total del balance de dichos intermediarios financieros.

Este desarrollo espectacular se debe a las crecientes necesidades reales de los agentes económicos debido al aumento de la volatilidad de los tipos de interés, tipos de cambio, cotización de las acciones y precios de las materias primas. En esas condiciones, las empresas industriales y comerciales han podido, gracias a estos instrumentos, cubrir sus operaciones financieras y centrarse en su actividad esencial de producción y de comercialización.

No obstante, la actualidad reciente (Procter and Gamble, Metalgesellschaft, Bankers Trust, Orange County, Kashima Oil, Barings, etc.) muestra que grandes empresas industriales y comerciales, inversores institucionales, entes territoriales o bancos, han sufrido pérdidas significativas. Estos ejemplos sirven para recordar que los productos derivados entrañan un riesgo tanto para el usuario final como para los intermediarios.

En los Estados miembros de la Unión Europea (y, de forma más reciente, en el Parlamento Europeo) se ha

iniciado un debate sobre la legitimidad de los productos derivados a nivel de las autoridades de supervisión y de protección del ahorro, así como en los parlamentos nacionales. Asimismo, se han formulado preguntas a la Comisión —como recordaba hace poco el Sr. Mario Monti, Comisario encargado de los servicios financieros y los movimientos de capitales— para saber si tenía la intención de poner en marcha o de fomentar medidas relacionadas con el análisis o la reglamentación de dichos productos.

El CES, que en su momento emitió dictámenes sobre las directivas cautelares relativas a dichos instrumentos derivados (directiva sobre adecuación del capital, directiva sobre compensación respecto de los instrumentos incluidos en las cuentas de orden), ha considerado conveniente elaborar un dictamen de iniciativa sobre el tema.

El presente dictamen ha de permitir al CES fijar un marco global de reflexión sobre el tema y directrices que le sirvan para responder en el futuro a eventuales consultas sobre textos puntuales (directivas, recomendaciones, códigos deontológicos, etc.).

Por otra parte, el Comité Económico y Social es consciente de las repercusiones básicas de dichos instrumentos en la política monetaria, el desarrollo de la industria financiera, la confianza del ahorrador y la financiación de las empresas. Estos diferentes aspectos son determinantes para el éxito del mercado único y de la Unión Económica y Monetaria. No obstante, para ser

eficaces y evitar todo falseamiento de la competencia entre los participantes y las zonas geográficas, la solución de dichos problemas sólo puede buscarse a nivel internacional mediante la adopción de una normativa armonizada. Es indispensable que Europa participe en esta concertación que ya se ha iniciado en el Comité de Basilea, en el Comité «Euromonnaies» del Banco de Pagos Internacionales (BPI), así como en la OICV⁽¹⁾.

De forma voluntaria se ha limitado el contenido del dictamen al análisis, por una parte, de los productos derivados, su utilidad y riesgos y, por otra, de la reglamentación existente y de las recomendaciones que puede formular el CES sobre sus normas de utilización. No se abordará el tema, esencial pero muy amplio, de la necesidad de garantizar la estabilidad del sistema monetario internacional con la aplicación de políticas económicas y monetarias adecuadas en los diferentes Estados y con el refuerzo de la coordinación internacional en este ámbito.

1. Los productos derivados: su utilidad y sus riesgos

1.1. Definición

1.1.1. Los productos derivados son instrumentos financieros que permiten cubrirse contra variaciones adversas o beneficiarse de variaciones anticipadas de la cotización de activos llamados «subyacentes» como acciones, materias primas, índices bursátiles, tipos de cambio o tipos de interés.

1.1.2. Se considera que estos productos son complejos porque su evolución depende de la de los precios de los activos en los que se basan, de ahí el nombre de «productos derivados».

1.1.3. En la sección B del anexo de la Directiva relativa a los servicios de inversión⁽²⁾ se enumeran de forma explícita. Se trata de⁽³⁾:

- los contratos financieros a plazo (futuros), incluidos los instrumentos equivalentes que requieran pago en efectivo;
- los contratos a plazo sobre tipos de interés (FRA);
- los contratos de permuta (swaps) sobre tipos de interés, sobre divisas o los contratos de intercambios ligados a acciones o a un índice sobre acciones («equity swaps»);
- opciones destinadas a la compra o venta de cualquiera de los instrumentos anteriores, incluidos los instrumentos equivalentes que requieran pago en efectivo. Concretamente, se incluyen en esta categoría las opciones sobre divisas y sobre tipos de interés.

⁽¹⁾ Organización internacional que agrupa a las autoridades encargadas del control de los mercados de valores (SEC, CONSOB, COB, etc.).

⁽²⁾ DO nº C 298 de 27. 11. 1989, p. 6.

⁽³⁾ A título indicativo.

1.1.4. Por otra parte, recientemente han aparecido determinados productos derivados que se denominan «estructurados». Son productos a medida que resultan de la combinación de títulos (obligaciones, títulos de crédito negociables o de deuda) y de un conjunto de productos derivados, sin ninguna restricción respecto de los activos subyacentes. De esta forma, los inversores pueden beneficiarse de la globalización de los mercados vinculando el rendimiento de su cartera a un índice bursátil, una cesta de índices o incluso a variaciones de los tipos de cambio y de interés de varios países. Con los productos estructurados se quieren satisfacer necesidades más específicas. Por lo tanto, las estructuras financieras resultantes son más complejas y especializadas.

1.2. Clasificación de los productos derivados

Los productos derivados se clasifican generalmente con arreglo a dos criterios esenciales: el tipo de mercado en el que se negocian y el tipo de contrato.

1.2.1. Tipo de mercado

Los mercados no organizados o «over the counter» (OTC) se distinguen de los mercados organizados o «regulated markets» en que disponen de una cámara de compensación o «clearing house» y en que las posiciones de los «dealers» (agentes por cuenta propia) pueden ser controladas. Por esta razón, en los mercados no organizados los riesgos son mayores que en los mercados organizados.

1.2.1.1. En los mercados no organizados u OTC («over the counter»), los productos derivados no están normalizados, con el fin de adecuarse perfectamente a las necesidades de los clientes. La negociación entre las dos partes es contractual, sin que intervenga una cámara de compensación. El mercado no existe físicamente (no hay bolsa).

1.2.1.2. En los mercados organizados: Chicago Mercantile Exchange-International Monetary Market (CME-IMM), SIMEX, NYFG, LIFE, TIFFE, MATIFE, Deutsche Terminbörse (DTB), el vencimiento, volumen y condiciones de liquidación de los productos derivados están estandarizados. Una cámara de compensación media entre los dos cocontratantes, lo que reduce, e incluso anula, el riesgo de contrapartida. Por otra parte, el funcionamiento de la estructura del mercado permite una mayor liquidez de los contratos.

1.2.2. Tipos de contrato

Hay dos grandes familias de productos derivados.

1.2.2.1. Contratos a plazo:

- «Swaps» (contratos de permuta): intercambio de flujos financieros entre dos partes realizado exclusivamente en mercados no organizados.

- «Forwards»: contratos de compraventa de un producto o de un instrumento financiero al precio del día de la negociación y entrega en una fecha fijada de antemano. Estos contratos se negocian en mercados no organizados.
- Futuros: contratos de compraventa de una mercancía o de un instrumento financiero, a un precio determinado para entrega en una fecha fijada de antemano y que se negocian en un mercado organizado.

1.2.2.2. Opciones:

Son contratos que dan derecho, pero no obligan, a comprar o vender una mercancía o un instrumento financiero en una fecha determinada, o antes, a cambio de una prima; si no se ejerce el derecho, la opción se pierde. Las opciones pueden negociarse tanto en un mercado organizado como en un mercado no organizado.

Los activos en los que se basan son fundamentalmente: tipos de interés, acciones, tipos de cambio, índices y materias primas.

Los productos se vuelven cada vez más complejos, dado que pueden combinar varios contratos (por ejemplo, swaps+opciones o «swaptions»), varios activos subyacentes y hacer referencia a activos o índices múltiples.

1.3. Participantes en el mercado de productos derivados

Existen dos grandes categorías de participantes: intermediarios y usuarios finales.

1.3.1. Los intermediarios (bancos y empresas de inversión) pueden operar por cuenta de terceros, ac-

tuando como simples corredores que no asumen ningún riesgo, o por cuenta propia. Las dos funciones pueden ejercerse de forma simultánea.

1.3.2. Los principales usuarios finales⁽¹⁾ son:

- bancos o intermediarios financieros para la gestión de activos-pasivos;
- inversores institucionales, fondos de inversión, empresas de seguros, fondos de pensiones, etc.;
- empresas industriales y comerciales;
- Estados y entes territoriales. Numerosos Estados y organizaciones internacionales utilizan los productos derivados, al igual que los entes territoriales ingleses, franceses y norteamericanos.

1.4. Volumen de las operaciones de productos derivados

1.4.1. Las estadísticas internacionales, presentadas en los cuadros siguientes del BPI, sólo ofrecen una imagen indicativa de los volúmenes negociados.

1.4.2. En efecto, estas estadísticas se elaboran a partir de la cuantía del notional contratado y no de la posición real. La falta de exactitud se debe a dos motivos:

- los datos contables se ven aumentados por un efecto de acumulación: se suman unos contratos a otros que anulan los efectos de los primeros. Este fenómeno debería desaparecer con un modo de cálculo de compensación bilateral («netting») o multilateral («clearing»);
- los datos sólo son una estimación parcial, al no disponer de información precisa sobre el volumen negociado en los mercados no organizados.

1.4.3. Por otra parte, de acuerdo con los datos de FOREX, el 49% de las operaciones sobre divisas corresponden a posiciones a muy corto plazo: entre 30 minutos y cinco horas.

(1) Esta lista tiene carácter indicativo.

Importes notacionales a finales de año en los mercados organizados, en miles de millones de dólares

	1986	1990	1992	1993
Total de los mercados organizados	589	2 290	4 783	7 839
Contratos a plazo sobre tipos de interés	370	1 454	3 248	4 960
Opciones sobre tipos de interés	146	599	1 385	2 362
Contratos a plazo sobre divisas	10	16	24	30
Opciones sobre tipos de cambio	39	56	80	81
Contratos a plazo sobre índices bursátiles	15	70	81	119
Opciones sobre contratos de índices bursátiles	8	95	164	286

**Importes notacionales a finales de año de instrumentos negociados en los mercados no organizados,
en miles de millones de dólares**

	1986	1990	1992	1993
Total de productos derivados negociados	500	3 450	5 345	no disponible
Permutas sobre tipos de interés	400	2 311	3 850	ídem
Permutas sobre divisas	100	577	860	ídem
Otros instrumentos derivados		561	634	ídem

1.4.4. Según estimaciones del « Wall Street Journal », en 1993 el saldo vivo total era de 10 billones de dólares, en 1994 era de 16 billones de dólares y en 1995 se calcula que el nivel se situará entre 35 y 40 billones de dólares.

Comparación entre los mercados de productos derivados y los de acciones y obligaciones, en miles de millones de dólares

	1990
Saldo vivo de los productos derivados en mercados organizados	2 290
Saldo vivo de los productos derivados en mercados no organizados	3 450
Importe de las operaciones con acciones en todas las bolsas internacionales (*)	5 912
Importe de las operaciones con obligaciones en todas las bolsas internacionales (*)	3 651

(*) Fuente: FIBV.

1.5. Utilidad de los productos derivados

1.5.1. Técnicas financieras adaptadas

Los productos derivados ofrecen a toda empresa que desee utilizarlos una técnica de cobertura flexible para los créditos, la gestión de tesorería, la cartera de valores negociables o la gestión de divisas que deba recibir o entregar en operaciones financieras o comerciales. Lo mismo puede decirse para los productos alimenticios y mercancías en el marco de una actividad industrial o comercial.

1.5.2. Una respuesta a una necesidad real de la economía

1.5.2.1. Los productos derivados se introdujeron como una garantía frente a las incertidumbres del sistema financiero, flotación de divisas, tipos de interés, oscilaciones de la bolsa y de las materias primas.

1.5.2.2. Los productos derivados permiten a los agentes económicos protegerse de riesgos conocidos y, por lo tanto, concentrarse en su actividad principal.

1.5.2.3. Asimismo, ofrecen múltiples posibilidades a la clientela y a las entidades financieras. Véanse los siguientes ejemplos de utilización de los productos derivados:

- a) Posibilidad de que las empresas se beneficien de una bajada de los tipos de interés en sus operaciones de crédito

Supongamos que se ofrecen créditos a empresas a cuatro años y al 7,5 %. Una empresa quiere financiar una inversión con un plazo de cuatro años. Las observaciones históricas señalan que, en cuatro años, es muy probable que los tipos de interés bajen de forma considerable; por lo tanto, la empresa buscará una financiación que le permita beneficiarse de dicho descenso sin estar expuesta ulteriormente a una fuerte subida de los tipos. Muchas entidades financieras ofrecen ya este tipo de financiación a cambio de un pequeño suplemento con respecto al préstamo clásico como remuneración por el servicio adicional; en el caso presente, el tipo de interés sería del 7,8 %. Para ofrecer este servicio, las entidades de crédito recurren a productos derivados: los caps (productos en los que se fija un interés tope).

Si los tipos bajan al 6,5 %, la empresa pagará un 6,8 %. Con una financiación clásica, su tipo de interés se mantendría en el 7,5 %. Por consiguiente, con un suplemento del 0,3 %, la empresa se ha ahorrado un 1 %, lo que representa una ganancia anual de 0,7 millones en un préstamo de 100 millones.

Además, si se produce una subida brusca hasta el 9 %, la empresa no pagará más del 7,8 %.

Este ejemplo también es válido para los préstamos hipotecarios, por ejemplo, a particulares.

- b) Reducción de los baremos propuestos a la clientela merced a la oportunidad que tienen las entidades financieras de refinanciarse a escala internacional

Los contratos de permuta sobre tipos de interés y de cambio permiten a las entidades financieras aprovechar oportunidades en los mercados extranjeros para reducir

el coste de su refinanciación, en función de las anticipaciones propias de cada mercado. De esta forma, una entidad financiera que necesite francos a un tipo de interés fijo podrá aprovecharse del tipo de cambio competitivo del dólar y a un tipo de interés variable: los dólares con interés variable se intercambiarán, gracias a una permuta sobre tipos de interés y de cambio, con francos a interés fijo. La clientela podrá beneficiarse de este ahorro mediante unos precios más bajos.

1.5.3. Riesgos que deben controlarse

Los productos derivados no presentan en el ámbito financiero riesgos radicalmente nuevos, pero modifican las características y, a veces, la intensidad de algunos de ellos. Las autoridades de regulación y los profesionales han inventariado siete riesgos principales que acompañan la utilización de productos derivados.

1.5.3.1. El riesgo de crédito (o riesgo de contrapartida) hace referencia al riesgo de incumplimiento de la contrapartida. En general, se considera que este riesgo es infimo en los mercados organizados gracias a la intervención de una cámara de compensación que, a su vez, se protege del riesgo de incumplimiento de un participante exigiendo por adelantado un depósito de garantía o margen y revisando diariamente la cantidad depositada. En cambio, el riesgo es real en el mercado no organizado.

1.5.3.2. El riesgo de mercado mide el riesgo derivado de la variación del valor del activo subyacente.

Los contratos a plazo (futuros) y los contratos de permuta (swaps) presentan riesgos de beneficio o de pérdida en función de la evolución de los tipos de interés o de cambio.

Las opciones tienen riesgos adicionales:

- Riesgo de mercado asimétrico en función de que se compre o se venda la opción, porque, en el primer caso, la pérdida potencial se limita al importe de la prima pagada, mientras que en el segundo supuesto la pérdida es ilimitada: se trata de una venta en descubierto.
- Riesgos específicos, dado que el valor de las opciones depende del precio del activo subyacente, del grado anticipado de volatilidad de dicho activo y del valor tiempo. Esta característica obliga a los usuarios a compensar los riesgos derivados de posiciones en opciones mediante otras opciones.

1.5.3.3. El riesgo de liquidez se produce cuando el producto derivado no puede cederse rápidamente a un precio cercano al valor intrínseco. Este riesgo es mayor en los mercados no organizados.

1.5.3.4. El riesgo de liquidación o de entrega aparece cuando la entrega de los títulos no coincide con la de la liquidación.

1.5.3.5. El riesgo operativo: los procedimientos y controles internos inadecuados, los errores humanos, los fallos en la gestión o el fraude puede provocar pérdidas considerables.

El establecimiento de controles internos independientes de los operadores es, por lo tanto, esencial. Las pérdidas que se han producido recientemente en operaciones con productos derivados dan idea de los problemas de control de dichas operaciones dentro de las propias empresas y entidades financieras.

1.5.3.6. El riesgo jurídico. Los riesgos jurídicos dependen de la legislación sobre quiebra que deba aplicarse, pero también de la habilitación de una de las partes para adquirir compromisos o de los derechos de la parte perjudicada en caso de irregularidad de una de las partes.

1.5.3.7. El riesgo sistémico. El desarrollo de la utilización de los productos derivados y su concentración en un número reducido de intermediarios plantea el problema del riesgo sistémico, esto es, el hundimiento simultáneo de agentes importantes en los mercados.

1.5.3.8. El riesgo de aumento de la volatilidad de los mercados. Algunos productos financieros, como los llamados « knock out », pueden acarrear un aumento de la volatilidad de los mercados, contra cuyas variaciones los clientes querrian asegurarse.

Esta desestabilización del mercado se ve amplificada por las operaciones financieras con una fuerte componente especulativa y, por esta razón, este tipo de productos debería ser fuertemente limitado o condicionado, e incluso prohibido.

2. Reglamentación vigente e informes de reflexión sobre los productos derivados

2.1. Medidas adoptadas en la Unión Europea

2.1.1. Recientemente se han aprobado varias directivas que delimitan un marco cautelar preciso para el control de los riesgos propios de los instrumentos derivados.

2.1.2. La Directiva sobre el coeficiente de solvencia⁽¹⁾, que entró en vigor el 1 de enero de 1991, se refiere en especial al riesgo de crédito inherente a los instrumentos sobre tipos de interés y sobre tipos de cambio consignados en las cuentas de orden. Por otra parte, en la Directiva sobre adecuación del capital⁽²⁾ se ha introducido la contabilización del riesgo de mercado.

2.1.3. En la Directiva sobre adecuación del capital, que los Estados miembros deben transponer antes del 1 de enero de 1996, se trata el riesgo de mercado para los instrumentos derivados que forman parte de la cartera de negociación. Para dichos instrumentos se refuerzan de forma significativa las exigencias de capital, con lo que se da respuesta a determinadas críticas formuladas cuando se adoptó el coeficiente de solvencia por quienes consideraban que los productos derivados recibían una ponderación favorable.

(1) DO nº C 337 de 21. 12. 1988, p. 8.

(2) DO nº C 69 de 18. 3. 1991, p. 1.

2.1.3.1. Esta Directiva se aplica a la entidades de crédito y a las empresas de inversión de forma consolidada. Asimismo, se instaura un control de los grandes riesgos de mercado.

2.1.4. Por otra parte, en esta Directiva y en la Directiva de servicios de inversión⁽¹⁾ se establecen para las entidades de crédito normas muy precisas de control interno y de conocimiento diario de sus posiciones financieras.

2.1.5. Asimismo, la Directiva relativa a la compensación por novación⁽²⁾ para operaciones consignadas en las cuentas de orden ha permitido que se aplique a los productos derivados un planteamiento en el que se considere el «neto» y no el «bruto». Este planteamiento refleja mejor los riesgos contraídos.

2.1.6. En 1994 se creó un grupo de expertos presidido por la Comisión para examinar eventuales medidas en el ámbito de los productos derivados.

2.2. Medidas adoptadas por el Comité de Basilea

2.2.1. El Comité de Basilea también ha elaborado recomendaciones sobre la ampliación del acuerdo sobre requisitos de capital a los riesgos de mercado. A partir de finales de 1997, o antes si así lo solicitaran las autoridades nacionales de supervisión, los bancos deberán calcular sus riesgos de mercado—incluyendo también los productos derivados— y aplicar las exigencias de capital.

2.2.2. Los bancos podrán elegir entre dos métodos para calcular los riesgos de mercado:

- calcular los riesgos de forma normalizada. Este planteamiento corresponde al establecido en la Directiva sobre adecuación del capital;
- el otro es más innovador y permite a las entidades utilizar cálculos de riesgo obtenidos a partir de su propio modelo de gestión interna de riesgos.

2.2.3. Modelos internos

2.2.3.1. Los modelos internos de gestión de riesgos de mercado se basan en el siguiente marco conceptual general: los datos relativos a las variables de mercado y a las posiciones de negociación se introducen, junto con determinados parámetros de cálculo, en un programa de modelos que evalúa los riesgos de mercado expresados en la forma de un importe expuesto al riesgo o pérdida potencial (value at risk). Esta última se define como la estimación, con cierto grado de probabilidad estadística, de las pérdidas máximas eventuales en relación con la cartera.

⁽¹⁾ DO nº C 298 de 27. 11. 1989, p. 6.

⁽²⁾ DO nº C 393 de 31. 12. 1994, p. 20.

2.2.3.2. El mecanismo se puede describir de forma esquemática como sigue:

a) Datos iniciales

Los sistemas de cálculo trabajan con los siguientes tres grandes grupos de datos:

- las posiciones fruto de las actividades de negociación;
- las variables de los mercados (tipo de interés y de cambio, precio de las acciones y productos de base) que constituyen factores de riesgo con repercusiones en las diferentes posiciones de la cartera;
- los parámetros de cálculo: período de posesión, durante el cual el valor de las posiciones puede variar; período de observación, que es el plazo de tiempo durante el cual se han observado las variables de riesgo; e intervalo de confianza, que determina el nivel de protección que se considera prudente.

b) Procesamiento de los datos

Con dichos datos, el modelo calcula para cada posición la variación potencial de valor derivada de las fluctuaciones fijadas de los factores de riesgo correspondientes.

Los bancos utilizan generalmente tres métodos para estimar los riesgos de mercado: el análisis de varianza y covarianza, la simulación histórica y, de forma menos corriente, el método de Montecarlo, que estima el valor de una cartera con una gran gama de precios.

c) Resultados

Cada uno de estos tres métodos da como resultado final del análisis una cifra correspondiente a la pérdida potencial.

Por otra parte, el Comité de Basilea ha elaborado otras recomendaciones distintas de las referentes a los requisitos de capital, referidas de forma específica al control de los riesgos de los productos derivados.

2.2.4. Directrices para la gestión de los riesgos inherentes a los productos derivados

2.2.4.1. En julio de 1994, el Comité de Basilea y la OICV publicaron un documento sobre prácticas correctas de gestión interna de riesgos para el uso eficaz de los instrumentos derivados por parte de los operadores y de los usuarios finales.

2.2.4.2. Los principios generales son los siguientes:

- seguimiento adecuado por parte del consejo de administración y la dirección general de las entidades;
- procedimiento adecuado de gestión de riesgos que incluya límites de los riesgos potenciales, procedimientos de estimación y sistemas de información fiables, control permanente de los riesgos e información frecuente a la dirección;
- auditorías y controles detallados.

2.2.5. Marco de información de las autoridades de regulación bancaria y financiera sobre las operaciones con productos derivados de bancos y empresas de inversión

2.2.5.1. En este informe, elaborado en mayo de 1995, se determina el tipo de información de que deberían disponer las entidades financieras y que únicamente podrían consultar las autoridades de supervisión.

2.2.5.2. La primera parte del informe es una recopilación de datos importantes para valorar los riesgos propios de los productos derivados, en la que podrán inspirarse las autoridades de supervisión cuando amplíen su sistema de notificación. Estos datos abarcan el riesgo crediticio, el riesgo de liquidez, el riesgo de mercado y los beneficios.

2.2.5.3. En la segunda parte se establece el marco mínimo común para los datos que deben facilitarse a las autoridades de supervisión.

2.3. Reflexiones de los profesionales: el informe del Grupo de Treinta

2.3.1. El Grupo de Treinta (G30) agrupa a 30 bancos especializados en productos derivados. El objetivo de este grupo de profesionales directamente interesados en la estabilidad y funcionamiento de los mercados financieros es explicar las prácticas y principios de dichos mercados.

2.3.2. En un estudio realizado en julio de 1993 este grupo determinó las normas de gestión básicas de dichos productos, con el fin de definir y limitar los riesgos que generan. Esta reflexión es complementaria e independiente de los trabajos de los bancos centrales.

2.3.3. Las veinte recomendaciones presentadas ofrecen la oportunidad de generalizar prácticas que, de forma implícita, el mercado considera válidas. En resumen, sugieren que cada agente o usuario final de productos derivados respete los principios siguientes:

- determinar, en el nivel máximo de decisión, el campo de actividad y la estrategia que debe aplicarse en el ámbito de los productos derivados;
- evaluar las posiciones al precio de mercado;
- cuantificar el riesgo de mercado en supuestos límite;
- determinar el riesgo de crédito mediante cálculos frecuentes de las pérdidas potenciales o reales en comparación con los límites de crédito;
- reducir el riesgo de crédito, autorizando la compensación multiproductos y generalizando el uso de una mensajería normalizada;
- aplicar la función de gestión del riesgo, independiente de la del operador;

- autorizar exclusivamente a los profesionales a intervenir en estos mercados;

- desarrollar sistemas informáticos suficientemente sofisticados para medir, gestionar y controlar las operaciones de productos derivados de forma fiable y precisa;

- adoptar, hasta que se establezcan normas internacionales, prácticas contables transparentes y coherentes.

2.3.4. Junto a estos principios destinados a los profesionales, en el informe se definen y desarrollan cuatro recomendaciones destinadas al legislador. Su objetivo es reforzar la infraestructura financiera de los mercados:

- simplificar el sistema de imposición;

- subsanar las incertidumbres jurídicas siguiendo los usos del mercado;

- reconocer la compensación multiproductos y adaptar los acuerdos de Basilea sobre coeficiente del capital;

- formalizar un marco contable estándar.

2.3.5. Este informe constituye el primer intento de determinar los problemas propios de los mercados de productos derivados. Esta concertación mundial, aunque no sea vinculante por el momento, servirá sin lugar a dudas de base para la elaboración de normas internacionales.

2.4. Los trabajos del Comité permanente «Euromonnaies»

De forma paralela a los trabajos del Comité de Basilea, los bancos centrales han llevado a cabo una reflexión sobre los productos derivados en el Comité permanente «Euromonnaies». Tres estudios importantes se centran en los productos derivados:

2.4.1. En el Informe Hannoun se examinan las consecuencias de los productos derivados para la política monetaria. Sus conclusiones esenciales son las siguientes.

2.4.1.1. Los productos derivados no son más que una de las muchas innovaciones que han alterado el funcionamiento de los mercados financieros durante los últimos años y, probablemente, son más una consecuencia que una causa de la mayor volatilidad de los tipos de interés y de cambio.

2.4.1.2. Es difícil aislar su efecto sobre la economía y la política monetaria. No obstante, contribuyen a una asignación más eficaz de los recursos y tienden a reforzar la resistencia de la economía ante las crisis. Es poco probable que hayan afectado de forma significativa a los canales de transmisión de la política monetaria o a la eficacia de sus instrumentos tradicionales, aunque tengan un impacto potencial sobre los agregados monetarios o crediticios. Sin embargo, no existen indicios de que este impacto sea cuantitativamente significativo.

2.4.1.3. Por otra parte, se puede considerar que los mercados de derivados proporcionan a los bancos centrales nueva información para dirigir su política monetaria y ofrecen instrumentos adicionales para su ejecución.

2.4.1.4. En conclusión, en un entorno marcado por los productos derivados, los bancos centrales deben velar por que su política no contribuya a la incertidumbre, sino que facilite la adopción de medidas de anticipación estables y no inflacionistas.

2.4.1.5. Sin embargo, en una serie de puntos el informe no ha logrado llegar a conclusiones claras por falta de datos estadísticos suficientes. No obstante, las cuestiones planteadas son suficientemente importantes como para merecer, más adelante, un análisis más detallado por parte del CES, especialmente por lo que se refiere al papel del futuro Banco Central Europeo y a los instrumentos de política monetaria que se considerarán prioritarios.

2.4.2. En el Informe Brockmeijer, publicado en febrero de 1995, se analiza el seguimiento que deben realizar las autoridades en relación con las operaciones con productos derivados, para calcular su influencia en los riesgos de carácter macroprudencial que implican.

2.4.2.1. En el informe se formulan recomendaciones para establecer un sistema de seguimiento periódico de la categoría y la estructura de los mercados de productos derivados, incluidos los mercados no organizados.

2.4.2.2. Con tal fin se proponen dos medidas:

- una encuesta periódica entre un gran número de participantes en el ámbito de los productos derivados;
- un informe periódico (trimestral o semestral) de los cincuenta principales participantes en los mercados de productos derivados.

2.4.2.3. De esta forma se mejoraría la transparencia de los mercados de productos derivados, tanto por lo que se refiere a las posiciones de los participantes individuales como a la importancia y distribución de los riesgos. De lo contrario, la falta de transparencia, en caso de crisis, podría generar desconfianza hacia determinados participantes, lo cual podría crearles problemas de refinanciación.

2.4.2.4. Por otra parte, la carencia de información sobre las posiciones acumuladas y las necesidades de cobertura podría llevar a los participantes a basar sus estrategias en hipótesis poco realistas sobre la liquidez del mercado.

2.4.3. En el Informe Fisher, publicado en el otoño de 1994, se pide a los intermediarios financieros que se comprometan a mejorar la información que ofrecen sobre sus operaciones mediante la publicación periódica de datos cuantitativos y cualitativos sobre los riesgos contraídos y los resultados obtenidos.

2.4.3.1. La idea subyacente es que la publicación de información más precisa por parte de los intermediarios financieros aumenta la transparencia de los mercados,

saliendo así al encuentro de las preocupaciones de las autoridades, contrapartidas y accionistas de las entidades.

2.4.3.2. En el informe se señala que las normas contables vigentes no permiten facilitar esta información. En cambio, en los sistemas internos de gestión de riesgos que utilizan las entidades se estiman y cuantifican ya esos riesgos.

2.4.3.3. Por consiguiente, en el informe se propone utilizar con fines de publicación la información generada con dichos sistemas internos de gestión de riesgos.

2.4.4. El Comité permanente «Euromonnaies» recomienda que todos los intermediarios financieros publiquen información:

- sobre riesgos de mercado y sobre los resultados obtenidos en materia de gestión de dichos riesgos (estimación previa del riesgo e indicación de los resultados obtenidos a posteriori);
- sobre el riesgo de contrapartida, separando el riesgo existente del riesgo potencial futuro y ofreciendo indicaciones sobre la solvencia de las contrapartidas.

3. Recomendaciones del CES

3.0.1. El CES observa que los mercados de productos derivados presentan desde hace varios años un desarrollo espectacular.

3.0.2. Un porcentaje significativo de este crecimiento corresponde a los productos negociados en mercados no organizados. Se trata de productos negociados fuera del mercado y no estandarizados, dado que se crean ad hoc para satisfacer las necesidades de los clientes.

3.0.3. Este crecimiento se explica por un mayor eficacia en la gestión del riesgo. Al facilitar la aplicación de estrategias de aseguramiento de los activos financieros, brindan protección a los agentes económicos.

3.0.4. Hay que señalar que los riesgos de los mercados de derivados, sin que deban subestimarse, no son ni nuevos respecto de las actividades financieras tradicionales ni superiores en cuantía a los de otros sectores (inmobiliarios, riesgo país, etc.)

3.0.5. Existen pocas dudas sobre los beneficios que los productos derivados aportan a la gestión y al funcionamiento de los mercados financieros. No obstante, hay que reducir los costes por usos imprudentes y especulativos.

3.0.6. En efecto, las técnicas de gestión ofrecen la posibilidad de abrir posiciones multimillonarias en cuestión de segundos, permitiendo un efecto de apalancamiento financiero. Por su complejidad, estas técnicas hacen difícil la evaluación y el control del riesgo total asumido.

3.0.7. Dichas técnicas son controlables, sobre todo después de la reciente adopción de un enfoque cauteloso y eficaz que integra los riesgos de mercado y de contrapartida.

3.0.8. La clave del control de riesgos reside en los controles internos y los procedimientos de seguimiento de los riesgos, en especial, por parte de los consejos de administración así como en el aumento del control por parte de las instituciones de vigilancia para que éstas puedan comprobar que los controles internos se realizan efectivamente.

3.0.9. El riesgo operativo derivado de una gestión osada de algunos empleados exige procedimientos de control internos que garanticen que los riesgos asumidos son conocidos, calculados, gestionados, controlados y contabilizados a través de un sistema que separe e independice los procedimientos de gestión de los de seguimiento y control.

3.0.10. Es necesario que los consejos de administración y las direcciones generales participen en la elaboración de las orientaciones concretas sobre el uso de productos derivados y en el diseño de la estrategia de los bancos.

3.0.11. Es necesario que la dirección tenga una idea clara del carácter y la amplitud de los riesgos inherentes a las operaciones con productos derivados y no se base exclusivamente en las decisiones de los especialistas.

3.0.12. Es necesario también que los sistemas de remuneración de los operadores no tengan en cuenta sólo el volumen de beneficios, sino también la regularidad en el tiempo, el volumen de riesgos asumidos y los fondos propios utilizados.

3.0.13. De acuerdo con este análisis, el CES considera que hay que:

- respetar principios esenciales;
- evitar determinados escollos reglamentarios;
- mejorar los textos existentes;
- proponer iniciativas a los profesionales;
- impulsar reflexiones al respecto.

3.1. Principios esenciales que deben respetarse

3.1.1. La supervisión de los productos derivados tiene una dimensión internacional. Por consiguiente, debe llevar a la adopción de normas de alcance internacional. Dada la globalización de los mercados y la libre circulación de capitales, sería erróneo y, en cualquier caso, inaceptable elaborar medidas sólo para la Unión Europea: tal decisión perjudicaría gravemente al sector bancario europeo, sobre todo frente a sus principales competidores japoneses y norteamericanos, y sus consecuencias serían desastrosas.

3.1.2. El mercado de productos derivados no es sólo un mercado interbancario; el sector industrial también está muy presente. Ahora bien, los bancos ya están sujetos a normas muy estrictas, lo que no ocurre con las empresas industriales.

3.1.3. Ello plantea un problema de competencia en condiciones iguales, pero que también preocupa al sector bancario dado que las empresas industriales son su contrapartida.

3.2. Escollos que deben evitarse

3.2.1. El CES considera que las medidas con las que se pretenden limitar los movimientos de capitales a escala internacional, además de infringir lo dispuesto en el Tratado CE, plantean problemas técnicos y prácticos insuperables y daría lugar, en economías muy abiertas, a la creación de paraísos en los que no se aplicaría ninguna legislación, hecho a todas luces contrario al objetivo perseguido. Además, estas medidas dificultarían el desarrollo del mercado único y de la Unión Económica y Monetaria.

3.2.2. Asimismo, es aconsejable adaptar las normas cautelares a los riesgos de dichos instrumentos. En efecto, no conviene penalizar unos productos que favorecen la innovación respecto de otras técnicas financieras, ni refrenar las iniciativas de los intermediarios europeos sometidos a una dura competencia internacional, sino hay que establecer mecanismos que permitan conocer mejor los riesgos así como la creación por parte de los intermediarios y los usuarios de dispositivos capaces de controlarlos y gestionarlos. No han sido los productos derivados los que han provocado el riesgo: han sido más bien los riesgos (volatilidad incontrolada, etc.) los que han dado lugar a los productos derivados.

3.2.3. Por otra parte, determinadas propuestas concretas a nivel europeo como la teneduría de un registro de productos derivados o la creación de tarjetas profesionales para los operadores se basan en principios que condicionan la habilitación de las empresas de inversión que deseen obtener un pasaporte europeo para dichas actividades.

3.2.4. Teneduría de un registro

3.2.4.1. El CES se muestra escéptico en cuanto a la idea de crear un registro europeo en el que estén inventariados los productos derivados. En especial, imponer la divulgación de productos derivados sofisticados obligaría a los bancos a desvelar su «saber hacer», cosa que no cabe contemplar. Además, los bancos deberían soportar obligaciones administrativas y costes adicionales.

3.2.4.2. Por lo demás, el CES cuestiona la utilidad de dicho registro. La función de controlar los productos derivados incumbe ante todo a las autoridades de

supervisión. Asimismo, para que el control sea eficaz, es esencial que se ejerza lo más cerca posible de la entidad controlada. Ahora bien, en la Directiva sobre la adecuación del capital se obliga a las entidades de crédito a notificar la composición de su cartera de negociación a las autoridades de supervisión. Por lo tanto, en cuanto se incorpore esta directiva a las legislaciones nacionales se habrá logrado el objetivo de la identificación de los productos derivados en función de la cartera, y se habrán protegido los conocimientos específicos de las entidades innovadoras ya que la información sólo será consultada por las autoridades de supervisión.

3.2.4.3. En consecuencia, el CES considera que los beneficios que podrían lograrse con la instauración de dicho registro son ínfimos en comparación con los inconvenientes, y se muestra contrario a dicha medida.

3.2.5. Examen profesional

3.2.5.1. En el artículo 11 de la Directiva sobre servicios de inversión se establece que los Estados miembros aprobarán normas de conducta para que las empresas de inversión operen con la lealtad, esmero, diligencia y competencia debidos a sus clientes. El CES opina que, por el momento, este ámbito debe seguir siendo competencia de los Estados miembros. No obstante, la Unión Europea podría intervenir si las disposiciones adoptadas por éstos resultaran insuficientes de forma manifiesta.

3.3. Limitación de las operaciones con productos derivados de carácter especulativo

3.3.1. El empleo de productos derivados ya está sujeto a límites: por una parte, en la Directiva sobre adecuación del capital, al imponer a los bancos la constitución de fondos propios para los riesgos que asuman, se vincula el riesgo inherente a los productos derivados con la cuantía de los fondos propios; por otra parte, en la Directiva sobre operaciones de gran riesgo se prohíbe a los bancos asumir riesgos con un cliente o un grupo de clientes que excedan del 25% de sus fondos propios. Esta directiva se aplica a los productos derivados.

3.3.2. Asimismo, cabe señalar que un tercero no puede distinguir entre una operación de cobertura (hedging) y una operación puramente especulativa.

3.4. Mejoras indispensables

3.4.1. Por lo que se refiere a las directivas cautelares, el CES recomienda que se favorezca la creación de una rigurosa organización interna de seguimiento y control de los productos derivados basada en la utilización de modelos internos por parte de las entidades. Se trata, en efecto, de un procedimiento adaptado para lograr un

buen control de los riesgos complejos. Su penalización mediante un coeficiente multiplicador, que podría ser establecido por el Comité de Basilea y adoptado por la Comisión, desincentivará la investigación en este ámbito.

3.4.2. Si una gran parte de la fiabilidad de estos mercados reside en el control de las operaciones que generan, también es indispensable que el sistema de control interno de estas entidades sea objeto de una supervisión adecuada por parte de las autoridades. La reducción de los márgenes ha llevado a algunas entidades a buscar rentabilidades adicionales en la asunción de riesgos (créditos sindicados sudamericanos en los años 1975-1982, bolsas de América Latina entre 1991 y 1994). Por lo tanto, es perfectamente lógico que en períodos de crisis financiera exista preocupación por los instrumentos derivados.

3.4.3. Ante esta situación, las empresas deben aplicar a estos instrumentos controles internos independientes y eficaces, los consejos de administración y las direcciones generales deben supervisarlos con atención y las autoridades deben verificar los procedimientos de gestión establecidos por bancos y entidades financieras, con el fin de evaluar su capacidad para gestionar las diferentes operaciones con productos derivados efectuadas por ellos y por su cuenta.

3.4.4. En la misma línea, es aconsejable aprobar a nivel europeo una directiva cautelar para los productos derivados sobre materias primas, dado que no es aceptable que determinados instrumentos no dispongan de normas cautelares adaptadas a nivel europeo.

3.4.5. Asimismo, el procedimiento y los plazos de adaptación demasiado largos de las directivas vigentes merman la eficacia de una reglamentación que debería adaptarse rápidamente a la evolución del mercado y a los riesgos observados.

3.4.6. Desde el punto de vista jurídico, el CES también hizo hincapié, en el dictamen sobre la Directiva relativa a los acuerdos de compensación, en la necesidad de que la Unión Europea dispusiera en todos los países de un marco jurídico estable para dichas operaciones, especialmente respecto de la legislación sobre quiebra.

3.4.7. Desde el punto de vista contable, la Comisión debería proponer la mejora de las normas aplicables a los diferentes tipos de instrumentos derivados.

3.5. Iniciativas que deben proponerse a los profesionales

3.5.1. Sería por otro lado aconsejable que las autoridades profesionales competentes elaboren convenios marco europeos y que se efectúen revisiones de los márgenes en los mercados no organizados. Existen contratos marco en diferentes países de la Unión Europea, pero su formulación no siempre está consolidada ni su utilización generalizada. Las autoridades europeas podrían contribuir a ello.

3.5.2. Asimismo, debe mejorarse la información disponible aprovechando el soporte de los informes anuales de las empresas, así como la participación de sus directivos. La complejidad se acepta cuando se puede comprender y calcular. Por consiguiente, parece conveniente que los accionistas estén al corriente de estas operaciones.

3.5.3. La información publicada por las empresas que utilizan los productos derivados y por los intermediarios debe ser equivalente. En efecto, estos últimos deben facilitar toda la información adecuada y necesaria a las autoridades de supervisión, aunque parece indispensable que puedan proteger su «savoir-faire» eximiéndoles de ciertas obligaciones en materia de publicación.

3.5.4. Los mercados no organizados son mercados sin reglamentación. Sólo puede establecerse un orden mediante un enfoque ad hoc. Los profesionales son, sin duda, los más capacitados para determinar las necesidades y proponer las soluciones que se adapten mejor a los problemas que puedan surgir. La posibilidad de un código deontológico elaborado por los profesionales es una vía que debe estudiarse. Actualmente se están adoptando algunas iniciativas en ese sentido en Estados Unidos. De hecho, las reflexiones de las autoridades de regulación internacionales se han basado en gran medida

en los informes del Grupo de Treinta, que agrupa a los grandes bancos internacionales que operan con dichos productos. No cabe duda de que sería fructífero aplicar este enfoque a nivel europeo.

3.6. *Otras reflexiones necesarias*

3.6.1. De forma voluntaria, el CES se ha limitado en el presente dictamen a las repercusiones de los productos derivados en materia de riesgos y de información financiera. Ello no supone subestimar la necesidad de ocuparse de las repercusiones que el dinamismo de estos mercados tiene para la economía y la política monetaria.

3.6.2. Dicha reflexión es tanto más importante cuanto que estos instrumentos tendrán un papel determinante en la fase de transición entre la decisión de la UEM y la constitución de la zona ECU.

3.6.3. El CES es consciente del clima de alarma que existe en la opinión pública de muchos países debido a determinados siniestros por la utilización de algunos productos derivados y considera necesario que las acciones de esclarecimiento, de las que este dictamen de iniciativa forma parte, deben complementarse mediante medidas adecuadas que, sin limitar no obstante el espectacular desarrollo de este sector, permitan una mejor información sobre los riesgos existentes.

Hecho en Bruselas, el 25 de octubre de 1995.

El Presidente
del Comité Económico y Social
Carlos FERRER

Dictamen sobre la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre productos sanitarios para diagnóstico in vitro ⁽¹⁾

(96/C 18/02)

El 29 de septiembre de 1995, de conformidad con el artículo 100 A del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social sobre la propuesta mencionada arriba.

La Sección de Medio Ambiente, Sanidad y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 19 de septiembre de 1995 (Ponente: Sr. Fuchs).

En su 329º Pleno (sesión del 25 de octubre de 1995), el Comité Económico y Social ha aprobado por unanimidad el siguiente dictamen.

El Comité Económico y Social aprueba la propuesta de la Comisión sin perjuicio de las siguientes observaciones.

1. Introducción

1.1. En relación con el establecimiento del mercado interior, el sector de los productos sanitarios es objeto de armonización comunitaria respecto a la comercialización de los productos a fin de proteger a los pacientes, usuarios y otras personas. La mayor parte de los productos sanitarios ya están incluidos en el ámbito de las Directivas relativas a los productos sanitarios implantables activos (90/385/CEE) y a los productos sanitarios (93/42/CEE).

1.2. La propuesta de Directiva examinada completa la legislación ya vigente, al incluir los productos sanitarios para diagnóstico in vitro que, a la vista de su naturaleza especial, requieren disposiciones específicas.

1.3. La propuesta de Directiva se basa en el artículo 100 A del Tratado y sigue los principios del nuevo enfoque en materia de armonización técnica. La propuesta establece los requisitos esenciales que deben reunir los productos en el momento de su comercialización y los procedimientos de evaluación de la conformidad que deben seguir los fabricantes, y hace referencia, para la expresión técnica de estos requisitos, a las normas que establecerá el CEN/CENELEC.

1.4. Su aplicación, a nivel administrativo, corresponde a los Estados miembros. Éstos asumen la vigilancia del mercado, garantizando la cooperación con las autoridades de los demás Estados miembros. Además, designan los organismos de certificación (organismos notificados) y controlan las actividades de éstos.

2. Observaciones generales

2.1. El Comité señala en primer lugar que suscribe expresamente la decisión de dejar en manos de los Estados miembros los aspectos administrativos de la aplicación de la Directiva sobre productos sanitarios

para diagnóstico in vitro. El Comité ve en ello un nuevo indicio de que la Comisión entiende correctamente el concepto de subsidiariedad. La directiva refleja el nuevo concepto de armonización.

2.1.1. El Comité aprueba la definición de «productos sanitarios para diagnóstico in vitro», según la cual se trata esencialmente de reactivos, así como instrumentales y equipos de análisis, con ayuda de los cuales se analizan tejidos o sustancias procedentes del cuerpo humano con un fin médico.

2.1.2. Contrariamente a los procesos que se llevan a cabo en o dentro del cuerpo humano, el análisis médico por medio de productos de diagnóstico in vitro se efectúa fuera del cuerpo humano, a partir de muestras tomadas del hombre, y puede utilizarse para el diagnóstico de enfermedades, el seguimiento del estado de salud, el control de la evolución de las terapias y para toda una serie de otros usos médicos. Los usuarios de los productos son, en su mayor parte, laboratorios médicos, médicos, biólogos médicos e investigadores médicos, aunque algunos productos se destinan al uso del propio paciente (por ejemplo, las pruebas de embarazo).

2.1.3. Los materiales y sustancias de control y de calibración destinados a ser empleados por los usuarios en asociación con los reactivos y aparatos antes citados se consideran igualmente como productos para diagnóstico in vitro. Lo mismo ocurre con los equipos de laboratorio destinados específicamente al uso en laboratorios médicos que efectúan análisis in vitro.

2.1.4. El Comité toma nota de que en el ámbito de aplicación de la propuesta no se incluyen los productos y reactivos producidos por los laboratorios para sus necesidades propias, sin ser objeto de transacción con otros usuarios. A este respecto, el Comité señala que la fabricación propia de reactivos especiales para el diagnóstico por parte de los laboratorios médicos es la excepción y no la regla. Por otra parte, puede resultar muy conveniente poder preparar de modo autónomo reactivos sencillos, por ejemplo, soluciones reactivas partir de productos químicos puros. La seguridad de estos procedimientos no plantea objeciones dado el nivel de especialización del personal de laboratorio. Además, incluir los reactivos de fabricación propia en la directiva causaría problemas de delimitación, ya que ni las normas

(1) DO nº C 130 de 7. 7. 1995, p. 21.

de fabricación sujetas a control de calidad ni el etiquetado podrían utilizarse adecuadamente.

2.2. Legislaciones divergentes

2.2.1. El Comité se congratula de la cuidadosa preparación de que ha sido objeto la propuesta de Directiva. Antes de iniciar los trabajos de armonización, la Comisión efectuó en 1991 un estudio a fin de comparar y analizar la legislación nacional de varios Estados miembros en este ámbito. El estudio pone de relieve diferencias considerables entre los sistemas reglamentarios nacionales en relación con los requisitos aplicables a los productos, concretamente en materia de etiquetado, procedimientos de autorización o de registro y control de la fabricación.

2.2.2. Las disparidades existentes entre los sistemas nacionales, así como las que se añadirían por la adopción de futuras legislaciones nacionales, a falta de armonización europea, constituyen obstáculos a la libre circulación de estos productos en la Comunidad, y hacen prácticamente imposible establecer una equivalencia entre las diferentes disposiciones nacionales en términos de protección de la salud. Desde el punto de vista económico, la ausencia de armonización legislativa puede obstaculizar la evolución industrial de este sector en la Comunidad.

2.2.3. El Comité celebra también que la elaboración de la Directiva haya ido acompañada de audiencias y consultas a lo largo de cuatro años, lo que habrá contribuido seguramente a la madurez y equilibrio de la propuesta.

2.3. Requisitos esenciales

2.3.1. Por considerar que ello redundará en beneficio de pacientes y usuarios, el Comité celebra el requisito de que, en el momento de su comercialización, los productos sean conformes a los requisitos esenciales establecidos en el Anexo I de la propuesta de Directiva, para garantizar un nivel elevado de protección de la salud y de la seguridad. Los productos deben diseñarse y fabricarse de manera que presenten el funcionamiento declarado por el fabricante y de manera que permitan su utilización de conformidad con su finalidad médica y teniendo en cuenta el estado generalmente admitido de la técnica. Por otra parte, los requisitos esenciales se ocupan también de la protección de los usuarios y de terceros, en particular frente a los riesgos relativos a las propiedades físicas o químicas, los riesgos biológicos, mecánicos, térmicos, eléctricos, de radiación o relacionados con la presencia de una fuente de energía. El Comité suscribe también este objetivo.

2.3.2. El Comité comparte la idea de que los productos de autodiagnóstico deben diseñarse de manera que tengan en cuenta las aptitudes y los medios de que disponen los usuarios de estos productos. Debe prestarse

una atención especial a la claridad de la información y de las instrucciones que acompañan a estos productos.

2.3.3. La propuesta de directiva establece que los productos deberán ser adecuados a los fines establecidos, teniendo en cuenta el estado generalmente admitido de la técnica. Los parámetros de eficacia exigidos en este respecto se refieren exclusivamente a las propiedades analíticas. El Comité señala que la propuesta no considera objeto de evaluación el valor de diagnóstico de un producto sanitario para diagnóstico *in vitro*, es decir, la demostración de la eficacia de un medicamento, con el resultado de que también pueden comercializarse productos que en realidad no sirven para proporcionar un diagnóstico médico racional.

2.4. Evaluación de la conformidad

El Comité observa que los procedimientos de evaluación de la conformidad tienen que tener en cuenta una gama muy amplia de productos, así como circunstancias y condiciones muy dispares. Habida cuenta de ese grado de complejidad, las propuestas de la Comisión resultan aceptables. El Comité quiere formular a ese respecto las observaciones particulares siguientes.

2.4.1. En lo referente al procedimiento de evaluación de la conformidad, la propuesta sigue la redacción de la Directiva 93/42/CEE, teniendo en cuenta la especificidad de los productos para diagnóstico *in vitro* y de su fabricación. En cuanto a los productos comercializados bajo la responsabilidad exclusiva del fabricante, éste debe seguir los principios de garantía de calidad y proporcionar la documentación técnica con datos que prueben la evaluación del funcionamiento. Con ello se pretende garantizar el resultado a la hora de utilizar el producto.

2.4.2. De especial importancia son los productos de autodiagnóstico. En este caso es necesaria la intervención de un organismo notificado que se centre en la verificación y el funcionamiento de los productos en sus condiciones normales de utilización, habida cuenta de los usuarios previstos. El Comité celebra que ello permita evitar una ampliación innecesaria de los controles. Parece sin embargo importante que los productos para uso propio no se clasifiquen en el mismo apartado que los productos utilizados por personal sanitario cualificado en casa del paciente.

2.4.3. Se requiere también la intervención de un organismo notificado para certificar el diseño y la fabricación de varios grupos de productos determinados en el Anexo II, tales como las pruebas de grupo sanguíneo y las pruebas para la detección del sida, para los que, de acuerdo con la Decisión 90/683/CEE, el fabricante puede elegir distintos procedimientos. El Comité considera importante dejar así al fabricante el margen de responsabilidad necesario para que elija él mismo, en función del problema y del producto, el procedimiento adecuado.

2.4.4. La propuesta permite, por medio de la intervención de un comité de reglamentación, que se modifique

la lista de productos incluidos en el Anexo II en aquellos casos en que algún producto con nuevos usos no presente garantías suficientes en cuanto a la fiabilidad de su funcionamiento. El Comité considera que ello contribuye también a la protección del consumidor y del usuario. No obstante, opina que la notificación debe seguir siendo la norma. La modificación del Anexo II mediante consulta a un comité de reglamentación sólo debe hacerse en casos excepcionales.

2.5. Control

2.5.1. El Comité atribuye al control una importancia especial. La propuesta de Directiva establece mecanismos para controlar el mercado, en concreto a través de procedimientos de vigilancia de productos médicos y de notificación, y para tomar eventualmente las medidas necesarias de protección del interés público. Este control es posible porque cada fabricante debe notificar a las autoridades competentes del Estado miembro en que tenga su domicilio social las categorías de productos que comercialice y los nuevos productos, según se determina en la propuesta. El procedimiento de vigilancia implica que los fabricantes deberán notificar los comportamientos defectuosos de los productos que puedan afectar a la salud de los pacientes y de los usuarios. El Comité aprueba asimismo la disposición, según el procedimiento de vigilancia, de que se tendrán en cuenta las notificaciones y los fallos de funcionamiento comunicados por el cuerpo médico, las instituciones médicas y, en particular, los sistemas externos de la evaluación de la calidad. El Comité considera que, con estas medidas, los aspectos de vigilancia y protección del interés público, así como el de la subsidiariedad, están suficientemente atendidos en la propuesta.

2.6. Régimen especial

2.6.1. La propuesta de Directiva establece un régimen particular para los productos de diagnóstico in vitro de uso médico cuyo funcionamiento preciso debe verificarse y confirmarse. La categoría de estos productos debe figurar en el etiquetado y el fabricante debe seguir un procedimiento particular de conformidad. El Comité suscribe también esta propuesta.

3. Observaciones específicas

3.1. El Comité es consciente de que la propuesta de la Comisión regula fundamentalmente la comercialización de los productos de diagnóstico in vitro. La aplicación y el control de los usuarios se deja en manos de los Estados miembros. En la aplicación del diagnóstico in vitro reviste especial importancia el control sistemático de la corrección de los procedimientos de análisis que se utilizan. Si los procedimientos de análisis no son correctos los resultados de las mediciones no serán comparables, lo cual puede dar lugar a una duplicación innecesaria de los estudios, con el consiguiente perjuicio para los pacientes y costes adicionales para la seguridad social.

3.1.1. Condición previa para conseguir resultados analíticos ajustados es utilizar métodos de calibración correctos, como los ofrecidos por los diversos fabricantes. El usuario puede controlar la corrección de los análisis a partir de un análisis de los materiales de control existentes en el mercado (control de calidad « interno »). Consecuentemente, los calibradores y materiales de control para el control de calidad « interno » están incluidos en el ámbito de aplicación de la presente directiva.

3.1.2. Por otra parte, la corrección y precisión de los análisis efectuados en los laboratorios médicos se controla con eficacia aplicando medidas « externas » de control de calidad, para lo cual se emplean también materiales de control. Los organizadores distribuyen centralizadamente los envíos, que se analizan en los propios laboratorios. El Comité manifiesta su sorpresa por el hecho de que los materiales para los sistemas externos de control de calidad estén expresamente excluidos de la propuesta de directiva. Este punto debería revisarse, por lo menos en lo que respecta a los materiales de control estables, que a menudo no se diferencian en nada de los utilizados para los controles de calidad internos. El Comité considera que la directiva debería incluir todos los materiales de control, independientemente de su utilización en los laboratorios médicos. Tan sólo cabría pensar en exceptuar los preparados de sangre fresca, que tienen un periodo de conservación limitado.

3.1.3. La importancia de los calibradores y materiales de control hace que en el apartado de « Requisitos esenciales » del Anexo I se establezca que su rastreabilidad quedará garantizada mediante procedimientos y materiales de referencia de orden superior. No obstante, dicha rastreabilidad carece de concreción. Tampoco hay ninguna mención de los organismos competentes para establecer los métodos y materiales de referencia. El Comité opina que los organismos de normalización CEN/CENELEC deberían elaborar normas más concretas a este respecto para poder mejorar la rastreabilidad.

3.1.4. El Comité considera sumamente importante que en una futura reelaboración de la directiva sobre diagnóstico in vitro se siga incluyendo a los consumidores entre los grupos de trabajo consultados.

3.2. En el Anexo I « Requisitos esenciales » se establece entre otras cosas que cada producto irá acompañado de la información necesaria para utilizarlo adecuadamente, habida cuenta de la preparación y los conocimientos de los usuarios potenciales, y para identificar al fabricante. El Comité considera que, sobre todo en el caso de los productos de autodiagnóstico, debería exigirse la inclusión de un folleto de instrucciones redactado en la lengua del país de que se trate, a fin de que los usuarios puedan entenderlo. La inclusión de un folleto de instrucciones redactado en las principales lenguas de la UE sólo es aceptable en el caso de productos utilizados generalmente por personal técnico especialmente cualificado.

3.3. La propuesta de Directiva establece que, en relación con la fijación de la marca de conformidad

CE y en el caso de grupos de reactivos y productos reactivos especiales mencionados en el Anexo II, el fabricante sólo puede elegir entre un procedimiento de declaración de conformidad conforme al Anexo IV o el procedimiento de examen CE de tipo establecido en el Anexo V. El Comité toma nota de que este procedimiento sólo se aplicará a reactivos y productos reactivos que en caso de funcionamiento defectuoso puedan entrañar consecuencias graves para terceras personas, por ejemplo, en los casos de transfusión de sangre.

3.4. La versión alemana de la propuesta de directiva (doc. COM(95) 130 final — 95/0013 (COD)) contiene un error de traducción en el Anexo I, punto 13.7 (p. 51) que desvirtúa el significado original. El texto inglés reza «the reference intervals for the quantities being determined» («intervalos de referencia de las cantidades que se determinan»). La traducción alemana debería ser «die Referenzintervalle für die zu bestimmende Messgröße», en lugar de «die Zeitabstände für die Bestimmung der Mengen» («intervalos de referencia para determinar las cantidades»).

Hecho en Bruselas, el 25 de octubre de 1995.

El Presidente

del Comité Económico y Social

Carlos FERRER

Dictamen sobre la propuesta de Reglamento (CE) del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CEE) nº 1973/92 del Consejo por el que se crea un instrumento financiero para el medio ambiente (LIFE) ⁽¹⁾

(96/C 18/03)

El 5 de julio de 1995, de conformidad con el artículo 130 S del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social sobre la propuesta mencionada arriba.

La Sección de Medio Ambiente, Sanidad y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 19 de septiembre de 1995 (Ponente: Sr. Colombo).

En su 329º Pleno (sesión del 25 de octubre de 1995), el Comité Económico y Social ha aprobado por unanimidad el siguiente dictamen.

1. Introducción

1.1. La política medioambiental de la Comunidad ha alcanzado un alto nivel de desarrollo gracias al 5º Programa de acción y a la gran cantidad de instrumentos legislativos y reglamentarios aprobados con arreglo a lo dispuesto en los artículos 130 R y S del Tratado CE.

1.2. Para que su ejecución sea realmente efectiva, esta política requiere soportes técnicos y científicos adecuados y proyectos de innovación tecnológica en los que se demuestre la viabilidad y conveniencia de una estrategia orientada hacia el desarrollo sostenible, basada en la prevención de la contaminación mediante el uso de tecnologías limpias, el uso racional, y el ahorro de recursos y de energía, la protección de la naturaleza, la correcta gestión de los residuos y la mejora de las condiciones de vida en el entorno urbano y rural.

1.3. El programa LIFE (Reglamento CEE nº 1973/92) ha demostrado ser un instrumento bastante adecuado para financiar esta necesidad, incluso si todavía no es posible estimar de forma completa el valor real para el medio ambiente que se ha conseguido a nivel comunitario merced a su ejecución. El número de proyectos financiados y la amplitud de los temas tratados hacen difícil la realización de una valoración general.

1.4. En su dictamen de 1991⁽²⁾, el CES acogió favorablemente la creación de este instrumento, pero consideró que podría proporcionar un importante estímulo para la aplicación eficaz de la política en cuestión sólo si recibiera la financiación adecuada: para constituir el instrumento financiero de una estrategia comunitaria coherente a largo plazo en el ámbito del medio ambiente habría que haberlo vinculado al 5º Programa de acción (véase el punto 2.1.1).

⁽¹⁾ DO nº C 184 de 18. 7. 1995, p. 12.

⁽²⁾ DO nº C 191 de 22. 7. 1991.

1.5. A la hora de valorar la propuesta de modificación, el Comité sigue atribuyendo una importancia fundamental a los puntos siguientes: adecuación de los recursos financieros, coherencia a largo plazo y funcionalidad respecto de la estrategia de desarrollo sostenible. A la luz del enfoque participativo y del principio del reparto de la responsabilidad del 5º Programa, es asimismo importante valorar el fomento de experiencias de cooperación, que permitan intervenir a los agentes socioeconómicos y a las organizaciones no gubernamentales con efectos multiplicadores.

1.6. Finalmente resulta esencial elaborar sistemas de control y verificación de los resultados obtenidos gradualmente durante la realización de los proyectos.

2. Sectores de intervención

2.1. La Comisión señala en su propuesta que, durante el período de vigencia de LIFE I, la limitación de los medios económicos disponibles y la variedad de sectores de intervención previstos originariamente supusieron una escasa repercusión de los proyectos individuales e importantes costes administrativos de gestión de las solicitudes. Por este motivo, la Comisión considera necesario limitar los sectores de intervención y definir claramente los criterios de selección.

2.2. Respecto de la reducción y de una mejor definición de los sectores de intervención, el Comité estima que se puede aceptar el principio general, pero que la opción elegida por la Comisión es restrictiva en la fase actual y no concede la suficiente importancia al menos a dos ámbitos de actuación en los que son adecuadas y necesarias intervenciones a nivel comunitario.

2.3. A modo de ejemplo, se puede citar la prevención y reducción de las emisiones a la atmósfera y la preservación de la calidad del aire. Al englobar también la contaminación transfronteriza, este sector tiene importantes repercusiones transnacionales vinculadas a fenómenos globales como la lluvia ácida, el efecto invernadero y la reducción de la capa de ozono.

2.4. Otro ejemplo lo ofrece la protección de la calidad de los suelos y las técnicas de recuperación de los suelos contaminados. A pesar de su gravedad y amplitud a escala europea, la recuperación de los lugares contaminados es un problema al que no se ha prestado hasta ahora atención suficiente en cada país para mejorar su conocimiento, establecer normas de calidad ambiental homogéneas y fijar criterios y técnicas de saneamiento adecuados y económicamente sostenibles. Un apoyo significativo a nivel comunitario podría contribuir de forma valiosa a determinar estrategias de intervención uniformes e incisivas.

2.5. En la selección de proyectos es importante que el instrumento se utilice para integrar y fomentar la intervención de otros instrumentos de apoyo comunitario, con especial atención a los sectores específicos del 5º Programa (agricultura, energía, transportes, turismo) no suficientemente cubiertos por el instrumento LIFE. Como ejemplo se pueden citar los proyectos de salvaguardia y conservación de las aguas fluviales, así como los proyectos de demostración destinados a las zonas rurales que contribuyan a reducir el impacto ambiental de las actividades agrarias y del sector agroalimentario.

2.6. La financiación en estos sectores de proyectos demostrativos cuidadosamente seleccionados puede contribuir de forma considerable a superar la fase de investigación y definición para emprender acciones concretas de prevención y saneamiento más activas que las adoptadas hasta la fecha.

2.7. Esta función de estímulo intersectorial podría potenciarse en la medida en que se ampliase la dotación financiera (véase el punto 6).

3. Criterios de selección de los proyectos

3.1. La Comisión destaca en su propuesta la importancia de una mejor definición de los criterios de selección de los proyectos que puedan contribuir a dar mayor transparencia al proceso decisorio y a reducir los gastos administrativos de tramitación, además de orientar mejor a los candidatos potenciales. Con tal fin, en el artículo 9 bis se establece un conjunto general de criterios y condiciones de admisibilidad de las solicitudes.

3.2. El Comité estima que estos criterios están suficientemente definidos, pero considera asimismo que esta definición resultará eficaz sólo si, anualmente, con ocasión de la publicación de las convocatorias de participación, se determinan claramente y con la suficiente antelación en cada uno de los sectores las estrategias y líneas prioritarias de acción que los solicitantes deberán tener en cuenta y respetar al elaborar los proyectos.

4. Difusión de la información

4.1. La Comisión subraya la necesidad de apoyar económicamente el fomento de las acciones específicas y la compilación, el análisis y la divulgación de los resultados alcanzados por los proyectos financiados, utilizando un porcentaje de los fondos disponibles (3 % del presupuesto anual). Esta reserva de fondos está ampliamente justificada, pero es insuficiente.

4.2. Si se considera que el objetivo del instrumento LIFE es financiar proyectos de demostración y ejemplares para la transferencia y la difusión de los resultados conseguidos, resulta necesaria una actuación sólida y continuada de divulgación de los conocimientos y de la información. Asimismo, debe tenerse en cuenta la necesidad de poner en práctica procedimientos sistemáti-

cos de control y supervisión de la evolución de los proyectos financiados para reducir, mediante las correspondientes intervenciones preventivas, el porcentaje de fracasos.

4.3. Por consiguiente, una parte significativa de los fondos reservados para las medidas de acompañamiento aprobadas por iniciativa de la Comisión deberá destinarse a dichas actividades, reduciendo al máximo los gastos administrativos que puedan existir e incrementando, si fuese necesario, la cantidad destinada de forma obligatoria al control de los proyectos y a la difusión de los resultados.

4.4. A la hora de mejorar la transparencia y la difusión de la información pueden desempeñar un papel importante las organizaciones socioprofesionales y no gubernamentales; sin embargo, sigue siendo esencial el papel que deberán ejercer las autoridades nacionales, regionales y locales, particularmente mediante el establecimiento de redes ad hoc, con acceso gratuito, que podría gestionar la Comisión.

4.5. Para aprovechar mejor los limitados recursos asignados a la difusión de la información, la Comisión debería elaborar una estrategia informativa basada en una multiplicidad de canales. Además de utilizar los medios informativos citados, la divulgación de los resultados—al menos los de los proyectos más importantes y significativos— debería realizarse sobre todo mediante publicaciones científicas o con prestigio. De esta forma, los sectores económicos interesados recibirían información directa.

5. Formas de financiación

5.1. La Comisión ha observado que en la primera fase no se ha utilizado de forma adecuada la financiación con bonificación de intereses, que habría permitido multiplicar los fondos disponibles mediante la financiación de terceros. No obstante, considera útil mantener esta posibilidad.

5.2. El Comité se muestra de acuerdo con esta disposición, dado que responde a un criterio de mayor implicación de terceros y de participación del mercado en los gastos medioambientales. Sin embargo, señala que la Comisión no formula propuestas concretas para fomentar esta forma de financiación, que exigiría probablemente un organismo de intermediación.

5.3. El Comité opina que deben desarrollarse medidas específicas para potenciar esta forma de financiación, fomentando y apoyando la presentación de proyectos que requieran la subvención de los intereses y, eventualmente, reservando de forma vinculante para tal fin parte de los fondos disponibles.

5.4. En lo que se refiere a los proyectos presentados por organizaciones no gubernamentales, es evidente que la financiación no puede limitarse al 50 %. Por analogía con las disposiciones del apartado 3 del artículo 8 relativas a las acciones de asistencia técnica y a las medidas de acompañamiento, las intervenciones promovidas por las ONG deberían también recibir una cobertura al 100 % para valorizar el carácter de participación voluntaria.

6. Coordinación con los demás instrumentos financieros

6.1. Si se compara la dotación asignada a LIFE II con la inversión prevista para el medio ambiente en otros fondos (Fondos Estructurales, Fondo de Cohesión, IDT, PHARE, TACIS, FEOGA, etc.), resalta la desproporción existente en perjuicio del primero. Ello puede deberse a la especificidad de este instrumento destinado únicamente a apoyar proyectos de demostración y ejemplares.

6.2. No obstante, es preciso señalar la exigencia de que exista una estrecha coordinación y una armonización de las orientaciones y decisiones estratégicas y prácticas entre los diversos instrumentos financieros, para evitar contradicciones y superposiciones de las acciones comunitarias.

6.3. De acuerdo con este punto de vista, se propugna que LIFE debería asumir, en la medida de sus modestos recursos financieros, un papel activo de estímulo y orientación para las demás inversiones en medio ambiente, realizadas por diversos conceptos a nivel comunitario. Para ello deben reforzarse los vínculos ya existentes entre los servicios interesados.

6.4. A la vista de todo lo expuesto en los puntos 2.5, 2.6 y 2.7, es evidente que la función de LIFE podría ampliarse en el futuro, con una dotación financiera más adecuada.

Hecho en Bruselas, el 25 de octubre de 1995.

El Presidente
del Comité Económico y Social
Carlos FERRER

Dictamen sobre la propuesta de Reglamento (CE) del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CEE) nº 259/93 relativo a la vigilancia y al control de los traslados de residuos en el interior, a la entrada y a la salida de la Comunidad Europea ⁽¹⁾

(96/C 18/04)

El 7 de junio de 1995, de conformidad con el artículo 130 S del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social sobre la propuesta mencionada arriba.

La Sección de Medio Ambiente, Sanidad y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 19 de septiembre de 1995 (Ponente: Sr. Gafo Fernández; Coponentes: Sres. Boisserée y Tixier).

En su 329º Pleno de los días 25 y 26 de octubre de 1995 (sesión del 25 de octubre de 1995), el Comité Económico y Social ha aprobado por unanimidad el siguiente dictamen.

1. Introducción

1.1. La presente propuesta de Reglamento trata de modificar parcialmente el Reglamento 259/93/CEE en materia de traslados de residuos, en el sentido de prohibir a partir de 1998 la exportación para su reciclado a países fuera del ámbito de la OCDE, de residuos de las llamadas listas naranja y roja.

1.2. Esta modificación se inscribe en línea con la Decisión II/12 del Convenio de Basilea, la cual deberá ser ratificada en septiembre de 1995, que establece la prohibición de exportación de los denominados «residuos peligrosos» a países fuera del área OCDE.

1.3. Es importante señalar la distinción entre «residuos» tal y como se titula el Reglamento Comunitario y «residuos peligrosos» que son el objeto del Convenio de Basilea. Esta distinción es importante ya que las reglas de definición terminológica no son idénticas entre la Unión Europea y el Convenio de Basilea del que la Unión Europea es signataria.

1.4. La definición comunitaria de «residuos peligrosos» fue establecida inicialmente en la Directiva 78/319/CEE, luego sustituida por la Directiva 91/689/CEE, reconociendo la Comisión en los considerandos de una propuesta de modificación parcial y posterior de esta Directiva en 1993 ⁽²⁾, la imposibilidad de elaborar una «lista comunitaria» de residuos peligrosos. Posiblemente por ello, y aunque el Consejo haya adoptado en diciembre de 1994 ⁽³⁾ dicha «lista comunitaria», la propia Comisión en su actual propuesta se refiere a «residuos peligrosos» en la Comunicación al Consejo, pero sólo habla de «residuos» al referirse a la modificación del Reglamento nº 259/93.

1.5. Es en esta dificultad de diferenciar de manera uniforme y precisa la distinción entre residuos que podríamos clasificar como neutros (y que pueden ser utilizados tanto para su recuperación parcial o su disposición controlada) y los otros residuos «tóxicos y

peligrosos» donde estriba la dificultad de interpretar y aplicar el Reglamento objeto del dictamen.

1.6. Mientras que en el Reglamento comunitario los residuos se clasifican en las categorías de verde, naranja y rojo (las categorías de rojo y naranja sujetas a la posibilidad de reciclado bajo condiciones estrictas de control), el Convenio de Basilea establece la consideración de residuos peligrosos (que son los únicos residuos objeto del mismo), bien por denominación unilateral expresa de algún país signatario del mismo, bien por la combinación de dos características: una serie de productos, en general de origen químico o metales pesados, que están sujetos a control, más la ocurrencia de una serie de características, como pueden ser las de inflamabilidad o toxicidad, que les confieren tal carácter. El carácter de peligroso viene pues dado por la suma de ambos factores, salvo que un Estado signatario del Convenio declare unilateralmente como tal a un producto, aunque no concurren las anteriores características.

1.7. Por ello algunos residuos pueden ser considerados como «peligrosos» según el Convenio de Basilea, mientras que no tendrían tal carácter según el Reglamento comunitario.

1.8. A instancias de los países del Tercer Mundo e instituciones internacionales se convocó, en marzo de 1995, una Conferencia extraordinaria en Dakar para abordar estos problemas, ya que según la opinión de algunos de estos países, se corría el riesgo de abortar las posibilidades de la industria, muchas veces incipiente, de recuperación y aprovechamiento de residuos en los mismos. La ausencia de conclusiones definitivas de esta Conferencia, por otra parte de carácter informal, propició la realización de otro seminario, también de carácter informal, en el mes de mayo de 1995 en Dinamarca, convocado por el Gobierno de este país, para clarificar estos aspectos. En el mismo se ha avanzado notablemente en la definición común de residuos tóxicos y peligrosos, pero sin que de sus resultados se puedan inferir conclusiones definitivas.

1.9. Aunque el propio Convenio de Basilea establece una serie de estrictos requerimientos, tanto por parte del país exportador como del receptor para autorizar el envío de residuos para su reciclado, la posición de la

⁽¹⁾ DO nº C 164 de 30. 6. 1995, p. 8.

⁽²⁾ DO nº C 271 de 7. 10. 1993.

⁽³⁾ DO nº L 356 de 31. 12. 1994.

Comisión parece responder al convencimiento de que la prohibición total de exportación de residuos, de las listas naranja y roja en países fuera de la OCDE, incluso cuando sea para su tratamiento y recuperación, constituye la única opción para evitar la exportación incontrolada de residuos, encubierta bajo el pretexto de un pretendido aprovechamiento de los mismos, evitando asimismo que por parte de algunos Estados miembros se adopten, de manera individual, medidas para intentar resolver estas cuestiones.

1.10. El Comité Económico y Social ya tuvo ocasión de manifestarse unánimemente en relación con el Reglamento que se pretende modificar. Concretamente en su Dictamen de 1991, aprobaba plenamente la filosofía de control de los residuos, pero manifestaba que la misma debería limitarse solo a los «residuos peligrosos» y además solicitaba que la fórmula legal adoptada —un Reglamento— debería ser clara y no estar sujeta a ningún tipo de interpretación divergente, condiciones que, en opinión del Comité, no cumplía el citado Reglamento.

2. Observaciones de carácter general

2.1. El Comité quiere apoyar plenamente la necesidad de controlar el traslado de residuos dentro y fuera de la Comunidad y de evitar que se exporten de manera incontrolada residuos peligrosos a países que no poseen los instrumentos necesarios para detectar y neutralizar los peligros de los mismos. Habida cuenta de que ése es el Objetivo de la Decisión II/12, que fue adoptada por unanimidad por los Estados miembros de la Unión Europea, la cual se propone ahora incorporar al derecho comunitario a través del Reglamento examinado, el CES aprueba en principio el objetivo previsto en la propuesta de Reglamento.

2.2. El Comité teme no obstante que este objetivo resulte inalcanzable si no se revisa previamente toda la normativa en la materia. Especialmente quiere manifestar su preocupación por las diferentes interpretaciones que existen en torno a la clasificación de residuos peligrosos, y considera, al igual que hizo en 1991, que sólo estos últimos deberían ser objeto de la citada prohibición total de exportación.

2.3. Los Convenios, reglamentos y decisiones de los distintos organismos (Unión Europea, OCDE, Convenio de Basilea) no son coherentes entre sí. Aunque es cierto que todos ellos persiguen más o menos el mismo objetivo,

se solapan unos con otros y contienen definiciones dispares. El CES teme que dichas discrepancias, lagunas y solapamientos puedan aprovecharse para cometer abusos o inciten a la llamada «exportación de residuos». Sería fundamental que las disposiciones sobre limitación o prohibición de la exportación de residuos las pudiesen supervisar de modo claro y sencillo los funcionarios nacionales de aduanas, quienes deberían verificar la «aceptación previa» del país receptor de dichos residuos.

2.3.1. El CES manifiesta su preocupación por el hecho de que, en este sentido, la reglamentación propuesta no presenta ninguna mejora definitiva.

2.4. Por otra parte el CES considera que la reglamentación ahora propuesta no es suficientemente flexible. Se trataría de tener en cuenta los residuos destinados al reciclado, considerando que:

- la recuperación de materiales reutilizables a partir de los residuos es, en principio, económica y ecológicamente conveniente. Esta opción constituye un elemento importante de las relaciones comerciales entre la Comunidad y terceros países, como así lo recoge una reciente Comunicación de la Comisión en la materia;
- la reglamentación vigente y la propuesta (Decisión II/12) restringen indiscriminadamente la recuperación de los materiales de reciclado, la cual debería prohibirse únicamente para los residuos peligrosos o aquellos casos donde la exportación para recuperación se haga sin las debidas garantías de que la misma se lleve a cabo;
- la reglamentación propuesta no tiene por tanto en cuenta la posibilidad de someter los residuos destinados al reciclado a un control estricto en el país de origen y a un control de procesamiento en el de destino, a fin de evitar estos peligros.

2.5. En la Decisión II/12 no se prevé ninguna reglamentación diferenciada de este tipo. El CES pide por tanto a la Comisión y al Consejo que en futuras negociaciones sobre la revisión del Convenio de Basilea se tengan en cuenta las consideraciones formuladas en los puntos 2.3 y 2.4.

3. Observaciones de carácter particular

3.1. Incorporar en los considerandos del proyecto de Reglamento del Consejo la referencia a la Directiva 91/689/CEE relativa a los residuos peligrosos.

Hecho en Bruselas, el 25 de octubre de 1995.

El Presidente
del Comité Económico y Social
Carlos FERRER

Dictamen sobre la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 95/2/CE del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a aditivos alimentarios distintos de los colorantes y edulcorantes⁽¹⁾

(96/C 18/05)

El 5 de octubre de 1995, de conformidad con el artículo 100 A del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social sobre la propuesta mencionada arriba.

La Sección de Medio Ambiente, Sanidad y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 19 de septiembre de 1995 (Ponente: Sr. Gardner; Coponentes: Sres. de Knegt y Koopman).

En su 329º Pleno (sesión del 25 de octubre de 1995), el Comité Económico y Social ha aprobado por unanimidad el siguiente dictamen.

El Comité expresa su conformidad con la Propuesta de la Comisión, sin perjuicio de las siguientes consideraciones y observaciones.

1. Introducción

El aditivo alimentario E 407, o carrageenina, es un extracto elaborado a base de algas que se utiliza como espesante. En la actualidad, la Comisión también propone permitir el uso del aditivo E 407a que ha recibido la denominación «carrageenina refinada por procedimientos alternativos». Esta sustancia está hecha con algas de la variedad *eucheuma* y también es un espesante. A diferencia del E 407, este aditivo contiene células precipitadas de algas y, por consiguiente, tiene un mayor contenido de fibra. Por lo tanto, ambas sustancias son diferentes desde un punto de vista tanto tecnológico como nutricional.

Cuando se elaboró la Directiva 95/2/CE aún no se habían completado los ensayos de aptitud para el consumo del aditivo E 407a. En la actualidad dichos ensayos han finalizado y el Comité Científico de la Alimentación Humana (CCAH) ha atribuido la misma evaluación de seguridad a los aditivos E 407 y E 407a.

2. Observaciones

2.1. El Comité aprueba la propuesta, sin perjuicio de las siguientes modificaciones:

⁽¹⁾ DO nº C 163 de 29. 6. 1995, p. 12.

2.2. La denominación que propone la Comisión carece de sentido y podría ser engañosa. Aunque la carrageenina es una goma refinada, la sustancia en cuestión está compuesta de carrageenina y de una cantidad considerable de residuos de células de algas. Evidentemente, la denominación (o número E) deberá figurar en el envoltorio del producto acabado. A fin de facilitar una información más precisa a los consumidores, debería elegirse una denominación que tenga el mayor significado posible. Por lo tanto, es preciso que la Comisión establezca una denominación más exacta que permita distinguir claramente entre ambos productos.

2.3. Dada la importante cantidad de algas en dicha sustancia, se requiere una especificación muy concisa que incluya una especificación de la especie de algas.

2.4. El Comité sugiere la denominación de «Goma de *eucheuma*».

2.5. Habida cuenta de que el número E constituye una información alternativa que aparece en el envoltorio, desde el punto de vista del mercado sería más útil proporcionar un número completamente diferente del número asignado a la carrageenina.

2.6. El Comité tiene entendido que el número E 407a ha sido propuesto porque el Codex Alimentarius aún no ha podido examinar la cuestión y la Comisión prefiere mantener la concordancia entre los números del Codex y los de la CEE.

2.7. El Comité entiende que se podría utilizar el número E 408. La Comisión debería investigar y sustituir el número que propone por el E 408 u otro número que sea acordado en el seno del Codex.

Hecho en Bruselas, el 25 de octubre de 1995.

El Presidente
del Comité Económico y Social
Carlos FERRER

Dictamen sobre la revisión del Reglamento sobre las operaciones de concentración entre empresas

(96/C 18/06)

El 22 de junio de 1995, de conformidad con el artículo 198 A del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Comisión decidió consultar al Comité Económico y Social sobre la revisión del Reglamento sobre las operaciones de concentración entre empresas.

La Sección de Industria, Comercio, Artesanía y Servicios, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 22 de septiembre de 1995 (Ponente: Sr. Petersen).

En su 329º Pleno de los días 25 y 26 de octubre de 1995 (sesión del 25 de octubre de 1995), el Comité Económico y Social ha aprobado por unanimidad el siguiente dictamen.

1. Introducción

1.1. En 1996 deberá llevarse a cabo la revisión del Reglamento comunitario sobre las operaciones de concentración entre empresas. Con anterioridad, sirviéndose de diferentes cuestionarios, la Comisión ha llevado a cabo una consulta entre empresas, asociaciones y juristas sobre su experiencia con el Reglamento relativo al control de las operaciones de concentración. Ahora, el Comisario encargado de la competencia, Karel van Miert, ha solicitado también el dictamen del Comité. La (segunda) acción de consulta se hizo necesaria porque hace dos años (1993) la Comisión no pudo decidirse a proponer la reducción de los umbrales del volumen de negocios. Fue determinante la constatación de que en aquellos momentos una propuesta informal de la Comisión para reducir dichos umbrales no habría contado con mayoría en el Consejo. Los grandes Estados miembros de la Unión Europea, en particular, no querían otorgar a la Comisión una ampliación de sus poderes de decisión. El temor expresado por el Comité en 1990 de que algunos Estados miembros quisieran hacer permanente el compromiso político contraído para la fase inicial del Reglamento sobre el control de las operaciones de concentración se ha confirmado plenamente⁽¹⁾.

1.2. Con anterioridad, en un «Libro Blanco», la Comisión había llevado a cabo un estudio sobre la capacidad de funcionamiento del control comunitario de las operaciones de concentración. En un informe al Consejo, la Comisión analizaba aspectos específicos del funcionamiento y eficacia del Reglamento sobre el control de las operaciones de concentración entre empresas⁽²⁾. En su dictamen al respecto, el Comité pedía expresamente la reducción de los umbrales del volumen de negocios⁽³⁾. En concreto, el Comité abogaba por una reducción gradual del umbral principal (volumen de negocios total a nivel mundial) de 5 000 millones de ecus a 2 000 millones de ecus. Al mismo tiempo, proponía reducir los umbrales del volumen de negocios en la Comunidad de 250 millones de ecus a 100 millones de ecus y eliminar el criterio de las dos terceras partes (apartado 2 del artículo 1 del Reglamento). En su respuesta, la Comisión acogía con satisfacción la actitud decidida del Comité y aseguraba que incluso antes de finales de 1996 tendría en cuenta las propuestas del

Comité en la revisión oficial de los umbrales del Reglamento⁽⁴⁾.

2. Ampliación del control comunitario de las operaciones de concentración

2.1. En esencia, el Comité se atiene al contenido de su dictamen del año pasado. Diferentes razones siguen confirmando la exactitud de los puntos de vista del Comité. En este sentido, el Comité se remite a las explicaciones y motivaciones que figuran en dicho dictamen.

2.2. *Ventajas del principio de «one-stop-shop» (autoridad única)*

2.2.1. El Comité señala de nuevo la importante ventaja que supone el principio de autoridad única, con arreglo al cual una autoridad —en este caso, la Comisión— decide sobre los proyectos de concentración de conformidad con normas uniformes en plazos breves y con competencia exclusiva en la Comunidad. Casi todos los Estados miembros de la Unión Europea ejercen entretanto su propio control de las operaciones de concentración con normas, procedimientos y plazos dispares. Cada proyecto de concentración comunitario de carácter transfronterizo que no supere los (elevados) umbrales de volumen de negocios actuales da lugar a un gasto administrativo excesivo que supone costes innecesarios para las empresas. Este estado de cosas tiene efectos perjudiciales para la cooperación y la integración. A juicio de la Comisión, la necesidad de una autoridad única y de normas y condiciones uniformes es incuestionable y mayor que nunca. Los perjudicados por la actual normativa son una vez más las pequeñas y medianas empresas (PYME). Con frecuencia, un proyecto regional de concentración, por ejemplo, una empresa en común entre PYME, corre el riesgo de tener que ser notificado hasta a dos, tres o más autoridades nacionales responsables de la competencia.

2.2.2. En el futuro no harán sino aumentar los costosos procedimientos burocráticos. Por una parte, debido a la prevista ampliación de la Unión Europea. Y por otra, a causa de la progresiva liberalización del comercio mundial y de los servicios financieros internacionales. Estas circunstancias darán lugar a cada vez

⁽¹⁾ DO nº C 225 de 10. 9. 1990, p. 60.

⁽²⁾ Doc. COM(93) 385 final.

⁽³⁾ DO nº C 388 de 31. 12. 1994, p. 41.

⁽⁴⁾ Curso dado a los dictámenes aprobados por el Comité Económico y Social en los Plenos de julio y septiembre de 1994. Bruselas, 10. 4. 1994, p. 14.

más concentraciones transfronterizas en la tríada (Unión Europea, EE.UU y Japón) y en otros mercados (Asia del Sudeste). Las consecuencias inevitables podrían ser procedimientos divergentes y decisiones dispares, con todas las dificultades, los riesgos y las contradicciones mencionadas anteriormente, sobre todo en un contexto en el que parece lejana la deseable armonización de las normas de la competencia a escala internacional.

2.3. *Subsidiariedad y control de las operaciones de concentración*

2.3.1. En la mayoría de los casos, en contra de la ampliación del control comunitario de las concentraciones y de la reducción de los umbrales se esgrime el principio de subsidiariedad. El Comité subraya la importancia del principio de subsidiariedad en todos los proyectos de concentración que se desarrollan en un único Estado miembro de la Unión. Estos proyectos deberían lógicamente mantenerse dentro del ámbito de competencia del Estado miembro en que tenga lugar dicha concentración.

2.3.2. El criterio establecido para ello, la norma de las dos terceras partes (apartado 2 del artículo 1 del Reglamento) es insatisfactorio desde el punto de vista de la política de integración y de la competencia⁽¹⁾. En determinadas circunstancias, esta norma hace posible que sectores completos se sustraigan al control de las concentraciones por parte de la Comisión. La norma de las dos terceras partes permite que en un Estado miembro de la Unión Europea puedan fusionarse incluso grandes empresas (comerciales) sin que la Comisión pueda pronunciarse en ningún sentido. También el sector de los servicios queda en la mayoría de los casos fuera del ámbito de competencias de la Comisión, porque las empresas que se fusionan realizan las dos terceras partes de su volumen de negocios total en la Comunidad sólo en un -y el mismo- Estado miembro. No es difícil darse cuenta de que tales concentraciones podrían llegar perfectamente a obstaculizar la competencia efectiva en el mercado interior o en una parte sustancial del mismo.

2.4. *¿Debe mantenerse el criterio del volumen de negocios como norma de competencia?*

2.4.1. El Comité es consciente de que la norma actual, con arreglo a la cual la importancia comunitaria de un proyecto de concentración sólo depende de los volúmenes de negocio totales conseguidos por las empresas implicadas en el proyecto de concentración, conduce a un método aproximativo y, en cierta medida, imperfecto para repartir las competencias entre autoridades nacionales y comunitarias. Además, como se ha expuesto más arriba, los criterios elegidos pueden tener efectos completamente diferentes sobre los distintos sectores. Por otra parte, de conformidad con la legislación jurídica actual, hay numerosas empresas comunitarias sometidas al control comunitario de las operaciones de concentración que tienen poca o nula repercusión en el mercado común.

2.4.2. Plantean problemas las entidades de crédito y otras entidades financieras (véase la letra «a» del tercer apartado del artículo 5 del Reglamento). En su informe, la Comisión Europea manifiesta que el criterio del «volumen de negocios» determinado en proporción de los

balances debería sustituirse por el concepto de «ingresos bancarios» tal como se define en la Directiva 86/635. A juicio del Comité, esta sugerencia presenta ciertas ventajas. La utilización del concepto de ingresos bancarios parece más coherente y lógica que la actual reglamentación. No obstante, las modalidades técnicas del cálculo de los ingresos bancarios deberán examinarse a fondo⁽²⁾.

2.4.3. No obstante, el Comité considera que el criterio del «volumen de negocios» ha demostrado su eficacia para el reparto de competencias entre los Estados miembros y la Comisión. En favor de su mantenimiento hablan sobre todo consideraciones relativas a la seguridad jurídica. Los volúmenes de negocio realizados permiten a las empresas fusionadas determinar con rapidez y seguridad qué autoridad es competente para su procedimiento, cosa que les permite evitar procedimientos paralelos. Además, otros criterios, como el tamaño de la empresa (por ejemplo, el número de trabajadores), se han revelado ya impracticables.

2.4.4. Atenerse al «imperfecto» criterio del volumen de negocios no excluye la posibilidad de desarrollar un sistema más preciso para el reparto de competencias. Es de suponer que esta sintonización más perfecta se haga indispensable en cuanto los umbrales sean sensiblemente reducidos. A juicio del Comité, en este caso, la futura «división del trabajo» entre la Comisión y los Estados miembros de la Unión debería basarse sobre todo en la cuestión de en qué mercados repercute principalmente el proyecto de concentración.

3. *Propuestas de mejora formuladas por el Comité*

3.1. La reducción de los umbrales del volumen de negocios en el control comunitario de las operaciones de concentración preconizada por el Comité debe ir acompañada por determinadas mejoras estructurales en el procedimiento. En los siguientes puntos, el Comité concreta sus propuestas al respecto.

3.2. *Mejora de la cooperación entre la Comisión y los Estados miembros de la Unión*

3.2.1. El Comité recomienda en primer lugar una cooperación más estrecha y una mejor concertación entre la Comisión y las autoridades responsables de la competencia en los diferentes Estados miembros. Sólo cuando esto esté garantizado de manera convincente podrá crearse un «sistema de filigrana para el reparto de competencias» y podrá ser puesto en práctica con garantías de éxito. Como puntos de referencia de un sistema de división del trabajo de estas características (todavía por desarrollar) deben tenerse en cuenta las siguientes consideraciones: Las autoridades nacionales responsables de la competencia tienen un buen conocimiento práctico de sus «propios» mercados. Las concentraciones notificadas de las que pueda probarse que sólo tienen efectos en los mercados regionales o locales de un Estado miembro deberían ser decididas en el futuro sólo por las autoridades responsables de la competencia de ese Estado miembro. Los proyectos de concentración que tengan una repercusión comunitaria deberían ser examinados y resueltos única y exclusivamente por la Comisión. Quedan todavía los casos en los que una operación de concentración afecta sólo al

(1) DO nº C 388 de 31. 12. 1994, p. 41.

(2) DO nº C 388 de 31. 12. 1994, puntos 2.13.1 y 2.13.2.

territorio de un Estado miembro, pero tiene al mismo tiempo repercusiones en el mercado interior. Es fácil darse cuenta de que precisamente en estos casos se revela indispensable una estrecha cooperación entre la Comisión y los Estados miembros. Las autoridades nacionales deben transmitir sin reservas sus conocimientos específicos sobre estos mercados a la Comisión. Sólo entonces la Comisión estará capacitada con fundamento para decidir en el breve plazo impuesto si la operación de concentración notificada plantea problemas al mercado interior o no.

3.3. *Reenvío de un proyecto de concentración a otra autoridad responsable de la competencia*

3.3.1. De conformidad con la actual normativa (artículo 9 del Reglamento), existe la posibilidad de que la Comisión reenvíe un caso de concentración notificado a las autoridades competentes del Estado miembro en cuestión, pero sólo bajo condiciones muy estrictas.

3.3.2. En su dictamen sobre el Libro blanco sobre la legislación comunitaria de control de las operaciones de concentración entre empresas, el Comité solicitó que se mantuvieran las prácticas restrictivas de reenvío. A juicio del Comité, el artículo 9 del Reglamento constituye una normativa de excepción de exclusiva competencia comunitaria y, por consiguiente, debe interpretarse en sentido estricto. En su respuesta, la Comisión ponía de manifiesto que no podía dar «ninguna garantía absoluta» de que se fuera a mantener de manera permanente la interpretación restrictiva del artículo 9 del Reglamento. A juicio de la Comisión, ello dependerá muy especialmente de los futuros umbrales. Sin embargo, el Comité pide que se tenga en cuenta que toda relajación de las disposiciones del artículo 9 del Reglamento puede encerrar en sí una tendencia a renacionalizar la política comunitaria de la competencia. Incluso en el caso en que los umbrales del volumen de negocios se redujeran a los niveles solicitados por el Comité, la relajación de las disposiciones del artículo 9 del Reglamento sólo debería ser posible bajo dos condiciones: en primer lugar, la concentración debería tener repercusión exclusivamente en los mercados locales o regionales de un único Estado miembro. Y en segundo lugar, los Estados miembros deberían examinar el caso de concentración reenviado, no de conformidad con la normativa nacional sobre competencia, sino con arreglo a la legislación comunitaria de control de las concentraciones. En este último caso, las empresas no deberían verse obligadas a notificar de nuevo —probablemente en otra lengua— el proyecto de concentración.

3.3.3. Naturalmente, el reenvío de un caso de concentración notificada a las autoridades nacionales competentes no debe ser una vía de dirección única. A juicio del Comité, en los casos en los que la operación de concentración tenga una repercusión real o potencial en el mercado interior, los Estados miembros deberían estar obligados a presentar los casos de concentración notificados para que la Comisión dictamine. El reenvío debería poder realizarse a instancias de una empresa afectada, a instancias de un Estado miembro o de oficio. En tal caso, sólo podría tratarse de operaciones de concentración notificadas en las que más de una autoridad responsable de la competencia deba ocuparse de la concentración o en las que una operación de concentración amenace con obstaculizar de manera significativa la competencia efectiva en una parte sustancial del mercado común.

3.4. *Necesidad de simplificar los procedimientos*

3.4.1. Con toda seguridad, la reducción de los umbrales del volumen de negocios se traducirá en una sobrecarga de trabajo para la Comisión. El Comité está convencido de que la Comisión —como ha puesto de manifiesto la experiencia con el «merger task force»— será capaz de hacer frente también a este nuevo reto. Aparte de esto, el Comité ha señalado en repetidas ocasiones —por ejemplo, en su dictamen sobre el XXII Informe de la Comisión Europea sobre la competencia— que un aumento del personal en la Dirección General de Competencia es de todos modos deseable y factible. A pesar de la «anunciada política de ahorro (esta preocupación puede) ser atendida mediante una mejor utilización de los recursos ya existentes (en la Comisión)» (1).

3.4.2. No obstante, también es necesaria una fijación más clara de las prioridades. El Comité propone con carácter de urgencia que, en todas las operaciones de concentración notificadas que no tengan ninguna repercusión sensible en el mercado común, se estudie la posibilidad de simplificar considerablemente los procedimientos. Esto permitirá una disminución de las cargas burocráticas de las empresas y una reducción del trabajo de la Comisión. En este sentido, el Comité llama la atención sobre dos tipos de casos: las denominadas empresas en participación «de minimis» y los casos extraterritoriales. El Comité insta —de conformidad con el considerando nº 15 del Reglamento— a que, en caso de operaciones de concentración más pequeñas, se establezcan procedimientos simplificados de notificación y evaluación.

3.5. *Necesidad irrenunciable de un control más adecuado de la competencia*

3.5.1. El buen funcionamiento de los procedimientos de evaluación es muy importante para la credibilidad del control de la competencia. La decisión de la Comisión debe ser siempre previsible. Por ello, el Comité insta a la Comisión a que, de ahora en adelante, lleve a cabo un control consecuente de la competencia. En este sentido, reitera su convencimiento de que el control de las concentraciones debe basarse sobre todo en una evaluación estructural. Puntos de referencia son la situación del mercado en un momento dado y la cuestión de si la operación de concentración crea o refuerza una posición dominante que suponga un obstáculo significativo para la competencia efectiva en el mercado común o en una parte sustancial del mismo (apartado 2 del artículo 2 del Reglamento).

3.5.2. Asimismo, el Comité subraya de nuevo que los mercados —tanto los de la Unión Europea como los mundiales— no tienen un carácter estático. En varias ocasiones, el Comité ha solicitado a la Comisión que abandone su (excesivamente) estrecha delimitación del mercado, tanto desde el punto de vista material como geográfico. El Comité expresa su perplejidad ante la respuesta de la Comisión a su dictamen de julio de 1994, en la que se afirmaba que la delimitación del mercado en el control de las operaciones de concentración se ajustaba a lo dispuesto en los artículos 85 y 86 del

(1) DO nº C 34 de 2. 2. 1994, p. 83.

Tratado CE y que esto había sido ratificado en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia Europeo. Al contrario que en los artículos 85 y 86 del Tratado CE, que se refieren a un estado de cosas en el pasado, en un proyecto de concentración la Comisión debe evaluar —es decir predecir— las repercusiones futuras en la estructura del mercado. Esta diferencia esencial justifica la solicitud por parte del Comité de una delimitación más amplia del mercado.

3.5.3. Por ello, más que en el pasado, la Comisión debería tener en cuenta la situación de la competencia internacional. El Comité lamenta que la Comisión, en sus prácticas administrativas más recientes —por ejemplo, en la delimitación de los mercados relevantes—, sea cada más restrictiva. Por lo demás, esto no sólo es válido para el control comunitario de las operaciones de concentración, sino también para la prohibición de los cárteles. Por tanto, el Comité insta a la Comisión a que en la aplicación de las normas de la competencia tenga más en cuenta que hasta ahora la situación real de la competencia en los mercados de terceros países. Lo que se pide, en otras palabras, es un enfoque económico que merezca de verdad este nombre.

3.5.4. Por lo demás, en la letra a) del apartado 1 del artículo 2 del Reglamento se exige que la competencia internacional se tenga en cuenta en la evaluación al afirmar que «en la evaluación, la Comisión tendrá en cuenta: a) la necesidad de preservar y desarrollar una competencia efectiva en el mercado común a la vista, en particular, de la estructura de todos los mercados en cuestión y de la competencia real o potencial de empresas situadas dentro o fuera de la Comunidad»⁽¹⁾. Esto es válido para todas las fases del procedimiento y, por consiguiente, también para la delimitación de los mercados relevantes. El argumento de la Comisión en el sentido de que una delimitación de los mercados prudente y estrecha no conduce «necesariamente a falsas conclusiones» (punto 2.3 de la respuesta de la Comisión), suena poco convincente si se tiene presente el texto

(1) DO nº L 385 de 30. 12. 1989, p. 1.

inequívoco del Reglamento. También la Comisión sabe que, en una economía globalizada, existen numerosos mercados que se hallan en permanente transformación y cambian de continuo. Por eso, la delimitación «prudente» del mercado a que alude la Comisión conducirá con frecuencia a falsas conclusiones, que sólo podrán corregirse en una etapa más avanzada del procedimiento, es decir, en la evaluación de la posición dominante en el mercado. Las consecuencias adversas para las empresas afectadas son una mayor duración del procedimiento y un incremento de los costes.

3.6. *Mejora de la definición de las empresas en participación que constituyen una concentración*

3.6.1. Finalmente, el Comité señala que, a pesar de una comunicación al respecto de la Comisión, la definición de las empresas en participación que constituyen una concentración sigue presentando problemas en la práctica. Con razón señala la Comisión en su «Informe sobre la aplicación del Reglamento sobre el control de las operaciones de concentración entre empresas»⁽²⁾ que la distinción entre empresas en participación que constituyen una concentración y empresas en participación de carácter cooperativo⁽³⁾ se revela en la práctica como uno de los problemas más difíciles que plantea la aplicación del Reglamento. A juicio del Comité, toda creación de una empresa en participación que tenga repercusiones estructurales para las empresas afectadas (por ejemplo, la fusión de actividades separadas hasta la fecha) debe seguirse considerando una concentración. En su práctica administrativa, la Comisión ya ha dado varios pasos en este sentido. No obstante, debería seguir avanzando en esta dirección y renunciar por completo a la evaluación del denominado efecto «spill-over», es decir, las repercusiones en el comportamiento propio de las sociedades matrices.

(2) Doc. COM(93) 385 final; 1ª frase del apartado 21.

(3) Nota aclaratoria: Esto no afecta a los problemas específicos de las cooperativas nacionales. El Comité supone que en la aplicación del Reglamento se respetará como corresponde el marco jurídico especial de las cooperativas.

Hecho en Bruselas, el 25 de octubre de 1995.

El Presidente
del Comité Económico y Social
Carlos FERRER

Dictamen sobre el quinto informe anual sobre la aplicación de la reforma de los Fondos estructurales (1993)

(96/C 18/07)

El 19 de julio de 1995, de conformidad con el artículo 198 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Comisión decidió consultar al Comité Económico y Social sobre el quinto informe anual sobre la aplicación de la reforma de los Fondos estructurales (1993).

La Sección de Desarrollo Regional, Ordenación del Territorio y Urbanismo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 4 de octubre de 1995 (Ponente: Sr. van Dijk).

En su 329º Pleno de los días 25 y 26 de octubre de 1995 (sesión del 25 de octubre de 1995), el Comité Económico y Social ha aprobado por unanimidad el siguiente dictamen.

1. Introducción

1.1. El informe examinado es el quinto informe anual sobre la aplicación de la reforma de los Fondos estructurales llevada a cabo en 1988. El informe esboza asimismo una evaluación de la reforma de dichos Fondos. Efectivamente, en 1994 se tomaron nuevas decisiones relativas a los Fondos estructurales. Así, los «antiguos» objetivos 3 y 4 se fundieron en el nuevo objetivo 3. En cuanto al nuevo objetivo 4, se encarga de apoyar los proyectos destinados a la prevención del desempleo.

1.2. El informe anual examinado se publicó el 20 de marzo de 1995 y se refiere al año 1993.

2. Contenido del informe anual

2.1. El informe consta de cinco capítulos. En el primero, la Comisión presenta un esbozo de evaluación de las reformas de 1988. En el capítulo 2, la Comisión examina el balance por objetivo y por Estado miembro. El informe presenta asimismo brevemente las iniciativas comunitarias. El capítulo 3 trata de la justificación de la ejecución presupuestaria, y en los capítulos 3 y 4 la Comisión procede a una evaluación de los grandes proyectos, examina el nuevo periodo de programación e informa del curso dado a las observaciones del Parlamento Europeo y del Comité Económico y Social.

2.2. Según la Comisión, en su dictamen sobre el cuarto informe anual, el CES había solicitado que se prestara atención a la evaluación de las acciones. La Comisión ha tenido en cuenta esta observación. También ha prestado atención al papel de los interlocutores sociales. En el informe sobre el año 1992 la Comisión no verificó suficientemente el principio de adicionalidad ni la utilización de la asistencia técnica. Este fallo se ha subsanado en esta última edición del informe.

3. Observaciones generales

3.1. El Comité Económico y Social lamenta que el informe anual sobre el año 1993 no se publique sino en 1995. Parece como si la Comisión no concediera

demasiada importancia a estos informes. En opinión del CES, por el contrario, deben desempeñar un papel importante en la ejecución de los programas y proyectos, lo cual requiere una pronta y adecuada elaboración. Como se está preparando el nuevo periodo de programación, el CES esperaba que el informe anual sobre el año 1993 se elaborase rápidamente para llegar a influir en la elaboración de los programas para los años 1994 a 1999.

3.2. El Comité tiene la impresión de que la Comisión no quiere utilizar su informe más que para informar sobre el periodo transcurrido. El Comité recomienda que en el informe se incluya un número mayor de apartados que contengan análisis capaces de influir en la política futura.

3.3. El Comité Económico y Social considera que la Comisión no ha respondido adecuadamente a las solicitudes que había presentado en su dictamen sobre el cuarto informe anual. El CES solicitaba, en dicho dictamen, que se prestara atención a los siguientes puntos:

- el grado de coordinación conseguido entre las políticas regionales de cada Estado miembro y las políticas comunitarias, las relaciones entre las políticas regionales de la Comunidad y las demás políticas comunitarias y, por último, las consecuencias sobre el medio ambiente (3.4.1);
- el principio de cooperación (4.1);
- la participación de los interlocutores económicos y sociales (4.1.3 - 4.1.6);
- la adicionalidad (4.2);
- la concentración (4.3);
- la evaluación del impacto de las intervenciones de los Fondos estructurales (4.4);
- el impacto de las demás políticas (4.5).

3.4. En su informe anual, la Comisión indica que sólo se ha ocupado de algunos de estos aspectos. El CES lamenta, tanto más cuanto que estos puntos siguen

siendo muy importantes, entre otras cosas para el funcionamiento futuro de los Fondos estructurales.

3.5. El Comité sigue considerando importante que se le asocie a la elaboración de los futuros informes, pero teme que la Comisión no comparta esta opinión: efectivamente pese al compromiso de la Comisión, el CES no ha participado aún en la fijación de la estructura ni en la presentación del informe anual sometido a examen. Probablemente, la participación del Comité Económico y Social habría redundado en beneficio de la legibilidad del informe.

3.6. Por lo demás, el Comité considera positivo el informe, que constituye una extensa fuente de información y representa una mina de datos sobre el estado actual del funcionamiento de los Fondos estructurales. Aplaude, por ejemplo, el informe sobre el papel de los interlocutores sociales, que ya había solicitado en anteriores dictámenes.

3.6.1. No obstante, el Comité Económico y Social considera que la Comisión no saca suficiente partido del enorme potencial de información disponible. El informe debería ser menos descriptivo y más analítico.

3.6.2. Para efectuar un análisis eficaz de las mejoras necesarias para los años 1994-1998, debe procederse a la evaluación del programa llevado a cabo durante los años 1989-1993.

3.7. El Comité recomienda que, en lo sucesivo, el informe vaya acompañado de una síntesis, con el fin de facilitar la lectura.

4. Observaciones específicas

4.1. Basándose en el informe examinado, el CES considera muy difícil determinar en qué medida se han cumplido los principios de adicionalidad y concentración. En lo que respecta a la adicionalidad, la Comisión indica que este punto sólo se ha examinado satisfactoriamente en las regiones del objetivo 1, y que no se dispone aún de la evaluación de los demás objetivos (2.5).

4.2. En lo referente a la concentración, el CES considera que el informe no procede a una verdadera evaluación de los resultados obtenidos. La Comisión se limita a enumerar los proyectos tomados en consideración para los diferentes objetivos, pero no trata de la evolución ni del impacto de dichos proyectos (2.2).

4.3. El informe examinado trata de la armonización de la política regional con las demás políticas comunitarias y señala que, en este ámbito, siguen planteándose algunos problemas. Uno de ellos es el cumplimiento de la legislación europea en materia de medio ambiente, que aún deja que desear (capítulo 4, punto 2.1).

4.3.1. A este respecto, cabe plantearse una pregunta importante: ¿debe la política regional europea adaptarse a los demás ámbitos de la política comunitaria o es necesario primero definir el marco general de la política europea en el que debe integrarse la política de los Fondos estructurales? El CES no desea pronunciarse sobre este punto en el presente informe, dado que elaborará más adelante un dictamen de iniciativa sobre el particular.

4.4. La participación de los interlocutores sociales puede llevarse a cabo en diferentes niveles: europeo, nacional y regional. El Comité tiene la impresión de que la participación, a nivel europeo, se está realizando conforme a lo acordado. Sin embargo, se pregunta si estos principios también se cumplen a nivel nacional, por no hablar del nivel regional.

4.4.1. Para el CES, este punto es importantísimo. En la nueva programación se le debería prestar mayor atención, pero parece que algunos Estados miembros conceden menos importancia a estas disposiciones. El CES desearía que en el próximo informe se hiciera mayor hincapié en el cumplimiento de estos requisitos. Convendría asimismo determinar en qué momento participan los interlocutores sociales y económicos y qué curso se da a su participación. Las autoridades deberán indicar en su informe qué tipo de consulta se ha realizado y que es lo que ha ocurrido con los resultados de dicha consulta. También deberá prestarse atención a todos los niveles interesados. La Comisión deberá hacer constar en su informe las experiencias realizadas a nivel nacional. Todo ello con el fin de que la participación de los interlocutores sociales no se quede en pura formalidad. El Comité insiste en que la Comisión considere estas exigencias como criterios importantes a la hora de asignar recursos a un proyecto determinado, desde luego teniendo en cuenta el nuevo reglamento marco.

4.5. En lo que respecta a la coordinación de la política regional nacional con la política regional europea, la Comisión no ha presentado observaciones al respecto en el presente informe. Sin embargo, el Comité considera importante que se lleve a cabo esta coordinación, ya que, en su opinión, es una condición necesaria para una política regional eficaz. El informe podría haber dado una indicación de las decisiones adoptadas por los Estados miembros para las regiones y de las decisiones de la Comisión, para dar una idea de la importancia concedida a la política regional europea. Es cierto que la Comisión publica cada tres años un informe sobre la situación socioeconómica y el desarrollo de las regiones de la Comunidad.

4.6. En el punto 1.8 del capítulo IV de su informe, la Comisión indica que en el marco de la reforma de los Fondos estructurales también debería determinarse claramente el coste de capital de cada puesto de trabajo

creado. Desafortunadamente, el Comité ha buscado en vano una evaluación al respecto en dicho informe. Espera disponer de más información sobre este punto en

una versión ulterior del informe. El Comité Económico y Social lamenta asimismo que no figure en este capítulo una presentación sistemática de los datos y de los hechos.

Hecho en Bruselas, el 25 de octubre de 1995.

El Presidente
del Comité Económico y Social
Carlos FERRER

Dictamen sobre los costes de infraestructura en el sector del transporte de mercancías por carretera como base para una comparación con otros medios de transporte

(96/C 18/08)

El 30 de marzo de 1995, de conformidad con el párrafo tercero del artículo 23 de su Reglamento Interno, el Comité Económico y Social decidió elaborar un dictamen de iniciativa sobre los costes de infraestructura en el sector del transporte de mercancías por carretera como base para una comparación con otros medios de transporte.

La Sección de Transportes y Comunicaciones, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 29 de septiembre de 1995 (Ponente: Sr. Kielman).

En su 329º Pleno de los días 25 y 26 de octubre de 1995 (sesión del 25 de octubre de 1995), el Comité Económico y Social ha aprobado por unanimidad el siguiente dictamen.

1. Introducción

1.1. La adopción de las Directivas 92/81/CEE y 92/82/CEE del Consejo trajo consigo un cierto grado de armonización en el ámbito de los impuestos especiales sobre los carburantes. La Directiva 93/89/CEE del Consejo, de 25 de octubre de 1993, fija tarifas mínimas del impuesto sobre los vehículos automóviles para los camiones de gran tonelaje. Esta misma Directiva establece además que dos o más Estados miembros pueden cooperar para implantar un sistema común de impuestos sobre la utilización de la red de carreteras y autopistas en su territorio. Los países del Benelux, Alemania y Dinamarca han introducido este año un sistema de estas características, el denominado sistema «Euroviñeta».

1.2. En el presente dictamen de iniciativa se analizan los costes de infraestructura en relación con los costes de utilización de la red viaria imputados a los camiones de gran tonelaje. Además, anticipándose al Libro Verde que la Comisión Europea presentará sobre el particular a mediados de 1996, debe abordarse la cuestión de los costes y beneficios externos de los diferentes modos de transporte. Con el presente dictamen, el Comité Económico y Social quiere contribuir de modo sustancial al establecimiento de un sistema completo, exacto y equilibrado de imputación de los costes de infraestructura (y de los costes externos) de los diversos medios a fin de crear condiciones de competencia equivalentes.

1.3. La utilidad de este propósito quedará de manifiesto con la ayuda de algunos ejemplos:

- La Comisión Europea considera que el objetivo final es la aplicación del principio de territorialidad. Esto supone imputar los costes a los camiones, proporcionalmente al uso que hagan de la infraestructura.
- Es necesario eliminar las distorsiones de la competencia entre los distintos medios de transporte y dentro de cada uno de ellos. Los costes de infraestructura deben imputarse en su totalidad al usuario, salvo cuando la infraestructura tenga al mismo tiempo una función no relacionada con el tráfico. Los peajes constituyen en principio una aplicación del sistema de territorialidad. Hay que evitar que por combinación con un impuesto sobre los vehículos automóviles e impuestos especiales sobre los carburantes, se dé lugar a una doble imposición. En una fase anterior, el Comité señaló ya que, a la expiración de los contratos existentes, deberían suprimirse los actuales peajes.
- La aplicación exclusiva del principio de territorialidad supone el conocimiento de los costes fijos, de los costes variables y de los costes y beneficios externos, relacionados con (la utilización de) la infraestructura. Si la evaluación de los costes de infraestructura es de suyo problemática, aún más lo

es en el caso de los costes y beneficios externos. Los efectos externos son aquellos que no se repercuten en los precios y que afectan al nivel de bienestar del consumidor o a las posibilidades de producción de los productores como consecuencia de las actividades económicas de terceros (en este caso los usuarios de la infraestructura). Los costes externos son los efectos externos negativos, expresados en dinero; los beneficios externos son efectos positivos externos, también expresados en dinero. En el caso de los beneficios externos no es necesaria en general la intervención de las autoridades, dado que se reflejan en el mercado a través del mecanismo de precios. Por ello se ignorarán en lo sucesivo los beneficios externos en el presente documento.

- El sistema de la «Euroviñeta» puede considerarse una solución intermedia. Este sistema permite cargar a todos los camiones de gran tonelaje, además del impuesto sobre los vehículos automóviles y los impuestos especiales sobre los carburantes, los costes que conlleva la utilización de la infraestructura de los países participantes. En este sistema se imputa a cada camión un montante de costes idéntico, para después realizar entre las autoridades de los países participantes un prorrateo sobre la base de los datos estadísticos relativos al transporte por carretera en sus territorios respectivos. Se trata de una forma del principio de territorialidad que contribuye a eliminar las distorsiones de competencia entre los transportistas de diferente nacionalidad.

1.4. En sus dictámenes del 24 de abril de 1991⁽¹⁾ y del 25 de noviembre de 1992⁽²⁾ (ponente: Sr. Moreland) sobre los costes de infraestructura, el Comité manifestó su acuerdo con los siguientes objetivos de la Comisión:

- eliminar las distorsiones de la competencia entre los distintos medios de transporte y dentro de cada uno de ellos;
- introducir un sistema de imputación total de los costes de infraestructura;
- garantizar que los Estados miembros tengan ingresos fiscales suficientes;
- promover la libre circulación de mercancías y de personas dentro de la Comunidad;
- alcanzar acuerdos razonables de tránsito con los países no miembros de la CE.

1.5. El Comité hacía hincapié en los siguientes puntos:

- La imposición con arreglo al principio de territorialidad constituiría una solución equitativa a largo plazo; sin embargo, el Comité preveía algunos problemas prácticos.
- En lo que se refiere a los actuales peajes en el transporte por carretera, se expresó el deseo de eliminarlos en principio a la extinción de los acuerdos vigentes. Cabe hacer una excepción para los peajes resultantes de la aplicación de métodos de amortiza-

ción diferida de las inversiones de infraestructura (cobro de un peaje para los puentes, túneles y transbordadores).

- La solución propuesta no debe aumentar el grado de complejidad del sistema de imposición ni los trámites administrativos.

1.6. En el informe del comité de estudio sobre el transporte de mercancías por carretera en el mercado europeo («El transporte de mercancías por carretera en el mercado interior europeo», julio de 1994), se afirma que:

- los costes de infraestructura y los costes externos deben cargarse al usuario;
- el impuesto (o los impuestos) debe utilizarse para sufragar los costes imputados;
- esto debe separarse de los impuestos exclusivamente encaminados a la obtención de ingresos;
- el principio de territorialidad debe ser el punto de partida;
- estas disposiciones deben fijarse en una reglamentación a nivel de la UE;
- el pago de un derecho de utilización de la red viaria es la forma de impuesto adecuada allí donde pueda cuantificarse dicha utilización;
- allí donde esto no sea (todavía) posible, es conveniente utilizar una combinación de impuesto sobre los vehículos automóviles e impuesto especial sobre los carburantes.

2. Motivación del dictamen de iniciativa

2.1. Las medidas actuales no procuran una solución óptima. Con ayuda de la documentación disponible se examinará el asunto de los costes de infraestructura y de los costes externos (véase definición en el punto 1.3). Una imputación incompleta de los costes de infraestructura y costes externos, que difieren según los medios de transporte, puede distorsionar las relaciones de competencia. Como costes externos pueden citarse las emisiones de sustancias contaminantes y malolientes, las molestias causadas por el ruido, los accidentes de tráfico, la congestión de la red viaria, los problemas de aparcamiento (obstáculos, degradación de los lugares), la pérdida del valor paisajístico, etc. Algunos de estos costes externos son más fáciles de cuantificar que otros. En la determinación de los costes externos cabe distinguir en general distintos métodos:

- el método de los costes de reparación: en este método se determinan los costes que son necesarios para reparar o reducir los efectos externos
- el método basado en las preferencias: en este caso se atiende al influjo directo de los efectos externos en el libre mercado vía precios (p.ej. pérdida de valor de las viviendas), o bien un enfoque más subjetivo a través de encuestas (cuánto estarían dispuestos a pagar para disminuir el efecto externo)

⁽¹⁾ DO nº C 159 de 17. 6. 1991, p. 18.

⁽²⁾ DO nº C 19 de 25. 1. 1993, p. 71.

— el método de los costes de evitación: en este método se calculan los costes en que se incurriría para impedir la aparición del efecto externo de que se trate.

En términos generales cabe decir que para cada tipo de costes externos existe un método que es el más adecuado. No obstante, hay algunos (como por ejemplo la modificación del clima) que es imposible o casi imposible calcular por ninguno de los métodos.

2.2. El objetivo del presente dictamen es definir mejor, en el marco del principio de territorialidad, las relaciones entre las metodologías aplicadas, teniendo en cuenta sobre todo la intención de la Comisión Europea de publicar un Libro Verde en 1996.

2.3. La imputación de los costes de infraestructura debe llevarse a cabo de manera armoniosa para todos los medios de transporte. Para la fijación de tarifas, sería conveniente poder calcular con antelación los costes de infraestructura.

3. Exposición de motivos

3.1. En la actualidad, ni la Comisión Europea ni las autoridades nacionales disponen de un conocimiento completo de los métodos de imputación y de los datos relativos a los costes de infraestructura.

3.2. Dentro de la problemática de los costes de infraestructura cabe distinguir, entre otros, los siguientes elementos:

- delimitación del concepto «costes de infraestructura»;
- determinación de los costes de infraestructura por país (metodología);
- recopilación de los datos numéricos necesarios;
- desglose de los costes de infraestructura en función de la nacionalidad del transportista;
- desglose de los costes (de infraestructura de transporte terrestre) entre el sector del transporte de mercancías y el resto de los usuarios de la red;
- la función de la infraestructura del transporte terrestre no puede ser considerada separadamente de la utilización de la infraestructura de otras modalidades;
- imputación de los costes de infraestructura por trayecto y en el tiempo.

3.3. Sin pretender establecer una definición formal, es importante delimitar el concepto de costes de infraestructura para obtener una base que posibilite la comparación de los costes de infraestructura de los diferentes medios de transporte.

La infraestructura consta de los siguientes elementos:

- las obras de ingeniería civil (carreteras, líneas de ferrocarril, vías navegables) y las construcciones correspondientes (viaductos, puentes, canales, albañales, etc.);

— infraestructura portuaria (terrestre y marítima) y vías de acceso;

— dispositivos de regulación, gestión y control del tráfico (señales, sistemas de gestión del tráfico, barreras de seguridad, rótulos indicativos, policía de carretera, policía marítima, instalaciones de transformación y transmisión de la energía eléctrica, etc.)

Los costes de infraestructura pueden desglosarse de la siguiente manera:

- costes de inversión (son los costes de instalación de la infraestructura e incluyen los costes de amortización, los costes de los intereses, etc.);
- costes de mantenimiento y de mejora (costes de gestión);
- costes de policía (son los costes de la policía de tráfico, de la policía marítima y de la policía ferroviaria);
- costes generales.

3.4. Los costes de inversión, de mantenimiento, de las diferentes modalidades de policía y los costes generales deben fijarse por país (Problema 1). Dado que son muy difíciles de definir y es imposible establecer una uniformización entre los diferentes países, por lo general no se tienen en cuenta los gastos generales al determinar los costes de infraestructura.

3.5. En relación con los tres tipos de costes mencionados arriba es conveniente establecer una distinción en función del tipo de carretera: autopistas, carreteras provinciales, carreteras regionales o locales y vías dentro de aglomeraciones urbanas. Si bien esta distinción no es necesaria para efectuar los cálculos concretos, puede afirmarse que en la práctica es mucho más fácil determinar los costes de las autopistas y de las carreteras provinciales que los de las carreteras locales y las vías dentro de ciudades o pueblos. El reparto en función del tipo de carretera limita la evaluación (sin duda necesaria) de los datos que faltan. También hay que tener en cuenta otros aspectos, como los siguientes:

- existen diferencias de intensidad, no sólo por el tipo de carretera utilizado sino también por la utilización en el tiempo (horas punta/horas bajas);
- pueden aparecer diferencias de los costes de infraestructura para distintas velocidades medias del tráfico;
- también son importantes las diferencias de temperatura, clima, tipo de subsuelo, etc.;
- las autopistas se basan más en la utilización por camiones que las carreteras provinciales y locales.

Otro problema lo constituye el transporte de sustancias peligrosas. En determinados casos se introducen modificaciones suplementarias en la infraestructura para hacer posible este tipo de transporte, para facilitararlo o para

umentar la seguridad. Teóricamente es posible, aunque difícil en la práctica, imputar estos costes a los vehículos que realizan este tipo de transporte.

3.6. En lo que respecta a la determinación de los costes de infraestructura propiamente dichos, hay que mencionar las dificultades siguientes:

- Resulta difícil determinar los costes de las carreteras que existen desde hace años. En cualquier caso hay que recurrir a un método de capitalización. Los puntos que plantean problemas a ese respecto son el período de amortización que debe utilizarse, el tipo de interés, etc. Con el fin de poder efectuar comparaciones es necesario utilizar un período de amortización uniforme. Un problema en relación con ello estriba en cómo valorar las carreteras ya existentes.
- Los puntos de partida utilizados deben ser idénticos para todos los medios de transporte, a fin de hacer posible una comparación óptima (necesaria para lograr condiciones de competencia equitativas).
- No todos los países aplican las mismas normas de calidad a la construcción y mantenimiento de las carreteras. ¿Deben mantenerse las normas de calidad nacionales o es necesario aplicar un método de evaluación uniforme y no discriminatorio que facilite una comparación óptima?
- La disparidad de las definiciones en los diferentes países y las diferencias en los datos disponibles (no para todas las carreteras; no para años recientes, etc.)
- La estimación de los costes de los diferentes servicios de policía constituye de suyo un problema. La falta de datos estadísticos juega también aquí un papel.
- La disponibilidad de datos cuantitativos varía mucho según los países, y también dentro de un mismo país. En lo que respecta a los Países Bajos, puede afirmarse por ejemplo que los costes de la red de carreteras nacionales (autopistas) pueden ser calculados sin problemas, mientras que los costes de las vías dentro del casco urbano es imposible o casi imposible cuantificarlos. En estos casos será necesario utilizar cantidades normalizadas (por ejemplo, por kilómetro y por tipo de revestimiento).

3.7. Para la imputación de los costes de infraestructura de carreteras al sector del transporte de mercancías, es conveniente establecer una metodología basada en el principio de territorialidad: los costes deben imputarse al usuario individual de la infraestructura. Allí donde la imputación directa al usuario individual no sea (técnicamente) posible, tendrá que recurrirse a una compensación entre países. A esos efectos son importantes los datos estadísticos sobre la nacionalidad del transportista. Los problemas que se plantean en la imputación de los costes son los siguientes:

- la imputación de los costes de infraestructura a las diversas categorías de vehículos (y dentro de ella, la imputación de la parte que debe asignarse al transporte de mercancías por carretera) y la elección de un método de medición uniforme (Problema 2);

- la imputación al transporte interior o al exterior, o el reparto de los kilómetros recorridos en cada país en función de la nacionalidad del transportista (Problema 3).

3.8. La imputación de los costes de infraestructura a las distintas categorías de vehículos debe efectuarse en función de variables como:

- vehículo/kilómetros;
- peso total del vehículo;
- número de ejes del vehículo.

3.9. En la determinación de los costes deben tenerse en cuenta las siguientes consideraciones:

- los vehículos (camiones) de mayor tonelaje deben contribuir en mayor medida a los costes de construcción y de mantenimiento de las carreteras;
- en consecuencia, debería establecerse un impuesto, basado en el peso total y el número de ejes, para cubrir los costes de infraestructura;
- la mejor manera de introducir este impuesto es con arreglo al principio de territorialidad, y debe ser un impuesto variable por kilómetro. El inconveniente de un impuesto variable que consistiera en un impuesto especial sobre los carburantes es que es posible evadirlo no repostando en el país correspondiente.

3.10. Los tres problemas mencionados deben ocupar un lugar central para encontrar una solución.

- El Problema 1 es encontrar una metodología para la determinación de los costes de inversión, mantenimiento, policía, etc., así como los costes generales siempre que sea posible y en la medida que se pueda. Juntos constituyen la totalidad de los costes de infraestructura.
- El Problema 2 es la imputación de los costes de infraestructura a las diferentes categorías de vehículos y la atribución de la parte del transporte de mercancías por carretera.
- El Problema 3 es la imputación de los kilómetros recorridos en cada país según la nacionalidad del transportista.

4. Transporte por carretera, navegación interior y transporte por ferrocarril

4.1. Para eliminar las distorsiones de la competencia y armonizar plenamente la imputación de los costes de infraestructura al transporte de mercancías es imprescindible que dichos costes se calculen de modo completo y uniforme en todas las modalidades: carretera, vías navegables, ferrocarril, transporte marítimo y transporte aéreo. En el presente documento se hace especial hincapié en los tres modos de transporte interiores, porque pueden competir directamente entre sí.

4.2. Además de los costes de infraestructura, deben imputarse también los costes externos de todos los modos de transporte.

4.3. Cada una de las modalidades mencionadas tiene rasgos específicos que en cierto modo les dan un carácter único y hacen que resulte difícil o imposible (en ciertos aspectos y circunstancias) intercambiarlas. Por tanto, una comparación bruta de los costes de infraestructura de las modalidades de transporte por carretera, navegación fluvial y transporte por ferrocarril da necesariamente un cuadro incompleto.

5. Conclusión

Sería conveniente llevar a cabo una imputación total, equitativa y uniforme, de los costes de infraestructura y de los costes externos a los distintos modos de transporte. La internalización de dichos costes puede contribuir a

lograr una utilización óptima de la infraestructura para los distintos modos de transporte. Con ello puede conseguirse además un reparto óptimo entre los distintos modos de transporte. Se recomienda que durante la elaboración se limiten a un mínimo los trámites administrativos.

La determinación e imputación de los costes de infraestructura y de los costes externos a los distintos modos de transporte conlleva los problemas siguientes:

- el método de determinación;
- la obtención de los datos necesarios;
- la necesidad de llegar a un acuerdo acerca de los elementos integrantes de los costes de infraestructura y externos;
- la necesidad de efectuar compensaciones recíprocas entre los distintos países allí donde (técnicamente) no sea posible de imputación directa a cada usuario.

Hecho en Bruselas, el 25 de octubre de 1995.

El Presidente
del Comité Económico y Social
Carlos FERRER

Dictamen sobre la comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre las aplicaciones de la telemática al transporte en Europa

(96/C 18/09)

El 30 de marzo de 1995, de conformidad con el tercer párrafo del artículo 23 de su Reglamento Interno, el Comité Económico y Social decidió elaborar un dictamen sobre la comunicación mencionada arriba.

La Sección de Transportes y Comunicaciones, encargada de preparar los trabajos en este asunto, nombró al Sr. Denkhaus como ponente. Tras el fallecimiento de este último, la Sección nombró ponente al Sr. Kielman y aprobó su dictamen el 29 de septiembre de 1995.

En su 329º Pleno de los días 25 y 26 de octubre de 1995 (sesión del 25 de octubre de 1995), el Comité Económico y Social ha aprobado por unanimidad el siguiente dictamen.

1. Síntesis de la Comunicación de la Comisión

1.1. Partiendo de una extensa descripción de los problemas que se plantean en el sector de los transportes, en el informe se efectúa una descripción pormenorizada de las aplicaciones y servicios telemáticos que se debaten en la actualidad, y se formula una serie de propuestas para futuras actividades de la Comisión.

2. Observaciones generales

2.1. El desarrollo del nivel de vida, el crecimiento, el empleo y la competitividad traerán consigo en el futuro un incremento de los servicios de transporte de pasajeros y mercancías en la Unión Europea. Dicha tendencia debería ser contrarrestada con un menor aumento de los trayectos recorridos y, por consiguiente, del tráfico, incrementando la productividad, las infraestructuras y la utilización de vehículos. La escasez de superficie disponible, la necesidad de limitar los daños al medio ambiente y la penuria de recursos energéticos obligan a ello. Las aplicaciones de la telemática al transporte pueden contribuir decisivamente a mejorar la productividad de las infraestructuras y la utilización de los vehículos. También la seguridad, elemento esencial de la calidad de los transportes, puede mejorar sustancialmente gracias a las aplicaciones telemáticas.

2.2. La movilidad no es un fin en sí mismo, sino un medio para alcanzar otros fines y objetivos. En este sentido, ¿resulta apropiado el concepto de «movilidad sostenible»? Por un lado, tras él subyace la idea de que la movilidad es manipulable, y por otro, tanto la movilidad propiamente dicha como el problema de su sostenibilidad se prestan a una apreciación muy subjetiva. El concepto de «sustainable mobility» o «movilidad sostenible» (Libro Blanco de la Comisión de 1992) plantea también la cuestión de cómo conseguir que la movilidad se mantenga a largo plazo. En este sentido, las aplicaciones de la telemática al transporte tendrán una enorme importancia en el futuro.

2.3. Las aplicaciones de la telemática al transporte en cualquiera de sus formas e interfaces han tenido una gran importancia en el pasado, y la tendrán aún más en el futuro. El transporte por carretera y por ferrocarril, la navegación interior y marítima, así como el transporte aéreo, y, de modo especial, las interfaces entre los diferentes modos de transporte —aeropuertos, puertos,

terminales y estaciones— configuran un vasto terreno de futuras aplicaciones telemáticas que van más allá de los sistemas actuales. En especial, hay que tomar en consideración el efecto intermodal de las estructuras telemáticas de enlace de sistemas.

2.4. Correctamente utilizadas, las aplicaciones telemáticas mejoran la capacidad de utilización de las infraestructuras. Indudablemente cabe esperar resultados muy positivos si se evitan las congestiones, y por consiguiente los atascos, y si se aumenta la seguridad, con la subsiguiente disminución de los accidentes, facilitando información sobre el volumen real de tráfico y la coordinación de los flujos de circulación, para planificar los viajes.

No obstante, en los casos de saturación total las aplicaciones telemáticas no pueden sustituir a las inversiones que se necesitan para mejorar la capacidad.

2.5. Por otra parte, en opinión del Comité, la telemática no debe utilizarse como medio para forzar el desplazamiento de un modo de transporte a otro o la supresión del tráfico, tal como se propone en determinados círculos, ignorando las posibilidades reales de desviar el transporte por carretera y la insuficiente capacidad de los medios de transporte «ecológicos». Al contrario, el objetivo principal de la telemática debe ser aumentar la seguridad y la eficiencia de todos los medios de transporte. La telemática permitirá además recopilar y conocer, de forma más adecuada, la información relativa a los transportes, por ejemplo, sobre la oferta y la organización de las interconexiones por parte de las compañías públicas y privadas de transporte y los encargados de gestionar las infraestructuras facilita considerablemente al usuario la elección del medio de transporte que ofrezca más ventajas, creando así las condiciones para aprovechar mejor las capacidades intermodales y la interoperabilidad de los sistemas. En relación con esto, la libre elección del medio de transporte es a la larga el medio más rápido para conseguir el sistema de transporte más eficaz.

2.6. No obstante, las telecomunicaciones y la tecnología de la información sí pueden suplir la demanda de servicios físicos de transporte en determinados sectores específicos, por ejemplo, en forma de telecompra o teletrabajo.

2.7. Los sistemas organizados a escala europea entrañan el riesgo de restringir la competencia también en el ámbito de la telemática. Por esta razón, al diseñar los eventuales sistemas, conviene evitar la aparición de monopolios nacionales o europeos, ya sean privados o públicos.

2.8. La Comunicación de la Comisión contiene una lista de objetivos que pueden alcanzarse con ayuda de la telemática, pero no establece una distinción clara entre los objetivos principales y los secundarios. Esto puede dar la impresión de que se han creado unas expectativas exageradas sobre el grado de eficacia de la telemática en el sector del transporte.

2.9. Según el estado actual de los conocimientos sobre los actuales o eventuales sistemas de telemática aplicada al transporte y teniendo en cuenta las necesidades ante los retos que plantea el desarrollo de los transportes, cabe formular los siguientes objetivos principales:

- aumento de la seguridad;
- disminución de los daños medioambientales;
- aumento del grado de utilización de las infraestructuras, entre otras cosas, evitando la formación de atascos;
- ventajas para los usuarios del transporte en lo relativo al empleo de vehículos y al grado de utilización de la capacidad de éstos.

Si se alcanzan los objetivos antes mencionados será posible aumentar la productividad de las infraestructuras y de los usuarios, conservar los recursos, mejorar la calidad y, en conjunto, influir muy positivamente en la competitividad y, consiguientemente, en la consolidación y aumento del empleo en la Unión Europea.

En lo que respecta a la imputación de los costes por la utilización de las infraestructuras, la telemática proporciona un método idóneo para aplicar con eficacia el principio de que «el usuario paga», con la ventaja de que los beneficios repercutirán en donde se hayan producido los costes; a modo de ejemplo, esto no sucede con los impuestos especiales sobre el gasóleo, ya que en este caso el usuario paga, pero los beneficios no siempre van a parar a donde deberían (por ejemplo, se reposta en los Países Bajos y se circula en Alemania).

2.10. Para ser eficaz, la telemática aplicada al transporte deberá dirigir y orientar el transporte. Ello implica que se restringirá el grado de libertad de los usuarios. Por tanto, es necesario alcanzar un consenso social sobre qué grado de restricción de libertad se considera aceptable para mantener y desarrollar la movilidad.

2.11. La introducción de sistemas telemáticos en el sector de los transportes como condición adicional para la utilización de las infraestructuras aumenta los riesgos tecnológicos y organizativos. Las operaciones de transporte adquieren una dimensión adicional, que entraña forzosamente riesgos asociados a la técnica y al servicio y, por consiguiente, repercute negativamente en la

disponibilidad del conjunto del sistema de transportes para los ciudadanos europeos. Así, cabe temer especialmente que influya negativamente en la aceptación por los usuarios el hecho, por ejemplo, de que, debido al empleo de técnicas insuficientemente ensayadas, se produzcan errores de cálculo en el abono automático de los peajes de circulación o perturbaciones en la gestión del tráfico cuando precisamente dichas técnicas están destinadas a eliminar tales problemas.

Mediante una evaluación de la validez objetiva y subjetiva de los objetivos que se persiguen debería sopesarse si las ventajas indudables de la utilización actual de los sistemas telemáticos en el transporte guardan una proporción razonable con los riesgos adicionales.

2.12. No obstante, el grado de aceptación de los sistemas telemáticos por parte de los transportistas y usuarios es un requisito importante para su eficacia. Sin una aceptación y ocupación suficiente (número de usuarios, frecuencia de utilización), los sistemas no serán rentables ni útiles.

Otros requisitos importantes para garantizar la aceptación son —aparte de aclarar las cuestiones básicas referentes a los objetivos, los niveles de libertad y el riesgo— la transparencia de los sistemas, la información que proporcionan y la formación que requiere su utilización.

3. Vistos los efectos potenciales, indiscutiblemente positivos, de las aplicaciones de la telemática al transporte, y pese a la indefinición del marco para un debate político concreto, el Comité propone que se sigan desarrollando dichas aplicaciones.

Deberán ponerse en práctica las siguientes medidas:

- clarificar los objetivos;
- fijar el marco político;
- establecer las condiciones de aplicación, y
- poner en práctica los sistemas.

3.1. Los objetivos principales de las aplicaciones de la telemática, de acuerdo con la lista de objetivos que figura en el punto 2.9, deberán clarificarse mediante un debate entre los interesados y deberá alcanzarse un consenso al respecto. Los objetivos pueden cumplirse no sólo por separado, sino también combinados unos con otros.

3.1.1. En este debate sobre los objetivos deberían participar las empresas transportistas, los usuarios, los encargados de las infraestructuras, los organismos estatales a todos los niveles, incluidos los entes territoriales, y los operadores telemáticos, sin olvidar por supuesto a los interlocutores sociales.

3.1.2. Los sistemas tecnológicos esenciales para las aplicaciones de la telemática al transporte están ya desarrollados. Ahora queda decidir cómo y con qué fines queremos utilizarlos.

3.2. Debe crearse un marco político a largo plazo y fiable. La política en este sector debería tener un carácter general y armonizado en todos los niveles de decisión.

3.2.1. En primer lugar, habrá que dejar claro qué nivel político es competente en cada materia y qué grado de efectividad y de obligatoriedad tendrán las decisiones que se adopten.

3.2.2. La clarificación del grado de libertad deseado para la movilidad y los sistemas telemáticos utilizados en el transporte constituye otro elemento extraordinariamente importante del marco político.

3.2.3. También deberá debatirse y dilucidarse entre todos los interesados la evaluación de los riesgos mencionada en el punto 2.11.

3.2.4. Todos los participantes en los sistemas de telemática aplicados al transporte deberían estar sujetos a un código de conducta elaborado por consenso político.

3.2.5. Deberá aclararse también si las aplicaciones de la telemática al transporte han de correr a cargo de organismos públicos o privados, así como la intensidad de la competencia aún por configurar en los mercados de servicios telemáticos. El Comité se manifiesta a favor de la intervención de los organismos públicos para las aplicaciones telemáticas que se destinen principalmente a mejorar la gestión del tráfico y aumentar la seguridad; los servicios adicionales, en cambio, pueden estar a cargo de organismos privados. La línea de demarcación entre los sectores público y privado está evolucionando, tal como se afirma en la comunicación de la Comisión. Sin duda la telemática influye decisivamente en esta evolución. Por lo tanto, el Comité hace suya la propuesta de la Comisión de crear una asociación entre los sectores públicos y privados en este ámbito.

3.3. Deberán imponerse condiciones de aplicación fiables.

3.3.1. La arquitectura del sistema deberá cumplir las normas europeas para las tecnologías de difusión y respetar la interoperabilidad y flexibilidad necesarias para afrontar las exigencias futuras.

3.3.2. Una reglamentación extensa con normas de obligado cumplimiento requiere un fundamento jurídico europeo uniforme, que sea reconocido y aplicado en todos los niveles de los Estados miembros y de los entes territoriales. A través de medidas políticas deberán crearse las condiciones necesarias para eliminar en lo posible las incertidumbres, con el fin de proporcionar mayor seguridad a los consumidores y productores.

3.3.3. Deberán determinarse las competencias (reparto de tareas) para el desarrollo y la explotación de la superestructura telemática, la apertura de las infraestructuras del transporte a los sistemas telemáticos y la participación de los usuarios del transporte. En particular habría que configurar la conexión entre las

infraestructuras del transporte y las infraestructuras telemáticas.

3.3.4. Deberá delimitarse el círculo de los posibles participantes (encargados de gestionar las infraestructuras, usuarios e interfaces). Convendría aclarar, por ejemplo, si se incluirá a los peatones y ciclistas en el transporte por carretera, a los aviones privados en el transporte aéreo y a las embarcaciones deportivas en el transporte marítimo.

3.3.5. Deberán estipularse las condiciones de servicio de los operadores de los sistemas telemáticos con suficiente flexibilidad y con un mínimo de limitaciones de la competencia. No obstante, la capacidad de funcionamiento de todo el sistema no deberá resultar perjudicada.

3.3.6. Los sistemas telemáticos muy desarrollados permiten a los operadores de los sistemas extraer conclusiones sobre el comportamiento de los usuarios de los transportes en lo que se refiere a la movilidad. Por este motivo, es especialmente importante adoptar medidas preventivas para la protección de los derechos individuales y de los datos personales.

3.3.7. Según el estado actual de los conocimientos, no están suficientemente aclarados los efectos de los campos electromagnéticos (y otras interferencias) sobre la salud. Es necesario por tanto mantener una vigilancia especial en esta cuestión.

3.4. Las ventajas potenciales de las aplicaciones de la telemática al transporte son tantas que sus beneficios deberían facilitar su aplicación. De ello se infiere que la puesta en práctica de los sistemas debe confiarse principalmente a la iniciativa del sector privado. No obstante, en tanto en cuanto estén en juego intereses sociales generales, es oportuno que se efectúen inversiones públicas en el ámbito de la telemática.

El Estado puede a lo sumo fomentar la puesta en práctica de estas aplicaciones a cargo de usuarios públicos o privados imprimiendo un impulso inicial a su financiación.

3.4.1. En la puesta en marcha de los sistemas reviste una gran importancia la formación e instrucción de las personas que se ocupan de ellos. Las cualificaciones que habilitan para dedicarse al transporte (permiso de conducción) deberían incluir la familiarización con los sistemas telemáticos lo antes posible. Asimismo, los sistemas deberán ser concebidos de tal modo que los usuarios de los transportes puedan utilizarlos sin dificultad.

3.4.2. Es conveniente tener en cuenta a las PYME, si bien el sector de los transportes está dominado por las pequeñas empresas. Lo que se considera pequeña o mediana empresa en otros sectores tiende ser una empresa gigantesca en la industria del transporte. Por el momento no se presta excesiva atención a las PYME. Hay una gran oferta en este campo, pero pocas empresas la aprovechan.

3.4.3. Los servicios de valor añadido de la telemática en el sector del transporte deberían dejarse por completo

al mercado, es decir, al libre juego de la oferta y la demanda entre usuarios individuales y colectivos. Un debate público, como el que se menciona en los puntos 3.1, 3.2 y 3.3, no se considera necesario.

3.4.4. En el ámbito de las aplicaciones de la telemática al transporte resulta especialmente problemático facilitar información de mercado sobre la oferta y demanda de servicios de transporte de mercancías. Dado que el proveedor ve peligrar sus estrategias de segmentación del mercado y teme que la demanda no será satisfecha ni cuantitativa ni cualitativamente en la medida deseada, esta información sólo es aceptada con extremo escepticismo por los operadores del mercado si se facilita de modo aislado.

4. Observaciones finales

4.1. Ya disponemos de tecnologías de telecomunicaciones con normas europeas que, como han demostrado, se prestan extraordinariamente bien a las aplicaciones concretas de la telemática al transporte. Para aumentar el grado de seguridad, disminuir los daños al medio ambiente, evitar la congestión del tráfico y mejorar el rendimiento de los vehículos, deberíamos configurar lo más rápidamente posible el marco político apropiado e

imponer condiciones de aplicación a escala europea, fin de que la puesta en funcionamiento de los sistemas recaiga en la medida de lo posible en la iniciativa privada.

4.2. Las consideraciones sobre los costes y beneficios de carácter microeconómico conducen al desarrollo de las iniciativas privadas, tanto por parte de los proveedores como de los usuarios de los sistemas en el ámbito de la telemática aplicada al transporte. Las consideraciones macroeconómicas sobre los costes y beneficios deberán tener presentes los imponderables políticos y sociales. A este respecto, el debate sobre los objetivos, medios y efectos deberá realizarse del modo más correcto y objetivo posible, teniendo en cuenta la opinión de todos los interesados.

4.3. El desarrollo de las redes transeuropeas de transporte constituye una ocasión idónea para clarificar los objetivos y establecer el marco político y las condiciones de aplicación de la telemática al transporte. Deberíamos aprovecharla.

4.4. Las aplicaciones de la telemática al transporte suponen una inversión indiscutiblemente importante para el futuro de Europa. Es hora de que aseguremos y perfeccionemos el progreso tecnológico alcanzado mediante sus aplicaciones prácticas.

Hecho en Bruselas, el 25 de octubre de 1995.

El Presidente
del Comité Económico y Social
Carlos FERRER

Dictamen sobre la propuesta de Decisión del Consejo por la que se aprueban las modificaciones de los estatutos de la Empresa Común Joint European Torus (JET)

(96/C 18/10)

El 6 de julio de 1995, de conformidad con el artículo 198 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social sobre la propuesta mencionada arriba.

La Sección de Energía, Asuntos Nucleares e Investigación, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 26 de septiembre de 1995 (Ponente sin Grupo de estudio: Sr. Lyons).

En su 329º Pleno (sesión del 25 de octubre de 1995), el Comité Económico y Social ha aprobado por unanimidad el siguiente dictamen.

1. Las modificaciones que se proponen consisten en:

- (i) prolongar la Empresa Común Joint European Torus (JET) por tres años, del 1 de enero de 1997 hasta finales de 1999;
- (ii) aprobar la adhesión del « Technology Development Centre of Finland » a la Empresa Común JET;
- (iii) modificar los estatutos del JET habida cuenta de que Suecia, que como « Estado tercero » ha estado plenamente asociado al programa de fusión de Euratom, se convirtió en Estado miembro de la Unión Europea el 1 de enero del año en curso; y
- (iv) aprobar algunas modificaciones de redacción para adecuar plenamente los estatutos del JET al Tratado de la Unión Europea.

2. El Comité aprueba las modificaciones mencionadas en los apartados (ii), (iii) y (iv) del punto 1, que son de carácter administrativo.

3. Por lo que se refiere a la primera propuesta de modificación, cuando elaboró su Dictamen sobre el programa específico de investigación y formación en el ámbito de la fusión termonuclear controlada (1994-1998), aprobado el 14 de septiembre de 1994⁽¹⁾, el Comité era consciente de que se estaba estudiando la posibilidad de prolongar la Empresa Común JET.

⁽¹⁾ DO nº C 393 de 31. 12. 1994, p. 139.

4. Este estudio condujo a una recomendación para prorrogar la vida útil del JET durante tres años, a fin de recabar nuevos datos científicos sobre el diseño del reactor termonuclear experimental internacional (ITER), cuya construcción está prevista para la siguiente fase del programa de fusión internacional.

4.1. Basándose en esta recomendación, que contó con el apoyo del Comité Consultivo para el Programa de Fusión (CCPF), la Comisión ha presentado la propuesta mencionada en el apartado (i) del punto 1 del presente dictamen. Los motivos científicos que justifican la propuesta de la Comisión están expuestos en la sección III de la Exposición de motivos del documento de la Comisión.

5. Se ha calculado que el coste de la propuesta de prolongación de la Empresa Común JET, para Euratom, se eleva a alrededor de 240 millones de ecus, con cargo a los fondos asignados al programa de fusión (1994-1998), que fue aprobado por el Consejo el 8 de diciembre de 1994⁽²⁾ (véase el punto 7 de la Exposición de motivos y, en particular, la afirmación de que « la prolongación de la Empresa Común JET no tendría consecuencias financieras nuevas »).

6. Habida cuenta de que ya ha aprobado el gasto total asignado al programa de fusión para 1994-1998, que no ha sido objeto de modificación alguna, el Comité no tiene ningún motivo para poner en cuestión la propuesta de la Comisión de modificar los pormenores del programa científico interno ni para oponerse a la consiguiente prolongación de la Empresa Común JET.

⁽²⁾ DO nº L 331 de 21. 12. 1994, p. 22.

Hecho en Bruselas, el 25 de octubre de 1995.

El Presidente
del Comité Económico y Social
Carlos FERRER

Dictamen sobre el paro juvenil

(96/C 18/11)

El 23 de febrero de 1995, de conformidad con el párrafo tercero del artículo 23 del Reglamento Interno, el Comité Económico y Social decidió elaborar un dictamen sobre el paro juvenil.

La Sección de Asuntos Sociales, Familia, Educación y Cultura, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 17 de julio de 1995 (Ponente: Sr. Rupp).

En su 329º Pleno (sesión del 25 de octubre de 1995), el Comité Económico y Social ha aprobado por mayoría con 4 abstenciones el siguiente dictamen.

1. El paro juvenil en la UE: el desafío

1.1. La tasa de desempleo juvenil en la Unión Europea (jóvenes menores de 25 años) asciende al 21,2% (1), es decir, el doble de la tasa de paro entre los adultos. Los jóvenes constituyen aproximadamente el 32% del total de la población en paro. El umbral del desempleo juvenil, que actualmente no es inferior al 10% en prácticamente ninguno de los Estados miembros, es excesivamente elevado si se tienen en cuenta las consecuencias psicosociales y el impacto psicológico que se derivan para la juventud.

1.2. Comparado con los valores máximos de 1985, año en que el 43% del total de parados tenía menos de 25 años, la tasa de paro juvenil en relación con el desempleo adulto apenas se ha modificado. El problema del desempleo juvenil sigue siendo particularmente acusado en el sur de Europa y Finlandia, donde el 34-42% y el 34% (1) de los jóvenes está en paro. En 1992, un tercio de los jóvenes de la UE había permanecido más de un año sin trabajo.

1.3. El paro juvenil representa sólo una fracción del desempleo total de la UE: su importancia específica radica en que excluye a nuevas generaciones de potencial mano de obra cualificada de la posibilidad de contar con perspectivas profesionales a medio y largo plazo. Esto implica que, por regla general, se deniega a los jóvenes el acceso a un trabajo cualificado y se les excluye de la participación social. Son precisamente los jóvenes quienes más necesitan ese contacto para poder identificarse de manera positiva con la sociedad y sentirse capaces de afrontar los riesgos y superar los problemas. Recortar las perspectivas de empleo pone en peligro el desarrollo y las expectativas de estabilidad de estos jóvenes. A diferencia de otras épocas, hoy en día ni siquiera una cualificación profesional o un título universitario son ya garantía de contar con perspectivas de trabajo.

1.3.1. Los mercados de trabajo en Europa se caracterizan por unas acusadas diferencias salariales y una amplia

gama de perfiles de cualificación. Entre la población juvenil no siempre se da la necesaria movilidad, si bien ésta origina a menudo otros problemas (consecuencias de la migración). Estos problemas se plantean a nivel nacional y transnacional y exigen la adopción de estrategias de actuación de carácter local y regional.

1.3.2. Es preciso asumir que, en el futuro, la formación permanente será un factor decisivo a la hora de asegurar una carrera profesional con perspectivas de éxito. En otras palabras, la formación profesional debe ser prioritaria, si bien no ha de considerarse la panacea.

1.3.3. Las épocas de crisis requieren formas de cooperación distintas entre el sector público y el privado, y las diferencias específicas de cada país exigen enfoques más globales.

1.4. El problema estriba en que, hoy en día, en el mercado de trabajo europeo uno de cada cinco jóvenes no puede encontrar trabajo. Además, son muchos los que tienen empleos mal remunerados y precarios, cuya continuación a veces está en peligro y sin perspectivas de poder mejorar esta situación. El paro y el subempleo de los jóvenes representan un despilfarro de recursos humanos y pueden constituir una amenaza para la cohesión económica y social de Europa, e incluso para el orden democrático. Se niega a la población joven en paro la posibilidad de aportar su contribución a la sociedad. Poco a poco se va perdiendo un porcentaje cada vez mayor de nuevas generaciones de futura mano de obra cualificada, que a la larga parecen condenadas al desempleo y a quedar excluidas de la sociedad. Síntomas de esta marginación (exclusión) son la disminución de la renta, la falta de participación y reconocimiento social, la pérdida de identidad, el aislamiento creciente y la pérdida de la autoestima. La precariedad del empleo, la marginación y la exclusión son un excelente caldo de cultivo para la delincuencia juvenil, la drogadicción, el nacionalismo radical, la intolerancia, la xenofobia y el racismo. En este sentido, el paro juvenil es un problema que nos afecta a todos y que no puede ser desatendido por la UE.

1.5. En la UE son demasiados los jóvenes que abandonan los estudios sin haber acabado una formación que les permita continuar o reciclarse para acceder después

(1) EUROSTAT «News Release», nº 31/95, 12. 6. 1995.

a un puesto de trabajo. Esto afecta en diversa medida y con distinta intensidad a jóvenes de todos los niveles de cualificación (desde los más desfavorecidos a los universitarios). Ello hace necesario ampliar aún más la oferta de cualificaciones y los programas de apoyo a la formación profesional, tal como se establece en los programas SOCRATES y LEONARDO.

1.5.1. En los últimos años, el desempleo ha desarrollado muy diferentes facetas, desde la marginación en el nivel inferior de la escala de un 10% de los jóvenes, que abandonan la escuela sin haber obtenido ninguna cualificación, hasta los estudiantes universitarios. En una coyuntura de reducción de puestos de trabajo en todos los países de la UE, además de los grupos más desfavorecidos en el mercado de trabajo, también los jóvenes cualificados se ven cada vez más amenazados y afectados por el desempleo.

2. Iniciativas y propuestas de la UE

2.1. La discrepancia creciente entre los sistemas de educación y los servicios de empleo y la persistencia de una formación no adecuada a las necesidades son factores clave que impiden a los jóvenes acceder a los puestos de trabajo e integrarse adecuadamente en la vida profesional activa. En este contexto, el Libro blanco sobre crecimiento, competitividad y empleo y el Libro blanco sobre la política social europea subrayan la necesidad de adoptar sistemas y encontrar soluciones para garantizar una formación básica sólida y una relación entre la formación escolar y la vida activa. Por otra parte, es preciso prestar especial atención a contrarrestar el impacto social del paro, especialmente el juvenil, por cuanto conduce a la exclusión y a la pérdida de integración social. A este respecto, ambos Libros blancos sugieren lo siguiente:

- desarrollar en mayor medida la formación profesional como posible alternativa a la universidad, fomentando la realización de períodos de formación más breves y más prácticos con fórmulas de aprendizaje y cursos de formación dentro de la empresa;
- prever con mayor precisión y antelación las necesidades en materia de cualificaciones;
- reorganizar los recursos educativos y de formación en asociación con los servicios de empleo;
- mayor participación en general de las empresas, los interlocutores sociales y las autoridades públicas en el desarrollo de «verdaderas» políticas de formación con posibles incentivos de naturaleza fiscal y jurídica;
- mejorar la prevención y la lucha contra la exclusión social.

2.2. En el Libro blanco «Crecimiento, Competitividad, Empleo», capítulo 8, punto 8.8 e), y en el Libro blanco «Política Social Europea», capítulo 6 b), punto 15), se reclaman medidas, en el contexto de las estructuras «nacionales», para los sistemas de educación y formación, así como para prevenir la exclusión social

(precisadas también en la Comunicación de la Comisión de 23 de noviembre de 1994 titulada «Turning Growth into Jobs: Brussels Action Plan»); entre ellas cabe señalar:

- establecer una garantía de carácter comunitario para que ninguna persona de menos de 18 años se encuentre sin empleo: se le deberá garantizar un lugar en el sistema de educación y formación o en un puesto que combine trabajo y formación.

(En los siguientes textos en cursiva se comenta la posición de la Comisión Europea).

Convendría examinar el caso de los Países Bajos (y también de Dinamarca y Suecia) —donde este tipo de garantía se ha experimentado en la práctica durante varios años— para determinar si puede aplicarse a otros Estados miembros; lo mismo cabe decir del derecho a un puesto de formación en la empresa que se ofrece en el sistema de formación dual practicado en Alemania. Toda fórmula que se plantee para este tipo de garantía debe incluir una colocación como alternativa o continuación de la formación. La necesidad de una garantía a escala comunitaria se ve confirmada por muchos estudios científicos que demuestran que estar en paro durante el periodo de transición de la formación escolar a la formación profesional y al empleo repercute decisivamente en las posibilidades y las expectativas de estabilidad y desarrollo profesional. (Mientras que en el caso de los parados con algo de experiencia se presupone que un periodo de paro de seis meses es el límite tolerable, todos los estudios subrayan la necesidad de que los jóvenes y las personas que pasan de un centro de estudios a la vida laboral no se vean abocados al paro).

- Eliminación del analfabetismo y la falta de otras competencias básicas entre los jóvenes que abandonan la escuela.

En este apartado, las medidas más eficaces son las que intentan ampliar el nivel de conocimientos durante el periodo de transición entre el centro docente y la vida activa, así como proporcionar experiencia práctica mediante períodos de trabajo en empresas.

- Elevar el nivel de la formación profesional inicial y fomentar la capacidad de aprovechar las nuevas tecnologías.

Tal como se ha indicado antes, hay que tener especialmente en cuenta que los diferentes grupos de jóvenes en paro —desde los que carecen de titulación hasta los que completaron estudios medios y universitarios— requieren medidas específicas y vías de acceso adecuadas para aprovechar las nuevas tecnologías en diferentes niveles.

- Ampliar el alcance y la gama de los actuales sistemas de aprendizaje.

En cuanto a esto, es preciso examinar cuidadosamente en qué medida y en qué condiciones se pueden aplicar los sistemas de aprendizaje de los Estados miembros septentrionales a otros Estados miembros, y hasta qué punto pueden adaptarse a los respectivos sistemas escolares.

- Mejorar la prestación coordinada de servicios de asesoramiento y colocación.

Aquí lo fundamental es aprovechar las etapas finales de los planes de estudios para concienciar a los jóvenes de sus expectativas profesionales, proporcionándoles información acerca de los perfiles de empleo y los cursos de formación, con el fin de mejorar la base sobre la cual puedan tomar decisiones sobre su formación profesional.

- Animar a las universidades y otras instituciones de educación superior a colaborar más intensamente con la industria y el comercio;
- estudiar formas de introducir incentivos fiscales para las empresas y los individuos a fin de que inviertan en educación continua;
- animar a los interlocutores sociales a establecer convenios colectivos, también a nivel comunitario, para ampliar el acceso a la formación continua y la participación en la misma, recurriendo en su caso a las posibilidades que ofrecen los objetivos nº 3 y nº 4 del Fondo Social Europeo, que hace especial hincapié en la formación anticipativa;
- prevenir y combatir la exclusión social, lo que requiere la movilización global de todas las fuerzas y la combinación de medidas económicas y sociales.

2.3. En lo que respecta a la edad límite para la garantía a escala comunitaria que deben asumir los Estados miembros como compromiso político, se propone, de acuerdo con el Comisario Flynn, aumentar la edad de 18 a 20 años, con el fin de que puedan beneficiarse de ella sobre todo aquellos jóvenes de Estados miembros con sistemas de formación postsecundaria, que se enfrentan con el paro al concluirla. Se señala también la necesidad ineludible de coordinar el ámbito de la formación profesional allí donde se desarrollan iniciativas públicas y privadas. Es preciso reforzar las iniciativas del sector privado e introducir medidas de apoyo estatales para establecer niveles normalizados de formación profesional.

2.3.1. Por último, cabe plantear la conveniencia en el futuro de recomendar a los Estados miembros que establezcan una formación profesional básica como primer paso tras la secundaria y como paso previo a las prácticas en el lugar de trabajo. Esto ofrecería una oportunidad de adquirir una cualificación básica en áreas de actividad concretas y seleccionadas, mejorando así el acceso a la cualificación profesional y a la vida activa.

3. Medidas europeas contra el paro juvenil

3.1. En las recientes cumbres del Consejo Europeo de Bruselas, Corfú y Essen se estableció como máxima prioridad para la Unión Europea la lucha contra el paro

juvenil. En la Resolución del Consejo de 5 de diciembre de 1994 sobre la calidad y atractivo de la formación profesional⁽¹⁾, basada en las propuestas formuladas en el Libro blanco, se establecen unos requisitos básicos a partir de los cuales deben desarrollarse estrategias viables y eficaces de formación profesional para combatir el paro juvenil. Asimismo se han definido con claridad las prioridades de los objetivos nº 3 y nº 4 con respecto a la previsión de las tendencias del mercado de trabajo, la formación y el asesoramiento. Además, el programa LEONARDO tiene por objetivo contribuir a mejorar el acceso a la formación y al empleo y evitar la proliferación innecesaria de programas.

3.2. El objetivo principal de las iniciativas sociales para combatir el desempleo debe ser, además de dar un fuerte impulso a la cualificación profesional, encontrar o fomentar nuevos puestos de trabajo para los jóvenes, con el fin de contribuir de manera palpable a eliminar el déficit de empleo en los países de la Unión Europea.

3.3. El Comité Económico y Social ya se ha pronunciado explícitamente sobre estos temas. En dictámenes generales sobre el crecimiento y el empleo ha señalado que mejorar la formación es esencial, pero que lo que en definitiva importa es el número de puestos de trabajo que se creen realmente para los jóvenes. No se pretende en este dictamen de iniciativa volver a examinar estos aspectos.

3.3.1. La idea de establecer una garantía de carácter comunitario para que ningún joven menor de 18 años se encuentre en paro se extiende a los jóvenes menores de 20 años, con el fin de ofrecerles una alternativa viable y remunerada al desempleo y la inactividad. No obstante, el mejor medio de prevenir el desempleo juvenil es mejorar las posibilidades de elección e incrementar la oferta de formación en la economía y la industria.

3.3.2. Cabe considerar otras propuestas de ofertas, programas y medidas adicionales de la UE como elementos integrantes de una política de empleo global a escala europea, con los mismos criterios hasta ahora vigentes, por ejemplo:

- incluir un 50% como mínimo de formación en las medidas;
- ofrecer medidas de bajo umbral a los grupos especialmente amenazados de exclusión (por ejemplo, cursos de alfabetización o cursos de recuperación para terminar los estudios);
- fomentar con la mayor igualdad posible la integración profesional y social;
- mejorar la capacidad de los servicios de empleo y ofrecer más oportunidades;

⁽¹⁾ DO nº C 374 de 30. 12. 1994, p. 1-4.

- orientar a la población femenina y a los grupos desfavorecidos (personas minusválidas, minorías étnicas, etc.) que tienen especiales dificultades para acceder al mercado de trabajo, a los sistemas de formación profesional o de cualificación;
- estos objetivos se reflejan en programas tales como «Educación para todos», etc., en Dinamarca, en la conexión entre formación y nuevos métodos de organización del trabajo en el convenio colectivo de la industria de la construcción en Bélgica, en las ayudas a la formación en Alemania y otros ejemplos;
- la Comisión Europea recaba las experiencias que se han obtenido hasta la fecha en los Estados miembros con vistas a extraer las conclusiones necesarias y garantizar que dichas conclusiones se concreten en la práctica política.

4. Propuestas del Comité Económico y Social

Además de lo anteriormente expuesto, el Comité Económico y Social quiere analizar y recomendar otras propuestas que no pertenecen exclusivamente al terreno de las iniciativas de creación de empleo sino que se engloban en la política europea relativa al empleo y al mercado de trabajo y en la lucha contra el paro juvenil.

4.1. Programa de subvención de los costes salariales para los empleos juveniles

El Comité recomienda la creación de un programa de subvención de los costes salariales para los jóvenes en busca de empleo. El objetivo de estos programas sería contribuir, por medio de medidas temporales de apoyo a la creación de nuevos puestos de trabajo para los jóvenes, a crear y asegurar nuevos empleos y a llevar a la práctica una garantía de empleo para los jóvenes desempleados.

4.1.1. A los jóvenes que lleven más de seis meses en paro y no vayan a recibir formación debe ofrecérseles la oportunidad de acceder al mercado de trabajo profesional mediante una experiencia práctica en el mundo laboral.

4.1.2. Esta ayuda debería concederse al menos durante un año y, sobre una base contractual, podría ascender hasta el 50% del salario. El requisito para su concesión sería un contrato de trabajo indefinido. Asimismo, en el programa se valorarían especialmente los puestos de trabajo transnacionales.

4.2. Programa de voluntariado

4.2.1. El Comité propone examinar la posibilidad de establecer un programa de voluntariado (dedicado a ofrecer servicios de utilidad social) a nivel europeo, abierto a todos los jóvenes menores de 25 años; también cabría la posibilidad de complementarlo con un programa de contratos en prácticas centrado fundamentalmente en el intercambio de experiencias profesionales. El Comité Económico y Social y el Comité de las Regiones solicitan participar en la configuración de

dicho programa. A este respecto, se remite de nuevo a las propuestas de la Comisión Europea formuladas en su documento de 23 de noviembre de 1994 «Turning Growth into Jobs: Brussels Action Plan» y en el «Programa de acción de la política social a medio plazo» de 12 de abril de 1995.

4.2.2. Esto podría realizarse mediante el mismo tipo de cooperación pública y privada, pero dentro de un marco más global a escala europea. Se insta a la Comisión a que posibilite la adecuada participación del Foro de la Juventud Europea y de otros foros de organizaciones no gubernamentales en la ejecución del programa.

4.2.3. El punto de partida de este programa podría ser establecer una especie de acuerdo de cooperación social (en el sentido de un contrato social) entre las autoridades públicas, el sector privado, los interlocutores sociales y los jóvenes voluntarios en las regiones, con el fin de combinar, tal como se menciona en las propuestas del Libro blanco, los acuerdos de cooperación pública y privada, las fórmulas de empleo a tiempo parcial y la garantía salarial. Estos «acuerdos de cooperación», destinados a actividades de utilidad social y fomentados mediante exenciones fiscales y regímenes de seguro, podrían ser impulsados a nivel europeo por medio de proyectos piloto transnacionales, al igual que en otros programas. Con respecto a esto debería estudiarse la posibilidad de incluir en un programa de estas características el actual programa Youthstart —que destina 300 millones de ecus a proyectos piloto transnacionales para los jóvenes menores de 20 años— a partir de 1996, fecha en que se efectuará el balance intermedio de los programas correspondientes al Fondo Social Europeo. De este modo se cumpliría uno de los objetivos del programa Youthstart, que se habían previsto en su origen en el marco del desarrollo del programa.

4.2.4. Al poner en práctica el programa de voluntariado hay que tener en cuenta la necesidad de regular el fundamento jurídico para la contratación de jóvenes voluntarios y garantizar el acuerdo de los interlocutores sociales. Al mismo tiempo han de definirse los derechos mínimos de estos jóvenes a obtener unos ingresos derivados de la prestación del servicio voluntario.

4.3. Programa de Acción «Europa, lugar de trabajo»

4.3.1. El Comité sugiere también establecer un programa de acción denominado «Europa, lugar de trabajo». El propósito de esta nueva iniciativa europea de creación de empleo sería ofrecer a los jóvenes que se están preparando para la vida profesional, durante el periodo de formación profesional o después de haber obtenido su titulación sin encontrar trabajo, la oportunidad de efectuar un periodo de prácticas de tres meses como mínimo en una empresa europea. A la hora de poner en práctica este programa convendría efectuar las conexiones necesarias con el programa LEONARDO, especialmente en lo que se refiere a la movilidad transnacional, y relacionar de modo útil ambos programas.

4.3.2. En este sentido es preciso fomentar en particular la preparación, la ejecución y el seguimiento de los

periodos de prácticas en las empresas, si duran un mínimo de tres meses, unido a la mejora de los conocimientos lingüísticos (como iniciativa complementaria durante el periodo de prácticas con una duración mínima de 10 horas semanales) y el intercambio de ideas entre los jóvenes. Estos periodos de prácticas pueden orientarse tanto a nivel nacional o transnacional como a nivel europeo.

4.3.3. El resultado de este periodo mínimo de tres meses, unido a las medidas de apoyo lingüístico, debería quedar documentado y confirmado oficialmente mediante un certificado reconocido. Como elemento adicional, los participantes podrían seguir un curso de una o dos semanas en alguna organización europea para entablar contacto y profundizar su idea de Europa.

4.3.4. El programa debería estar dirigido a todos los grupos de jóvenes y la financiación debería correr a cargo del Fondo Social Europeo; asimismo, convendría aprovechar la experiencia adquirida en el programa SÉSAMO o incluso incorporar este último.

4.4. Convendría, siguiendo un procedimiento previamente acordado, descubrir, fomentar y seleccionar proyectos piloto de servicios de carácter social merecedores de apoyo y programas de intercambio transfronterizos, de ámbito tanto urbano como rural, con vistas a integrar a jóvenes parados en un proyecto comunitario

a escala europea que sea concreto, tangible y fructífero, que englobe los siguientes aspectos:

- protección del medio ambiente;
- renovación urbana y rural;
- restauración del patrimonio cultural;
- prestación de servicios sociales;
- servicios de asistencia y atención social que no están cubiertos suficientemente por el mercado de trabajo convencional.

4.4.1. El programa europeo de voluntariado que se propone y el programa de acción «Europa, lugar de trabajo» requerirían asimismo un sistema global y flexible de concesión de títulos oficiales reconocidos en la Unión Europea.

5. Conclusiones

El presente dictamen del Comité Económico y Social sobre el paro juvenil es una llamada de atención sobre la agudización de los problemas que plantea la integración profesional de los jóvenes. Su propósito es subrayar la necesidad de combinar las iniciativas de creación de empleo y los programas destinados combatir el paro juvenil con el fin de dar un impulso político para garantizar el futuro de los jóvenes.

Hecho en Bruselas, el 25 de octubre de 1995.

El Presidente
del Comité Económico y Social
Carlos FERRER

Dictamen sobre el desarrollo local en la política regional comunitaria

(96/C 18/12)

El 23 de febrero de 1995, de conformidad con el párrafo tercero del artículo 23 de su Reglamento Interno, el Comité Económico y Social decidió elaborar un dictamen sobre el desarrollo local en la política regional comunitaria.

La Sección de Desarrollo Regional, Ordenación del Territorio y Urbanismo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 4 de octubre de 1995 (Ponente: Sr. Masucci).

En su 329º Pleno (sesión del 25 de octubre de 1995), el Comité Económico y Social ha aprobado por gran mayoría, 3 votos en contra y 3 abstenciones el siguiente dictamen.

1. Introducción

1.1. El desempleo masivo que afecta hoy especialmente a Europa no es un fenómeno completamente nuevo, por su amplitud, pero sus características sí son muy diferentes: afecta en mucha mayor medida a categorías vulnerables, como los jóvenes, las regiones con retraso de desarrollo y las regiones poco industrializadas.

1.1.1. Más allá de las diferencias entre Europa y Estados Unidos, diferencias cuantitativas en lo que se refiere al desempleo y cualitativas por lo que respecta al subempleo, se desprende un elemento común: la exclusión, consecuencia de la larga duración del desempleo.

1.1.2. La causa fundamental del desempleo es la reestructuración iniciada con la mundialización de los mercados. Ahora bien, el problema del desempleo masivo en Europa no puede resolverse con la solución —parcial, entre otras cosas— aplicada en Estados Unidos, donde una creciente proporción de trabajadores se halla prácticamente en una situación de exclusión, debido a su nivel de ingresos y de protección social.

1.1.3. La solución no puede consistir únicamente en enumerar lo que se debe evitar (proteccionismo, asistencialismo), en crear las condiciones macroeconómicas adecuadas, moderación salarial incluida, o en modificar el mercado del empleo. La necesidad de proteger el modelo social europeo impone una política activa en el ámbito del trabajo, que permita crear empleos estables.

1.1.4. Es sabido que la Comisión considera, en el contexto de su estrategia de política económica, que si se cumplen óptimamente las previsiones, (crecimiento sostenido hasta más allá del año 2000 y absorción, en los sectores con escasa productividad, de la mano de obra perdida en los sectores más avanzados) el desempleo debería pasar del 11 % actual al 7 % en el año 2000.

Así pues ante esta perspectiva es necesario centrarse en las políticas dirigidas a favorecer el desarrollo local y los llamados nuevos empleos.

1.2. En el Libro Blanco de Delors se atribuye un papel fundamental a las PYME en la relación entre crecimiento y empleo, pues se considera que son las empresas que mayor capacidad tienen para crear empleos y se propone una serie de medidas a su favor.

En cuanto a la creación de nuevas actividades y de nuevos puestos de trabajo, en el Libro Blanco se afirma que es necesario «reforzar el papel del desarrollo económico y del empleo (...) a través de la descentralización de la toma de decisiones y del presupuesto de las administraciones públicas y del gobierno, respaldándolo a través de una cooperación a nivel comunitario entre los diversos ámbitos, con el fin de transferir conocimientos técnicos y experiencia»⁽¹⁾.

1.2.1. En las conclusiones del Consejo Europeo de Corfú y, concretamente, en la parte relativa a las medidas destinadas a fomentar el empleo, se hace hincapié en el papel del desarrollo local, considerado como un elemento fundamental del nuevo modelo de desarrollo sostenible propuesto en el Libro Blanco.

1.2.2. En las conclusiones del Consejo Europeo de Essen (9 y 10 de diciembre de 1994) y, en particular, en el capítulo dedicado a la situación del empleo, se recomienda, entre las medidas destinadas a aumentar la intensidad ocupacional del crecimiento, el fomento de iniciativas, especialmente a nivel regional y local, que permitan crear empleos que satisfagan las nuevas necesidades, por ejemplo en los ámbitos del medio ambiente y de los servicios sociales.

También se señalan las experiencias llevadas a cabo en Dinamarca, Irlanda y Portugal en lo referente a la creación de un marco nacional y de estructuras y procedimientos locales con el fin de apoyar un enfoque integrado de desarrollo a nivel local.

1.3. Este interés manifestado por las pequeñas empresas y el desarrollo local no es nuevo. Inspira, desde hace por lo menos dos décadas, los debates de los expertos. El Consejo también aprobó, el 7 de junio de 1984, una

⁽¹⁾ Libro Blanco — Crecimiento, competitividad, empleo (p. 159).

Resolución sobre la contribución de las iniciativas locales de creación de empleo (ILE) en la lucha contra el desempleo ⁽¹⁾, en la que considera que estas iniciativas deben ser apoyadas y fomentadas por los Estados miembros y acompañarse de medidas específicas a nivel comunitario. Actualmente, sin embargo, el fenómeno tiene connotaciones y dimensiones diferentes y mayor amplitud.

Este interés difuso, que intenta plasmarse en proyectos operativos y políticas específicas, se debe a la constatación de que el industrialismo basado en empresas de grandes dimensiones ha agotado su capacidad de regir el desarrollo global de la sociedad. Han contribuido a ello tres fenómenos de igual importancia, que empezaron a cobrar consistencia durante los años setenta hasta hacer eclosión después.

1.3.1. Se trata, en primer lugar, de la pérdida progresiva de peso y vitalidad de la empresa de tipo taylorista y fordista, que caracterizó el gran desarrollo de este siglo basándose en la división científica del trabajo, la producción masiva, las grandes dimensiones y las economías de escala.

Todo el mundo reconoce que, en el sector industrial, las grandes empresas se han diversificado, han ido cobrando importancia empresas más pequeñas, y los modelos de organización se están alejando de los modelos clásicos de la estandarización fordista y se orientan hacia una mayor flexibilidad y polivalencia.

1.3.2. El segundo aspecto importante es lo que los sociólogos han definido como el paso a la sociedad postindustrial. Más allá del debate, que permanece abierto, sobre la función de la industria en el desarrollo de los países más avanzados, los observadores coinciden en que el afianzamiento de los sistemas locales depende, en gran medida, del grado de integración entre los diferentes sectores de producción (sobre todo, pero no sólo, entre la industria y los servicios).

1.3.3. El tercer factor son las repercusiones de la globalización de la economía, y de la creciente competitividad que entraña, sobre las grandes empresas, obligadas a reestructurarse continuamente mediante la introducción de nuevas tecnologías y el recurso a la descentralización de la producción y a deslocalizaciones, reduciendo, de esta forma, su dimensión ocupacional.

La tendencia que se observa entre las grandes y medianas empresas a concentrarse en las actividades principales que les son propias, favorece la creación de nuevas pequeñas y medianas empresas en los sectores productivos y de servicios.

1.4. En su dictamen sobre el papel de la administración pública en la cooperación (artículo 4 del Reglamento

marco), el Comité señalaba ya (puntos 1.4.6 - 1.4.6.4) que la ampliación de la cooperación a los agentes económicos y sociales coincidía con una evolución de la filosofía del desarrollo en la política regional, vinculada al carácter de la crisis económica padecida y a la dificultad de aunar crecimiento y empleo.

1.4.1. El desarrollo de las economías locales se ha convertido en uno de los ejes estratégicos de la política regional, con una perspectiva que combina el fomento del desarrollo endógeno con los esfuerzos dirigidos a atraer recursos y actividades del exterior. Este desarrollo se basa, por tanto, en la valorización de los recursos humanos, el fomento de nuevas capacidades empresariales, la valorización del entorno empresarial y la mejora del ambiente en los negocios.

1.5. El Comité comparte el punto de vista según el cual el desarrollo local es un factor clave para la ampliación de la base laboral, aspecto en el que la UE registra un retraso importante respecto a Estados Unidos y Japón, y considera que la diversidad cultural de nuestro continente representa una baza suplementaria que todavía no se ha explotado suficientemente, que incluso ha sido menoscabada por un modelo de desarrollo excesivamente centralizado y esencialmente centro-europeo.

1.5.1. Gracias a numerosos estudios en la materia, sabemos ahora que la transferencia de recursos financieros, en grandes o pequeñas cantidades, no es suficiente para implantar mecanismos de desarrollo endógeno.

De hecho, a igual nivel de financiación, en algunas zonas se mantiene una situación de semidesarrollo, mientras que en otras florecen formas de desarrollo autogenerado.

1.5.2. El primer objetivo del presente dictamen consiste en contribuir a determinar los factores que inciden en la evolución en una u otra dirección.

El Grupo de estudio considera que los factores llamados inmateriales, como la creación de una sinergia entre los diferentes agentes locales, desempeñan un papel decisivo.

1.5.3. El segundo objetivo consiste en tratar de responder a la pregunta planteada en el Consejo Europeo de Corfú sobre la eficacia de los instrumentos creados en el marco de las políticas estructurales en la perspectiva del desarrollo local.

La Comisión ha contestado a esta pregunta con un documento de trabajo titulado «Inventario de las medidas comunitarias en favor del desarrollo local y del empleo» ⁽²⁾.

⁽¹⁾ DO nº C 161 de 21. 6. 1984, p. 1 (no existe la versión española).

⁽²⁾ Doc. SEC(94) 2199.

1.5.4. El tercer objetivo es difundir en los gobiernos, regiones, administraciones locales y organizaciones económicas y locales, la idea de que el desarrollo local es una de las principales vías hacia la creación de empleo.

Hasta ahora, sólo los gobiernos portugués, danés e irlandés han optado por esta vía, adoptando una estrategia que se recoge en varios memorandos dirigidos al Consejo Europeo.

2. Definición del desarrollo local

2.1. El desarrollo local no sigue un modelo único. Si se insiste tanto en la importancia fundamental de la dimensión local, es precisamente porque cada realidad local es un microcosmos con su carácter propio, cuyo desarrollo puede seguir un recorrido específico.

2.1.1. La realización de una inversión en una localidad no es siempre un ejemplo de desarrollo local, porque si no todo sería desarrollo local: se trata simplemente de la localización específica de una inversión.

2.1.2. ¿A qué se debe el éxito o el fracaso de una experiencia? El resultado no depende realmente de los sectores de producción elegidos: se registran éxitos en la industria o en el sector terciario, en la agricultura o en combinaciones de varios sectores. La verdadera diferencia radica en el hecho de que, en los casos de éxito, se han podido movilizar todos los recursos locales de distinto tipo disponibles.

2.1.3. Éste es, precisamente, el objetivo de las iniciativas locales: reforzar la capacidad de una zona concreta de buscar de forma autónoma su propia vía de desarrollo. Así, se crea un entorno favorable al desarrollo utilizando las características y riquezas de cada territorio.

Por lo tanto, la fuerza de las iniciativas locales depende de la aplicación de un conjunto de elementos: la dimensión económica y social, la intervención pública y la iniciativa privada, las tecnologías más avanzadas y las exigencias más tradicionales.

2.2. Desde el punto de vista económico, el desarrollo local puede definirse como un proceso de cambio y de enriquecimiento de las estructuras económicas en un territorio homogéneo por sus características culturales, sociales y económicas, y también como la utilización con fines de desarrollo de todos estos recursos que, vistos desde otro punto de vista y desde el exterior, ni siquiera se hubieran considerado como tales.

2.3. Desde el punto de vista espacial, cabe preguntarse si es necesario que el territorio coincida con una o varias

unidades administrativas y si es imprescindible cierta homogeneidad política.

2.3.1. Un territorio debe delimitarse en función de una dimensión dada y de una población mínima, significativas para alcanzar una masa crítica.

En la medida de lo posible, deben diversificarse las zonas, distinguiendo entre un centro de población y sus alrededores, para que cada zona disponga de diferentes recursos materiales e inmateriales, que prefiguran ya una sociedad más desarrollada y compleja.

2.4. Desde el punto de vista social, el desarrollo local se caracteriza por la función directora de los agentes locales.

El control local del proceso de desarrollo es el factor que permite transformar toda inversión, cualquiera que sea su procedencia, en una acción de desarrollo local. Es pues el elemento decisivo.

2.5. Por último, desde el punto de vista teleológico, el desarrollo local debe conducir a una mejora del nivel y de la calidad de vida de la población.

2.5.1. En este sentido, el desarrollo local no puede medirse únicamente en términos de aumento del capital y del trabajo utilizados, sino sobre todo en función de la medida en que, por una parte, reduce la dependencia de las comunidades locales con respecto a la ayuda exterior y, por otra, incrementa la confianza en sus propios medios, y también en función de la forma en que orienta los comportamientos individuales de cara los objetivos comunes a toda la colectividad.

2.6. En esta visión de conjunto del desarrollo local, abundantemente experimentada, se inscribe la de los «nuevos puestos de trabajo», que se deriva, sin embargo, de las últimas mutaciones económicas y sociales, creadoras de nuevas necesidades.

2.6.1. En la parte del Libro Blanco titulada «Ir al encuentro de las nuevas necesidades» (Parte A), se hace referencia a las necesidades que «corresponden a la evolución de las formas de vivir, a la transformación de las estructuras y de las relaciones familiares, al aumento de la actividad de las mujeres, a las nuevas aspiraciones de una población anciana e incluso muy anciana», así como a la necesidad de reparar los daños ocasionados al medio ambiente.

2.6.2. Se trata principalmente de servicios con alta densidad de mano de obra, para los que la iniciativa privada no consigue satisfacer la demanda, y que pasan al mercado negro o son demasiado gravosos para la financiación pública.

Un nuevo enfoque consiste en crear una zona de «economía social», nacida del encuentro entre la iniciativa privada y el apoyo público, tanto en lo que respecta a la demanda como a la oferta.

2.6.3. En uno de sus estudios, la Comisión ha evaluado en aproximadamente tres millones de puestos de trabajo la capacidad de estos «nuevos yacimientos de empleo», divididos en 17 sectores de servicios: servicios a domici-

lio, guardería de niños, servicios comerciales de proximidad y artesanía, asistencia a jóvenes en dificultad e inserción, mejora de las condiciones de vivienda, seguridad, transportes colectivos locales, revalorización de espacios públicos urbanos, turismo, medios audiovisuales, patrimonio cultural, desarrollo cultural local, gestión de residuos, gestión de los recursos en agua, protección y mantenimiento de zonas naturales, reglamentación y control de la contaminación y de los equipos necesarios, nuevas tecnologías de la información y de la comunicación.

3. Observaciones generales

3.1. El desarrollo local, sus factores causales y sus trayectorias constituyen actualmente uno de los objetivos de mayor interés para la ciencia y las políticas económicas.

3.1.1. En el sector científico, las ciencias sociales han generado, sobre todo después de los años setenta, muchos trabajos de investigación e hipótesis sobre los factores que permiten el surgimiento y el mantenimiento de sistemas locales fuertes. Estos estudios, llevados a cabo gracias a la colaboración de economistas, sociólogos y politólogos, han permitido la realización de una verdadera construcción de economía política. Los interrogantes que motivan este interés se refieren a la reproductibilidad de estos sistemas y se centran, por lo tanto, en las posibilidades de difusión de modelos y experiencias considerados avanzados.

3.1.2. En el ámbito de las políticas económicas y del desarrollo, ha ido surgiendo un interés convergente. Para los gobiernos y las instancias económicas, las posibilidades de crecimiento no vinculadas exclusivamente a las grandes empresas han ido cobrando una creciente importancia, sobre todo en Europa (pero también, desde hace poco, en países como los Estados Unidos). Esta orientación también se ha plasmado formalmente a nivel comunitario en las directrices del Libro Blanco sobre el empleo, que favorecen los modelos de desarrollo centrados en las pequeñas y medianas unidades de producción.

3.1.3. En muchos países, las trayectorias del desarrollo local no se han previsto ni programado, y se han ido apartando de las vías clásicas caracterizadas por una planificación centralizada.

Así es cómo se ha llegado a hablar de «construcción social del mercado». Esta expresión pone de relieve el papel importante en el desarrollo social de factores distintos de la voluntad de las instituciones y de la planificación económica, elementos que, naturalmente, desempeñan un papel, pero menos importante que el de otros parámetros, por ejemplo la capacidad, desde muchos aspectos autónoma, de los agentes sociales (empresarios y trabajadores) para reunir las condiciones favorables al «despegue» del mercado y al desarrollo endógeno.

3.1.4. Desde el punto de vista de los agentes públicos —en primer lugar, de los agentes locales, pero también de los que desempeñan funciones en un nivel superior y que tienen responsabilidades más amplias—, el problema radica en determinar los instrumentos que pueden facilitar esta construcción social del mercado.

3.2. Aunque los diferentes estudios realizados en la materia hagan hincapié en uno u otro parámetro, considerado como esencial frente a los demás, todos reconocen que los sistemas de desarrollo local tienen, en su origen, varias causas.

Prevalece precisamente una interpretación global de las razones de este éxito. La principal razón del éxito económico de determinadas zonas con respecto a otras es la sinergia de diferentes factores en dichas zonas, que garantiza una coherencia de conjunto de los esfuerzos individuales y de los grupos sociales.

3.3. Las estrategias de crecimiento con más éxito se han basado en las pequeñas y medianas empresas. En general, este crecimiento también ha impulsado la modernización de los sistemas de producción, tanto a nivel técnico como organizativo, lo que ha determinado la transformación de unas estructuras relativamente sencillas y caracterizadas por una tendencia a la comprensión de los costes en estructuras con mayor capitalización, productividad y remuneración.

3.4. Ahora bien, sería tener una visión limitada de este tipo de desarrollo considerar a las empresas individuales como unidades de referencia. Efectivamente, el potencial y la capacidad estratégica de las economías locales se deben a que las pequeñas empresas pueden comportarse como grandes empresas en una serie de casos. Por ejemplo, recurren principalmente a la creación de sistemas de empresas, tendencia que ha surgido en las zonas dotadas de características muy específicas.

3.4.1. Generalmente, los sistemas están formados por empresas vecinas unas de otras; la unidad de referencia es entonces el distrito industrial, según la clásica definición de Marshall.

En los distritos más sencillos prevalece una especialización tradicional, producto de una cultura artesanal existente. Sus características son una mayor incertidumbre del mercado, la lógica de la reducción de los costes y la necesidad de elasticidad en la utilización de la mano de obra.

3.4.2. Los sistemas más complejos, sin embargo, disponen de producciones diversificadas, a veces interrelacionadas. En estos casos, nos acercamos a las características de las zonas-sistemas, que se caracterizan precisamente por una integración avanzada entre empresas con producciones diferentes y entre diferentes sectores de producción. Con frecuencia, favorece esta cohesión la homogeneidad de los valores y el papel «cohesionador» desempeñado por las instituciones públicas.

En los conjuntos más complejos, por el contrario, prevalece la división especializada del trabajo entre las empresas, así como una mayor diversificación en la producción.

Los ciclos de producción que se atienen a este modelo pueden alcanzar una complejidad y una variedad considerables, pero permanecen centrados en las pequeñas y medianas unidades de producción.

3.4.3. A medida que va aumentando la especialización, los mercados en los que trabajan los productores de la zona se ensanchan y, para un elemento dado, pueden incluso llegar a alcanzar el primer puesto mundial (o, al menos, formar parte de los escasos proveedores especializados).

3.5. Aunque el origen de estas trayectorias sea la industria, las funciones globales y la integración entre varios sectores de producción suelen aumentar paulatinamente. Los centros urbanos, en particular, las ciudades incluso pequeñas, favorecen el desarrollo de estructuras económicas más complejas y, paralelamente, el afianzamiento de funciones terciarias. Como ha ocurrido en algunas zonas italianas, generalmente de dimensión subprovincial, el factor que impulsa el éxito es la combinación de un importante núcleo urbano industrializado, del desarrollo de distritos industriales en las zonas periféricas urbanizadas, del auge de varios servicios terciarios y, a veces, de una agricultura de buen nivel. La conjunción de estos factores económicos no sólo ha conducido, en los casos mencionados, a la creación de zonas-sistemas fuertes y resistentes a largo plazo, sino que ha permitido alcanzar un elevado nivel de ingresos per capita.

3.6. Para perdurar, estas trayectorias de crecimiento necesitan precisamente esta transformación en sistemas, lo que implica una continua flexibilidad en los productos, en las combinaciones de producción y en la utilización de mano de obra. Requiere por tanto la capacidad de funcionar como redes de empresas de sectores diferentes.

3.7. Es imprescindible, asimismo, fomentar la capacidad de adaptación continua y de innovación de estas redes, que sólo podrán superar satisfactoriamente los desafíos exteriores que se les planteen mediante una continua renovación, la mejora de la sinergia entre las diferentes partes y la realización de progresos organizativos y tecnológicos. Estos desafíos exteriores los plantean, por una parte, los países más pobres, que ofrecen un coste laboral inferior y una mayor flexibilidad en la producción, y, por otra, las grandes empresas, que mantienen su propensión a condicionar la evolución de la economía y las opciones de política económica.

4. Los factores del desarrollo local

4.1. En primer lugar, es interesante determinar los factores que han contribuido al éxito de un desarrollo local espontáneo en zonas conocidas.

4.2. Cabe mencionar, de entrada, el factor fundamental que representa la existencia de una actividad empresarial difusa, generalmente de origen obrero o artesanal. Esta actividad nace principalmente en zonas caracterizadas por la presencia de ciudades pequeñas o medianas, con una apertura cultural suficiente y un conocimiento internacional de los mercados. Difieren de las demás zonas por la existencia de un tejido social de gran cohesión, centrado en la familia rural y en valores comunitarios que favorecen el contacto y la cooperación entre los diferentes agentes.

Se va estableciendo paulatinamente una cooperación en favor del desarrollo, que tiende a ampliarse y a caracterizar todo el sistema social de dimensiones reducidas, gracias a la conjunción de ciertos requisitos culturales (concretamente, la presencia de tradiciones políticas comunes o de características comunitarias).

4.3. Por lo tanto, la familia desempeña de entrada un papel importante, que funciona como un «seguro» para los agentes que corren riesgos (dispone de fuentes de recursos alternativas y ofrece otros servicios de forma directa y a un coste reducido) y se convierte a menudo en un verdadero espacio económico, ya sea como centro de decisión y de funciones, o como fuente de mano de obra elástica y barata, que ha contribuido en gran medida al éxito de las fases iniciales del desarrollo local. Una gestión unitaria de los recursos familiares permite emprender estrategias unitarias de inversión y crear empresas familiares. Aunque el verdadero núcleo estratégico de las pequeñas empresas es de origen urbano (pequeñas ciudades), su extensión depende de las empresas familiares de antiguos agricultores, que forman la trama del tejido de empresas más pequeñas de carácter artesanal.

4.4. Es muy importante, en el marco de esta cooperación, la actitud de los trabajadores, así como la de esta categoría difusa de «micro» y «neoempresarios». Las relaciones laborales que se tejen dependen, en gran medida, de la preeminencia de intereses y objetivos de desarrollo comunes. Favorecida por las estructuras comunitarias existentes y por relaciones de reciprocidad, la actitud poco conflictiva de los trabajadores, que no quedan excluidos de los beneficios del desarrollo, garantiza un proceso de crecimiento caracterizado por el consenso y la coordinación.

4.5. Se crea así un círculo virtuoso entre los distintos elementos, todos ellos importantes para el nacimiento de esta modalidad de desarrollo, que posteriormente deberán ser reclasificados para permitir su mantenimiento: son cruciales las tradiciones artesanales que han sobrevivido al desarrollo «fordista», la familiaridad jamás interrumpida con los mercados internacionales, los recursos y las capacidades financieras, que se van perfeccionando en el curso del tiempo, y las infraestructuras, quizá limitadas, pero que cubren el conjunto del territorio interesado.

4.6. Junto a esta realidad existen modos muy diversos de desarrollo, tan espontáneos como anárquicos, cuyo factor principal es la existencia de una reserva de mano de obra barata, que las empresas explotan con el trabajo no declarado y el trabajo a domicilio.

En estos casos, en especial en una primera fase de construcción del tejido industrial, resulta muy difícil determinar y calificar como positivo el interés recíproco entre empresas y comunidades locales.

4.7. En un momento ulterior es cuando se revela la importancia del papel de las instituciones públicas, que operan a distintos niveles y con modalidades diferentes.

4.7.1. A nivel nacional, no se han difundido suficientemente las formas de intervención política dirigidas explícitamente hacia el desarrollo local. No faltan las intervenciones, a veces de carácter no consciente, a favor de los sistemas de empresas de pequeñas dimensiones, como las reducciones de costes o determinadas políticas fiscales y monetarias. En general, se configura así un marco de intervenciones que, más que añadir, eliminan obstáculos del mercado y que, por tanto, siguen el ritmo del desarrollo.

4.7.2. Mayor es la influencia ejercida a nivel local por los municipios y los entes públicos de mayor magnitud, como los regionales. También a nivel regional y local, las autoridades públicas han optado, al menos en un principio, por establecer marcos de actuación con miras a crear condiciones favorables al desarrollo, antes que por intervenciones directas. Las decisiones públicas no han orientado el desarrollo espontáneo sino que, más bien, lo han secundado. Entre las formas de intervención elegidas cabe recordar el fomento de las sociedades financieras locales, la creación de consorcios entre empresas y organismos públicos, la organización de infraestructuras en zonas equipadas, la organización de la información económica, el apoyo al artesanado y las actividades de formación profesional. Los municipios, a su vez, pueden fomentar nuevas iniciativas. La planificación del territorio influye en la elección de emplazamiento de las empresas. Los entes locales pueden garantizar la agilidad de los procedimientos burocráticos y la correcta administración.

4.7.3. Pero, más allá de las modalidades económicas de la intervención pública, el papel de los actores institucionales resulta aún más patente en otros ámbitos. De hecho, estos factores pueden garantizar la organización y el buen funcionamiento de los servicios, la sanidad, la enseñanza, los transportes, la vivienda, etc. La existencia de una red operativa de servicios y de un sistema de previsión social bien estructurado crea las condiciones para un desarrollo equilibrado y para la reducción de algunos costes. En este sentido, la intervención institucional contribuye a la modernización, pero al mismo tiempo, favorece la integración social, reduciendo desequilibrios, desventajas y posibles causas de conflicto.

4.8. Otro de los rasgos característicos de esta modalidad de desarrollo consiste en la presencia de recursos inmateriales, sobre los que se ha llamado la atención recientemente.

Las identidades de origen y las culturas territoriales han valorizado los recursos humanos, empresariales y de la fuerza de trabajo, favoreciendo también la formación de sistemas específicos de conocimiento de base territorial.

Es probable que estos factores socioculturales cobren cada vez más importancia en el futuro.

4.8.1. Sin duda alguna, ha sido importante la desaparición de vínculos demasiado coercitivos en el ámbito de las tecnologías: hoy en día, la innovación tecnológica no es patrimonio exclusivo de las grandes empresas, sino que puede estar al alcance de las empresas menores de base territorial, que incluso pueden fomentarla.

Pero para ello, es cada vez más importante poseer y aumentar un buen capital de recursos humanos.

4.8.2. También en este caso lo que en el pasado constituía un desarrollo, con frecuencia espontáneo, de conocimientos y competencias requiere hoy intervenciones y ajustes activos de las autoridades públicas y de las agencias de formación para poder mantener vivas sus características positivas.

La demanda de una elevada competencia profesional, de oficios artesanales, pero al mismo tiempo de adaptabilidad polivalente, se ha convertido en necesidad imperiosa que afecta tanto al sistema de formación como a la actividad de las empresas y a las relaciones laborales.

Es ya un hecho que también en los sistemas locales resulta imprescindible asignar a los recursos humanos, a todos los niveles, parte de las competencias y del conocimiento tecnológico, confiriéndoles así mayores responsabilidades de gestión y de control autónomo. A diferencia del pasado, estas nuevas competencias profesionales no se adquirirán espontáneamente, sino que requerirán un esfuerzo formativo preciso de las autoridades públicas o demás agentes, incluidos los organismos privados especializados.

4.9. El nacimiento y la evolución de los sistemas locales de desarrollo, concluido el periodo heroico, atraviesan un momento de cambio, en especial si se quieren crear las condiciones favorables en laboratorio, mediante la coordinación de los esfuerzos entre distintos actores públicos y privados. A este respecto, el entramado de actividades, conocimientos y apoyos necesarios remite cada vez más a un proyecto consciente, capaz de crear los requisitos previos de una regulación social económica que pueda mantenerse en el tiempo y, por tanto, que garantice una perspectiva de desarrollo endógeno.

5. Los actores del desarrollo local

5.1. El objetivo de las iniciativas locales es aunar distintas fuerzas y factores con vistas a una movilización eficaz en torno a proyectos de desarrollo.

En algunos casos, donde la realidad ya está más estructurada y encaminada hacia el desarrollo, este conglomerado de factores diversos resulta de un largo proceso basado en la acumulación de recursos que se han combinado de manera natural y espontánea.

En cambio, deberá repetirse hoy un proceso análogo en numerosos territorios que no lo han conocido y que no tienen aún una actitud consolidada en lo que a cooperación entre actores diferentes o convergencia de diversos factores se refiere.

El problema que hay que plantearse, pues, es saber quién o qué puede desempeñar la función de motor en este proceso de desarrollo.

5.2. La intervención comunitaria, que prevé un apoyo importante y no sólo financiero, así como la intervención nacional, constituyen sin duda una ayuda considerable.

Sin embargo, el motor principal hay que buscarlo dentro de los territorios interesados, entre los actores que pueden desempeñar un papel organizado, duradero y relevante.

En este contexto, es decisivo el papel que cabe atribuir a la cooperación entre autoridades públicas y fuerzas sociales, inspirada en el modelo de una estrecha concertación.

5.3. La función de las autoridades públicas es delicada y reviste una importancia capital para materializar los esfuerzos comunes de las fuerzas sociales principales de una comunidad dada, y en primer lugar de los interlocutores sociales.

Si las autoridades públicas —entes locales de distinta índole—, logran interpretar las inclinaciones económicas y culturales de su población, podrán crear esta cohesión social, esta cooperación hacia objetivos comunes, que es uno de los pilares indispensables del desarrollo local.

5.3.1. En general, en todos los niveles se pueden promover actuaciones directas encaminadas a favorecer la iniciativa de los agentes sociales mediante la supresión de las trabas burocráticas y administrativas y la actualización de la legislación, la reforma del mercado de trabajo, la organización de la ordenación del territorio, la promoción de la formación profesional, especialmente en el caso de las nuevas profesiones, la financiación de actuaciones puntuales, la creación de nuevos instrumentos financieros y la creación de estructuras de asesoramiento y apoyo.

5.3.2. En concreto, las autoridades públicas pueden:

- actuar como auténticos agentes de desarrollo;
- aportar los medios necesarios para la preparación de proyectos y actividades innovadoras;

- crear foros permanentes de intercambio, enlace y decisión entre los interlocutores sociales y los demás actores locales portadores de recursos e intereses;

- hallar y canalizar las diversas fuentes financieras, locales o no;

- seleccionar, junto con los expertos más acreditados, los proyectos más realistas y con mayores posibilidades de éxito.

5.3.3. En este sentido, se trata de determinar la diversidad y complementariedad de las tareas de las administraciones locales, regionales, nacionales y comunitaria.

5.3.4. Así pues, el papel de las autoridades públicas locales —a menudo infravalorado o no adecuadamente analizado— es crucial para garantizar:

- el inicio de actividades de desarrollo;

- la cohesión necesaria para su continuidad en el tiempo.

5.4. Es igualmente vital la presencia de interlocutores sociales enraizados en las tradiciones y competencias locales, los cuales desempeñan también algunas funciones indispensables:

- la presencia de una organización bien enraizada, que permite conocer todos los problemas, potencialidades y recursos;

- una actividad mediadora entre todos los intereses presentes, que permite efectuar una síntesis completa de las aspiraciones sociales existentes en una comunidad dada, y dar contenido y objetivos al desarrollo;

- la conjunción de diversos intereses, que puede garantizar un equilibrio óptimo entre las necesidades de los trabajadores y por ende las exigencias de solidaridad social por una parte, y, por otra, los requisitos de eficacia exigidos por los empresarios o los productores de ideas;

- la contribución al proceso de construcción y selección de proyectos válidos;

- el mantenimiento de una atención vigilante, a fin de garantizar que el impacto sea lo más positivo posible en términos de desarrollo, con el mínimo de costes sociales.

- permitir una mayor transparencia en la utilización de los fondos.

5.5. Las organizaciones de voluntariado tienen básicamente los mismos cometidos que los interlocutores sociales, pero limitados a su propio sector de interés.

Así, los ecologistas podrán contribuir, por ejemplo, a un desarrollo sostenible o a determinar las producciones y servicios relacionados con la protección del medio ambiente y generadores de empleo.

5.6. Las instituciones económicas, como las cámaras de comercio, pueden desempeñar un trabajo útil de previsión, promoción y enlace con el mercado.

5.7. Las instituciones culturales, públicas y privadas, de las escuelas a los institutos de investigación, de formación profesional, las bibliotecas, los museos, etc., tienen una tarea capital en la medida en que ponen sus actividades al servicio de la iniciativa de desarrollo de las que forman parte integrante (parques tecnológicos, arqueológicos, etc.)

5.8. Por último, es fundamental la participación de los ciudadanos, no sólo en calidad de actores, sino como beneficiarios de un crecimiento que no puede ser únicamente económico, sino también cultural.

Los ciudadanos pueden participar de diferentes modos.

Lo mínimo es la información, pero en algunos casos, como sucede en Connemara West (Irlanda), podrían ser llamados a participar financieramente.

5.9. En otros términos, las modalidades y la proliferación de iniciativas para el desarrollo local constituyen una prueba práctica de la implantación de la cooperación y de su potencial como recurso suplementario para el desarrollo. Las numerosas observaciones metodológicas a este respecto pueden unirse a la concepción compartida por todos los actores de una comunidad local, según la cual la cooperación es uno de los recursos esenciales para el arranque de iniciativas de desarrollo. En este sentido, al papel de las autoridades públicas, que consiste en fomentar el desarrollo y prever incentivos, se suma el de los interlocutores sociales y el de todas las fuerzas que trabajan a escala local en la tarea de garantizar la cohesión social y la comunidad de intenciones.

6. Ventajas del desarrollo local

6.1. Al margen de la creación de puestos de trabajo, el principal efecto y objetivo del desarrollo local radica en realizar un reparto más equitativo del bienestar con un mínimo de transferencias de recursos.

6.2. Este aumento del bienestar beneficia al resto del país, tanto mediante la descongestión de las zonas densamente urbanizadas, como mediante la protección de las zonas rurales en situación de abandono.

La resistencia cada vez mayor de la mano de obra y de sus familias a emigrar en busca de trabajo halla

respuesta en el lugar donde las gentes tienen sus propias raíces.

6.3. La utilización de los recursos locales—materiales e inmateriales— exalta y preserva la riqueza de la diversidad cultural europea.

En la época de la competitividad global, son patentes las ventajas de un enfoque territorial que, aplicando todos los recursos típicos, persiga la calidad y la diversificación de la oferta de productos y servicios. Al mismo tiempo, dicho enfoque se opone a la igualación de los precios y de la calidad de la producción de masa.

6.4. Son evidentes las ventajas que se derivan para las finanzas nacionales del paso de un enfoque basado en la asistencia a medidas activas de inserción en los circuitos laborales, productivos y comerciales, así como de la eliminación de los costes del no desarrollo local.

Se podría resumir diciendo que junto a las medidas de asistencia, deberá fomentarse sobre todo el sistema autoinmunitario.

7. Los instrumentos comunitarios

7.1. Como ya se señaló en la introducción (punto 1.5.3.), una de las principales preguntas a las que es útil responder es la formulada en el Consejo Europeo de Corfú sobre la eficacia, desde el punto de vista del desarrollo local, de los instrumentos disponibles en virtud de las políticas estructurales comunitarias.

7.1.1. Para responder a esta pregunta, los servicios de la Comisión elaboraron un documento de trabajo titulado «Inventario de las medidas comunitarias en favor del desarrollo local y del empleo»⁽¹⁾.

7.2. El interés por el desarrollo local a través de los Fondos estructurales se remonta al inicio de la década de los ochenta y el objetivo del fomento del desarrollo endógeno figuraba ya en 1984 en el artículo 15 del Reglamento del FEDER⁽²⁾ y adquirió un mayor relieve en la letra c del artículo 1 de dicho Reglamento cuando se llevó a cabo la reforma de los Fondos estructurales en 1988⁽³⁾.

7.3. En el Inventario se enumeran tres funciones desempeñadas por los instrumentos comunitarios: apoyar las experiencias piloto, promover las redes europeas de iniciativa para divulgar los métodos correctos y contemplar en las políticas estructurales los procesos de desarrollo local.

(1) Doc. SEC(94) 2199 de 19. 12. 1994.

(2) Reglamento CEE nº 1787/84 del Consejo de 19. 6. 1984.

(3) Reglamento CEE nº 4254/88 del Consejo de 19. 12. 1988.

A dichas funciones corresponden tres instrumentos presupuestarios:

- las acciones específicas para apoyar las experiencias (a través, entre otras, de LEDA, ERGO, EGLEI, ELISE, TURN, POBREZA, ILE, SPEC) encaminadas fundamentalmente a potenciar la innovación;
- los programas de iniciativa comunitaria para la divulgación de los métodos correctos (entre los que cabe destacar en concreto los programas LEADER, NOW, HORIZON, INTERREG, REGIS);
- los programas comunitarios de apoyo a las políticas estructurales de carácter nacional.

Cabe añadir a estas acciones el programa de los Centros Europeos de Empresa e Innovación que, desde su lanzamiento en 1984, ha permitido la creación o el afianzamiento de unas 5 600 empresas innovadoras, que han generado 27 000 empleos directos.

7.3.1. Desde el punto de vista estrictamente financiero, se calcula que de los tres instrumentos presupuestarios antes mencionados el porcentaje destinado al desarrollo local entre 1989 y 1993, período en el que se aplicaron los programas, fue del 64% (aunque de una cuantía no muy elevada), del 30% y del 5% respectivamente.

7.4. En el mismo documento de la Comisión se subraya el carácter marginal del uso de los instrumentos en favor de las iniciativas locales. Sin embargo, también esta valoración parece optimista a la luz de la definición de desarrollo local que se recoge en el punto 2 del presente dictamen. De hecho, el análisis de la Comisión es puramente cuantitativo y ante todo pretende demostrar la capacidad de los actuales instrumentos para apoyar la política de desarrollo local, así como sentar un precedente histórico para las futuras mejoras de esta política.

7.5. Con todo, el Comité puede aceptar este planteamiento si se considera el período examinado como un período experimental en el que en estos momentos no cabe sino profundizar mediante la formulación de propuestas de adecuación de los métodos y de los instrumentos en los distintos niveles tanto comunitario como nacional y local.

7.6. No puede considerarse satisfactorio que para el período de programación 1994-1999 las previsiones sobre el porcentaje correspondiente al desarrollo local en los tres instrumentos presupuestarios se eleven respectivamente al 70%, 51% y 10%. Son aún demasiado bajos en relación a lo más importante, esto es, a los Marcos Comunitarios de Apoyo. Sin embargo, en este caso fundamentalmente se trata también de meras proyecciones cuantitativas que no responden a la pregunta de cuántas de estas acciones, calificadas como tales, pueden considerarse en realidad acciones de desarrollo local.

7.7. De los instrumentos enumerados merece la pena destacar dos, los únicos que verdaderamente se ajustan con total precisión al objetivo de apoyar una política de desarrollo local: LEADER y la subvención global.

7.7.1. El programa LEADER, que es un programa de interés comunitario encaminado al desarrollo de las zonas rurales, se basa en una metodología ya experimentada con éxito y que consiste en valorizar la iniciativa de los agentes locales.

7.7.1.1. Los protagonistas son los denominados Grupos de Acción Local y su ámbito de actuación es una zona de dimensiones limitadas. A partir de un diagnóstico inicial elaboran concertadamente con el organismo intermediario o la administración responsable el denominado «Business plan», donde figuran los ejes estratégicos de desarrollo y los criterios de selección de los proyectos.

7.7.1.2. Estos grupos se han agrupado en una red, primero a nivel regional y después nacional y comunitario, lo que ha permitido contrastar experiencias y metodologías, así como poner de relieve los métodos correctos y determinar los problemas y las dificultades.

7.7.1.3. Las dificultades tienen que ver sobre todo con:

- la organización interna de los grupos de acción local en lo que atañe a su relación con la población;
- las relaciones con el organismo intermediario y con la administración;
- la obtención de los recursos financieros y la dificultad para orientarse entre los procedimientos comunitarios de acceso a los fondos; y
- la duración de la programación.

Una parte de estas dificultades fue abordada y resuelta posteriormente en el marco de LEADER 2.

7.7.2. La subvención global es el instrumento de financiación que ha demostrado adaptarse mejor a los requisitos de la metodología descrita, por cuanto otorga un lugar destacado a la autonomía de gestión de los grupos de acción local. Su característica fundamental es la aplicación del principio de subsidiariedad.

El organismo intermediario encargado de gestionarla debe ser resultado de un consenso local y puede ser privado, público o mixto y debe estar ubicado en la región en cuestión y asociar a los agentes sociales y económicos.

La gestión financiera de la subvención es más autónoma y se adapta mejor al ritmo de las operaciones sobre el terreno.

7.7.2.1. Sin embargo, en la práctica el recurso a esta forma de financiación ha sido más bien limitado (en el período 1989-1993, 31 subvenciones globales por un valor total de 687 millones de ecus). Ello se debió a la falta de información a nivel regional y local o porque los gobiernos nacionales prefieren mantener el control centralizado de los canales financieros.

7.7.3. A la vista de los elementos ofrecidos, resulta evidente que a nivel comunitario se puede y se debe hacer aún más para adaptar los instrumentos, las normas y los procedimientos para mejorar la organización de las intervenciones y la información.

Sin embargo, la parte más importante corresponde a los gobiernos nacionales, las autoridades regionales y los entes locales, sobre todo en lo que atañe a comprensión de las potencialidades y eficacia de las acciones de desarrollo local cuando éstas se basan en una metodología correcta y en la cooperación.

7.7.3.1. El paso de la fase experimental a la de divulgación de las experiencias exige sobre todo una mejor organización de la Comisión con objeto de facilitar el acceso a los interesados y adecuar los instrumentos existentes ampliando las metodologías experimentales en la primera fase.

La creación en la DG XVI de una dirección especial dedicada al desarrollo local hace pensar que las cosas discurren por esta senda.

7.7.3.1.1. Además, es necesario que se coordinen todos aquellos servicios que intervienen por diversos motivos en el desarrollo local, especialmente en los ámbitos de la PYME, la cultura, el medio ambiente y las energías alternativas, el turismo rural y la investigación y el desarrollo, a fin de vincular estrechamente los diferentes instrumentos y la política comunitaria.

7.7.3.1.2. En el «Inventario» se subraya la función fundamental que podría desempeñar la asistencia técnica, si el recurso a este instrumento no fuese absorbido casi totalmente por las administraciones nacionales.

Así pues, se trata de dar una nueva orientación a sus funciones y de yuxtaponerlas a los cursos de formación para operadores locales de desarrollo con objeto de ofrecer también un apoyo eficaz a la creación de organismos de desarrollo regional.

7.7.3.2. Si la promoción de las acciones de desarrollo local se realizase también con la colaboración resuelta de los gobiernos nacionales y regionales, gracias incluso a la organización de sus iniciativas, el proceso experimentaría una incalculable aceleración y no tardarían en manifestarse sus ventajas en lo que se refiere a la innovación social y al empleo.

7.7.3.2.1. A tal fin, los procedimientos previstos por el Consejo de Essen podrían servir para la ejecución del Plan de Acción de Empleo en el ámbito de la supervisión multilateral, la cual deberá encargarse al reformado y revitalizado Comité permanente del empleo.

8. Los nuevos yacimientos de empleo

8.1. Mención aparte merece la explotación de los 17 nuevos yacimientos de empleo, que se señalan en el

punto 2.6 del presente dictamen, y la supresión de los obstáculos que dificultan la creación de los «nuevos empleos», que pretenden satisfacer las nuevas necesidades inducidas por las transformaciones económicas y sociales, aunque se inscriban, naturalmente, en el ámbito del desarrollo local.

8.1.1. En el mes de junio pasado—cuando el presente dictamen se encontraba ya en una fase avanzada de redacción— se dio a conocer un nuevo documento de la Comisión que lleva por título «Una estrategia europea para el fomento de las iniciativas locales de desarrollo y empleo»⁽¹⁾. Ante todo, en dicho documento se enumeran las numerosas trabas de índole financiera, jurídica, profesional y administrativa que obstaculizan esta estrategia y se formulan propuestas concretas y sugerencias para superarlas.

Ello se contradice con cuanto ya se había afirmado en anteriores estudios, esto es, que la importancia de esta estrategia puede valorarse por el impacto cuantitativo en la intensidad ocupacional del crecimiento, que puede cifrarse en aproximadamente 0,2% puntos anuales (entre 140 000 y 400 000 puestos de trabajo), lo que representa aproximadamente el 40% del objetivo mencionado en el Libro Blanco de Delors.

8.2. El Comité coincide completamente con el análisis y las propuestas que figuran en el documento, aunque manifiesta su reserva de índole general sobre su planteamiento, por cuanto las iniciativas directas para la creación de «nuevos empleos» no se suscriben en el ámbito más amplio del desarrollo local con sus modelos y sus metodologías.

8.3. Entre los sectores mencionados (véase punto 2.6.3) parece especialmente prometedor el de la «ayuda a domicilio y guardería de niños», donde deberían especificarse o figurar también la ayuda a domicilio a las personas mayores, a los enfermos y a los discapacitados. En suma, todas aquellas personas a las que en muchos países el gasto social no puede garantizar una asistencia adecuada, mientras que la actuación privada selecciona la demanda y excluye a los más necesitados.

8.3.1. Es el momento de favorecer la creación de un importante sector intermedio de economía social compuesto por empresas privadas, cooperativas, sociedades sin ánimo de lucro, que ofrezcan servicios a las personas y servicios a domicilio (guarderías infantiles, lavanderías, servicios de limpieza y jardinería, servicios simples de mantenimiento técnico, de gestión y asesoramiento de trámites administrativos, preparación de comidas, etc.) a un precio relativamente asequible gracias a la intervención pública y a la negociación colectiva entre los interlocutores sociales, en el caso de los servicios para los trabajadores y de grandes y pequeñas y medianas empresas.

⁽¹⁾ Doc. COM(95) 273/95 (título provisional por carecerse de la versión española del documento de la Comisión).

8.3.1.1. En el ámbito del mercado social estas empresas deberían desarrollar sus actividades en condiciones de competencia y deberían regirse por normas de claridad precisas definidas por el Estado y controladas por las autoridades locales.

8.3.1.2. El coste de los servicios podría ser regulado en el caso de la demanda (como sucede en el caso de algunas experiencias llevadas a cabo en Francia y Bélgica y ahora en Finlandia o como se proponen experimentar en Países Bajos y en la República Federal de Alemania) a través de un «cheque servicio» expedido por las autoridades locales a las familias en sustitución de la prestación social.

Su uso entrañaría ventajas evidentes: ahorro en el gasto público, fomento de la creación de nuevas empresas, lucha contra el trabajo clandestino y simplificación administrativa.

8.4. Las iniciativas previstas en los 17 sectores encuentran numerosos obstáculos en las normativas nacionales.

8.4.1. Obstáculos que son ante todo de índole financiera, de los que cabe citar, en concreto, el coste de la inversión inicial, la dificultad de acceso al crédito en el caso de las microempresas (aún mayor que en el caso de las PYME) y la solvencia de las familias que solicitan estos servicios.

8.4.1.1. En el documento de la Comisión, además del «cheque-servicio», se propone la constitución de fondos comunes locales. Es una óptima propuesta cuya validez se extiende a todas las acciones de desarrollo local porque estos fondos establecen una relación directa entre el ahorro de las familias y los proyectos de desarrollo del núcleo de población.

8.4.2. Es difícil encontrar operadores polivalentes que estén preparados para desempeñar las delicadas actividades de asistencia y acompañamiento, y capaces de utilizar las nuevas tecnologías de la información.

8.4.2.1. Se trata de integrar en la enseñanza y la formación profesional las técnicas de comunicación, los instrumentos telemáticos y de protección del medio ambiente contemplando nuevos títulos y capacitaciones para estas profesiones polivalentes.

8.4.3. Son numerosas las trabas de índole jurídica y reglamentaria que:

- rara vez prevén o permiten la pluralidad de actividades y combinaciones de diversas fuentes de ingresos; o
- no contemplan un marco jurídico adaptado a las sociedades mixtas constituidas por el sector privado y el público.

8.4.3.1. Se proponen:

- formas societarias que faciliten las actividades múltiples;
- la acumulación de la prestación de desempleo y una actividad remunerada; y
- la creación de un estatuto de empresario de sociedades sin ánimo de lucro en condiciones fiscales equivalentes a las del trabajo por cuenta ajena.

8.4.4. Por último, las mayores dificultades las plantea la excesiva centralización y verticalización de las funciones de la administración pública y el escaso conocimiento de los procesos de desarrollo local.

8.4.4.1. Una vez más, cabe subrayar la necesidad de aplicar también el principio de subsidiariedad en los Estados miembros, descentralizando la actividad administrativa y constituyendo instrumentos técnicos de carácter local como las agencias de desarrollo, adoptando para ello el método de la cooperación entre fuerzas sociales y económicas y asociando el sector público y el privado.

9. Conclusiones

9.1. En la actualidad se lleva a cabo una nueva definición de los modelos de desarrollo respecto a los planteamientos que predominaron en Occidente durante gran parte de la posguerra. Como se demuestra también en el Libro Blanco de la Comisión, el tipo de desarrollo agregado, fundado en las grandes empresas y en la demanda, ha dejado de ser viable, o al menos, ha dejado de ser útil desde el punto de vista local y para la dimensión ocupacional del crecimiento.

Se puede conseguir una combinación justa de crecimiento y de dimensiones cualitativas (empleo, desarrollo endógeno, aumento de los derechos y de las oportunidades) sólo si se diversifican los paradigmas clásicos de desarrollo.

En este sentido, el desarrollo local constituye un factor, aunque no el único, que propicia un desarrollo económico renovado y equilibrado. De hecho, con la etiqueta de desarrollo local podemos encontrar (aislada, o mejor aún, conjuntamente) muchos ingredientes diversos: pequeña dimensión de la empresa, atención a la calidad de los productos, especialización flexible, carácter intersectorial de las actuaciones, imbricación de agentes privados e instancias públicas y efectos positivos para el empleo.

Así pues, el desarrollo local es un gran contenedor que representa de forma sintética y simbólica un desarrollo que puede surtir de manera extensa efectos positivos tanto en el campo económico como el social.

Así las cosas, el desarrollo local no constituye la única solución al problema del empleo, pero puede contribuir

de manera importante a través de un modelo de desarrollo sostenible. Además, concede un lugar destacado a las relaciones entre crecimiento, participación y responsabilidad, apoya y propicia la aparición de nuevas capacitaciones empresariales, respeta las raíces culturales y optimiza la relación entre recursos invertidos, desarrollo autogenerado y empleo. En este sentido, puede constituir también un modo de enfrentarse al problema que se planteará en el futuro con la ampliación a los países de Europa central y oriental. La política regional debe seguir dos direcciones: las grandes infraestructuras y el desarrollo local.

9.2. Como hemos visto, son muchos los agentes y factores que concurren a la hora de perfilar un tipo de desarrollo que se caracteriza por ser:

- endógeno, esto es, basado justamente en el aprovechamiento de los mejores recursos, materiales e inmateriales, presentes en las zonas en cuestión; y
- diversificado, precisamente por la capacidad de hacer converger y dar forma a las vocaciones económico-sociales, que son absolutamente singulares y con una originalidad propia.

9.3. La condición para que sea válido es que no se reduzca a un mero ejercicio de «localismo», sino que sea capaz de moverse cómodamente en el mercado único a través de la integración en los distintos sectores productivos, conjugarse con el desarrollo exógeno, inscribirse en los planes de ordenación del territorio europeo y agruparse en una red con las otras zonas de desarrollo local.

9.4. No es posible ocultar que los factores enumerados en el capítulo 4 por lo general no concurren precisamente en las zonas que son periféricas desde el punto de vista del desarrollo, pero cuyo tejido social ya se ha visto afectado por repercusiones negativas. El espíritu empresarial es débil y poco extendido. Se han empobrecido los valores cívicos, cada vez resulta más difícil gestionar de manera unitaria los recursos familiares y se puede afirmar que, en general, se ha perdido la oportunidad de efectuar el tránsito de la familia rural a la empresa artesanal.

9.5. En estas condiciones, que son las predominantes, es preciso realizar una obra de restauración en la que las organizaciones socioeconómicas y voluntarias reconstituyan los valores cívicos y la economía social sustituya la función económica de las familias. Se trata (como se señala en el punto 4.9) de reconstruir en laboratorio las condiciones para una construcción social del mercado mediante una programación consciente, tarea en la que todas las administraciones públicas pueden desempeñar un papel de primer orden.

9.6. ¿Pero qué es lo que permite a elementos a menudo dispersos obtener la máxima productividad y resultados de mayor continuidad a partir de la fragmentación y que configuran justamente un desarrollo autogenerado?

El factor de coagulación lo desempeñan las autoridades públicas y los interlocutores sociales, aunque con distintos grados de participación y responsabilidad. Como se ha visto, resulta decisiva la función que desempeñan estos agentes y en particular el papel de bisagra de las autoridades públicas en los diversos niveles de competencia para provocar un «despegue» y mantener la continuidad de las tónicas de desarrollo: pasar de un desarrollo espontáneo, aunque a menudo irregular, a mecanismos más estructurados y estables de creación de actividades y empleo. Estos agentes desempeñan, por tanto, una función decisiva, que merece un trato muy especial, en cuanto motores del desarrollo, de incentivo para los agentes que actúan en el ámbito local y de institucionalización de las reglas de cooperación, que aumentan la participación de las comunidades locales en la consecución de objetivos y resultados considerados satisfactorios.

9.7. Parece que la Comisión es consciente del papel que se le puede asignar en este ámbito profundamente marcado por la subsidiariedad. Uno de los principales esfuerzos a los que deberán aplicarse las autoridades comunitarias se refiere precisamente a la circulación de la información y de los conocimientos adecuados dentro de este grupo de agentes, para que consiga funcionar como una verdadera y auténtica red de agentes de desarrollo entre todos aquellos relacionados con ellos capaz de desencadenar las fuerzas y liberar los recursos que son decisivos para concebir proyectos y conseguir resultados convincentes.

A tal fin, la Comisión debe definir con mayor exactitud los elementos fundamentales que caracterizan las acciones de desarrollo local, cuyo protagonismo principal corresponde a los agentes locales. En el documento de trabajo de la DG XVI titulado «Acciones innovadoras de los Fondos estructurales para el período 1995-1999»⁽¹⁾ se establecen las líneas para estimular y promover acciones de desarrollo local con cargo a los recursos a los que se refiere el artículo 10 del Reglamento relativo al FEDER. El Comité considera que este cambio es justo, pero que son exiguos los recursos comprometidos (270 millones de ecus) y, por tanto, es oportuno al menos utilizar asimismo los contemplados por los artículos 6 del Fondo Social y 8 del FEOGA.

9.7.1. De hecho, es necesario realizar un esfuerzo a largo plazo aún mayor para informar a las administraciones nacionales, regionales y locales, así como a las organizaciones socioprofesionales y voluntarias, para formar a los funcionarios públicos y a los especialistas y, por último, para superar las reticencias de las autoridades nacionales. El objetivo puede ser el de canalizar diferentemente una mayor cuota de los MM. CC. AA. hacia los objetivos en el ámbito del empleo reseñados en el Libro Blanco (desarrollo local, PYME, nuevos yacimientos de empleo) y a tal fin utilizar de manera más satisfactoria los programas de interés comunitario.

(1) XVI/261/95 — ES.

9.8. El Comité considera que tiene competencia e iniciativas para divulgar estas temáticas en los Estados miembros a través de las organizaciones económicas y

sociales, así como por las relaciones que mantiene con instituciones nacionales análogas.

Hecho en Bruselas, el 25 de octubre de 1995.

El Presidente
del Comité Económico y Social
Carlos FERRER

Dictamen sobre la coordinación de políticas de investigación y desarrollo tecnológico

(96/C 18/13)

El 23 de febrero de 1995, de conformidad con el tercer párrafo del artículo 23 de su Reglamento Interno, el Comité Económico y Social decidió elaborar un dictamen sobre la coordinación de políticas de investigación y desarrollo tecnológico.

La Sección de Energía, Asuntos Nucleares e Investigación, encargada de preparar los trabajos en este asunto, emitió su dictamen el 26 de septiembre de 1995 (Ponente: Sr. Bernabei).

En su 329º Pleno (sesión del 25 de octubre de 1995), el Comité Económico y Social ha aprobado por unanimidad el siguiente dictamen.

1. Recomendaciones del Comité Económico y Social sobre la coordinación de las políticas de investigación y desarrollo tecnológico (IDT)

El Comité,

1.1. considerando que los instrumentos de coordinación entre políticas de IDT nacionales y comunitarias previstos en los artículos 130 H, K, L y N del Tratado constitutivo de la CE, en realidad, no se han utilizado;

1.2. recordando que, por otro lado, en el Tratado constitutivo de la CE se prevé la obligación explícita de la Comisión y los Estados miembros de aplicar sus políticas de IDT en un marco comunitario coherente;

1.3. considerando que en el artículo 130 B del Tratado constitutivo de la CE se impone la obligación de tener en cuenta el objetivo de la cohesión económica y social al formular y desarrollar las políticas comunitarias y, por consiguiente, de tener en cuenta igualmente la política comunitaria de investigación e innovación tecnológica;

1.4. recordando que en el Libro blanco Crecimiento, competitividad, empleo se subraya la falta de coordinación de las estrategias de IDT en Europa y la capacidad

limitada de plasmar rápidamente los procesos científicos y las realizaciones tecnológicas en éxitos industriales y comerciales, por considerar que estos aspectos son dos de los mayores puntos débiles del sistema de investigación de la UE;

1.5. considerando la necesidad de explotar plenamente la dinámica de investigación-innovación-mercado para acrecentar la competitividad de la industria europea y lograr un impacto positivo en el empleo del conjunto de la Comunidad, en una óptica de cohesión económica y social;

1.6. considerando el nivel de convergencia de objetivos de la política de IDT y de los mecanismos de aplicación en la mayor parte de los Estados miembros y de los interlocutores de la tríada (Unión Europea, Estados Unidos y Japón);

1.7. considerando que la experiencia de coordinación interna y externa de la política comunitaria de IDT es aún insuficiente, pese a los esfuerzos de la Comunidad por dotarse de un marco de coherencia en el ámbito de una programación plurianual de la actividad de investigación comunitaria;

1.8. considerando que mientras que los Estados miembros deciden y gestionan de modo independiente

el 87 % de los recursos públicos de la UE destinados a la investigación tan sólo el 13 % se moviliza en marcos de cooperación europea;

1.9. considerando que para conferir coherencia, visibilidad y legibilidad al valor añadido europeo de la IDT comunitaria, es necesaria la participación de todos los actores de la investigación en marcos de coordinación voluntaria;

1.10. considerando que la actual revolución de la inteligencia requiere, por un lado, un esfuerzo conjunto de todos los sectores de la Comunidad para renovar permanentemente los procesos tecnológicos innovadores y, por otro, una cualificación continua de los recursos humanos, con la plena participación de los interlocutores sociales en todos los niveles del diálogo social;

recomienda:

1.11. crear una red destinada al intercambio sistemático de informaciones pertinentes y comparables sobre la actividad de investigación e innovación tecnológica en el seno de la Unión, que sea plenamente accesible a todos los actores de la investigación e innovación y, en particular, a las PYME innovadoras y generadoras de nuevos puestos de trabajo;

1.12. definir hipótesis sobre las que las autoridades regionales, nacionales y comunitarias, puedan decidir conjuntamente las prioridades y, por consiguiente, las estrategias de IDT, desarrollando un marco transparente de oportunidades para los distintos actores de la investigación;

1.13. reformar los actuales organismos de definición y ejecución de los programas de investigación comunitaria, tales como el CREST y los comités de programas, adaptándolos a la necesaria conexión entre políticas nacionales y comunitarias;

1.14. aplicar rápidamente los mecanismos europeos de evaluación tecnológica e industrial, fomentando la creación o potenciación, según convenga, de organismos de evaluación de los Estados miembros;

1.15. poner a punto un sistema de información preventiva entre Estados miembros mediante una red de bancos de datos abiertos y de fácil acceso, sobre los proyectos de iniciativas nacionales de investigación e innovación y sobre las medidas de apoyo a los mismos, dando asimismo plena operatividad a las correspondientes conclusiones del Consejo de Investigación del 9 de junio de 1995;

1.16. elaborar «cuadros de mando» análogos a los adoptados por el Observatorio europeo del empleo, que faciliten un cuadro sinóptico y una visión de conjunto de las medidas adoptadas por cada Estado miembro y por la UE, y permitan una comparación sistemática;

e insta a:

1.17. adoptar un enfoque flexible e interdisciplinar del actual programa marco comunitario, confiriéndole mayor transparencia y coordinación con las acciones nacionales de investigación sobre un número limitado de prioridades principales, con vistas a racionalizar su gestión y la elaboración del Quinto Programa Marco;

1.18. desarrollar dentro del programa marco, paralelamente a los programas y en estrecha interrelación con éstos, proyectos de concentración industrial, coordinados desde el principio por los propios actores y usuarios de la investigación, con arreglo a un mecanismo de «abajo a arriba», atendiendo objetivos estratégicos importantes a medio y largo plazo definidos previamente a nivel comunitario;

1.19. definir un «paquete» de criterios comunes para la selección de los proyectos de concentración industrial, que responda a la necesidad de incrementar la competitividad de la industria europea, fomentar la cohesión económica y social y ofrecer perspectivas claras de repercusiones rápidas en la economía y el empleo;

1.20. elaborar, para cada proyecto, memorandos de acuerdos suscritos por los Estados miembros, la Comisión y todos los demás agentes públicos y privados interesados, que deberán someterse al consenso político en el marco de un diálogo en el que participarían los Estados miembros, la Comisión y el Parlamento Europeo;

1.21. someter el paquete de proyectos a la aprobación formal del Consejo (Investigación e Industria) y del Parlamento Europeo mediante un procedimiento simplificado y acelerado;

1.22. crear nuevas «task force» interdireccionales de la Comisión para cada proyecto, que funcionen como «simplificadores» del proyecto mismo y permitan sinergias de instrumentos financieros, jurídicos, fiscales, administrativos y operativos a nivel comunitario y nacional;

1.23. Constituir dentro y al margen de los proyectos de concentración industrial mecanismos que permitan plasmar con celeridad los resultados de la IDT en éxitos industriales y comerciales;

1.24. crear un marco de políticas comunitarias coordinadas a fin de hacer converger y dar coherencia al conjunto de los instrumentos y acciones encaminadas al objetivo de una dinámica eficaz y rápida de investigación-innovación-mercado, necesaria para la competitividad industrial, el aumento del empleo y una mayor cohesión económica y social;

1.25. realizar una concertación sistemática previa a todo acuerdo multilateral y bilateral en materia de IDT entre Estados miembros, terceros países y organizaciones internacionales, para una oportuna coordinación con iniciativas análogas de la UE;

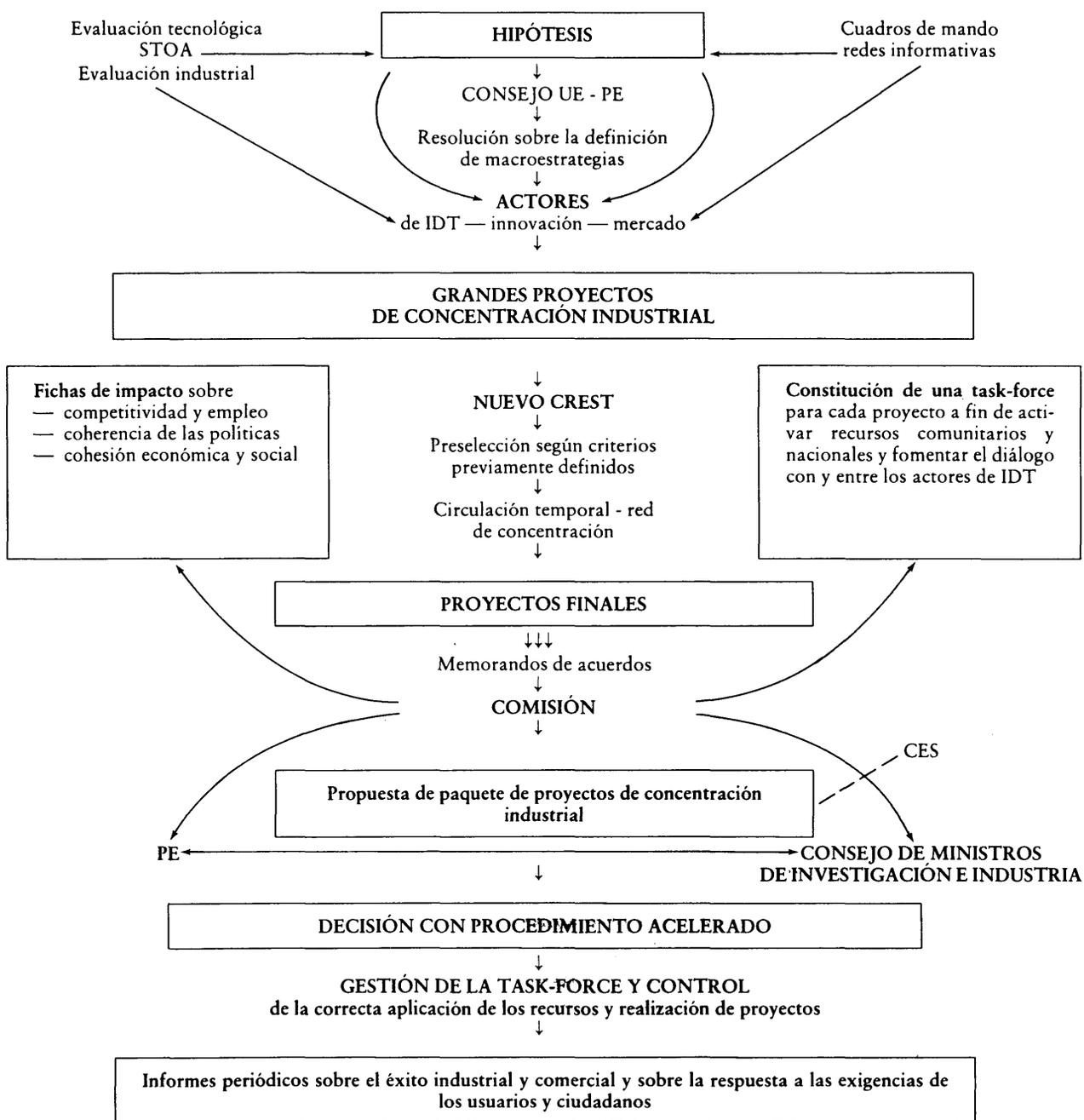
1.26. siguiendo el ejemplo del convenio UE-CERN, entablar interconexiones sistemáticas y coordinadas con todos los demás organismos europeos, en particular con EUREKA y COST;

1.27. promover la libre circulación, el intercambio y comercio de tecnologías y la cooperación entre empresas,

en particular las PYME, para un mejor acceso a los mercados mundiales; una política activa de las normas, de la calidad y de la propiedad intelectual, nuevas medidas de ingeniería financiera y mecanismos de aceleración, de bajo coste, de la dinámica investigación-innovación-mercado;

1.28. garantizar una mayor coherencia, visibilidad y transparencia a todos los aspectos de las relaciones exteriores de la Unión en materia de política de investigación e innovación, en especial de cara a las zonas geográficamente más próximas de la Europa oriental y del Mediterráneo.

FIGURA



2. Introducción

2.1. El Tratado constitutivo de la CE prevé (art. 130 F) la plena integración de la política de investigación y desarrollo en las demás políticas comunitarias, con el objetivo prioritario de fortalecer las bases científicas y tecnológicas de la industria comunitaria y favorecer el desarrollo de su competitividad internacional. La coordinación de las políticas nacionales y comunitarias de IDT es igualmente una exigencia expresada claramente en el artículo 130 G del Tratado.

2.2. En el artículo 130 H del Tratado se reconoce el derecho de la Comisión a adoptar cualquier iniciativa apropiada para promover la coordinación de las políticas nacionales y comunitarias de IDT: además de dicha facultad de acción de la Comisión, que ha permanecido hasta ahora ampliamente inexplorada, en ese mismo artículo se establece la obligación concreta de que la Comunidad y los Estados miembros coordinen «su acción en materia de investigación y de desarrollo tecnológico, con el fin de garantizar la coherencia recíproca de las políticas nacionales y de la política comunitaria».

2.3. El instrumento de planificación estratégica plurianual de las actividades comunes de investigación con que ha contado la Comunidad desde principios de los años 80 ha sido el programa marco, con el objetivo programático de coordinar en un entorno único y estructurado las acciones de IDT que los Estados miembros decidían realizar en común.

2.4. En la aplicación del programa marco, la Comunidad puede ampararse en las disposiciones de los artículos 130 K, 130 L y 130 N del Tratado: hasta ahora, como señala el Tribunal de Cuentas⁽¹⁾, que denuncia la ausencia de una coordinación eficaz, la Comisión no ha emprendido ninguna iniciativa al margen de los programas comunitarios existentes, ni en cuanto a la aplicación de los artículos 130 K (programas complementarios) ni del 130 N (empresas comunes) del Tratado CE.

2.5. Por último, en el cuarto guión del apartado 1 del artículo 130 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, se estipula que, a fin de asegurar las condiciones necesarias para la competitividad de la industria comunitaria, la acción de los Estados miembros y de la Comunidad estará encaminada a «favorecer un mejor aprovechamiento del potencial industrial de las políticas de innovación, de investigación y de desarrollo tecnológico.»

2.6. La coordinación de las actividades de investigación comunitaria se ha limitado hasta ahora a una coordinación «de facto» gracias al programa marco, cuyo papel de instrumento de coherencia de la acción de investigación de la Unión ha sido limitado, ya sea por una cierta rigidez de los límites entre programas

específicos o por la existencia de procedimientos y obstáculos burocráticos que a menudo han encargado la definición y gestión de los programas IDT a «clubes», en el sentido de que «los programas se diseñan dentro de un círculo que sigue siendo cerrado» y «la elaboración de propuestas es poco permeable a las influencias exteriores».

2.7. Por otro lado, «otro elemento que ejerce efectos negativos es la compartimentación de las administraciones de los ministerios, que se observa en los Estados miembros»⁽²⁾, con la ausencia de intercambios rápidos y sistemáticos entre las administraciones de la investigación y de la industria en los distintos niveles, en perjuicio de la transparencia, visibilidad y eficacia de la acción de investigación, con las consiguientes dificultades de percepción de las exigencias de la sociedad y de los sectores productivos europeos en términos de investigación e innovación tecnológica.

2.8. De este modo, persiste el riesgo de «seguir financiando proyectos por simple inercia», cayendo en «la tendencia de los programas a la auto perpetuación»⁽²⁾. El Comité ya ha señalado en el pasado que consideraba «fundamental llevar el más estricto control de la burocracia que inevitablemente acompañará a la amplia gama de responsabilidades de coordinación, para que la capacidad de innovación e iniciativa no se vean afectadas negativamente»⁽³⁾. A pesar de los esfuerzos de la Comisión, el imperativo de concentrar y coordinar los programas específicos de investigación que presentasen elementos de superposición ha cedido a menudo a la tendencia a la dispersión y a la extensión del campo de acción a sectores marginales.

2.9. Si esto se produce en el plano de las metodologías administrativas, en el de los mecanismos legislativos e institucionales «cabe subrayar la complejidad y la lentitud del procedimiento utilizado», sólo parcialmente atenuadas por el acuerdo interinstitucional, y «su enmarañamiento con el procedimiento presupuestario anual, fuente permanente de potenciales conflictos interinstitucionales»⁽²⁾.

2.10. Los informes de evaluación de la investigación comunitaria, en lugar de medir la eficacia de la misma en términos de la difusión de sus resultados y del impacto en el progreso innovador europeo, adoptan, en general, una perspectiva interna al funcionamiento de los distintos programas específicos, y no un enfoque de los éxitos comerciales e industriales alcanzados con una óptica de competencia global.

2.11. La única acción considerada válida en lo que respecta a la ayuda a acciones concertadas en el marco de la cooperación europea estaría representada por

⁽¹⁾ Informe anual del Tribunal de Cuentas (DO CE nº C 327 de 24. 11. 1994), p. 185 y siguientes.

⁽²⁾ Comunicación de la Comisión «La investigación después de Maastricht: Un balance. Una estrategia», SEC(92) 682 de 9. 4. 1992, p. 28 y 29.

⁽³⁾ DO nº C 201 de 26. 7. 1993, p. 36.

la COST (Cooperación Europea en el campo de la Investigación Científica y Técnica), a la que, sin embargo, la Comisión no ha concedido hasta ahora una gran prioridad⁽¹⁾.

2.12. La coordinación con las demás políticas comunitarias parece aún ampliamente perfectible, sobre todo desde un punto de vista de estrategia global encaminada a dar máxima prioridad a la dinámica investigación-innovación-mercado, para acelerar las repercusiones económicas y laborales del esfuerzo común de investigación e innovación en el conjunto de la Comunidad.

2.13. El Libro blanco identifica, entre otros, dos puntos débiles principales que amenazan con perjudicar los esfuerzos que los ciudadanos realizan en términos de recursos humanos y financieros (como contribuyentes) por aumentar la estabilidad y competitividad del desarrollo económico y del empleo del sistema europeo: la falta de coordinación —a distintos niveles— en las actividades, programas y estrategias de IDT en Europa y la capacidad, comparativamente mucho más limitada, de traducir rápidamente los progresos científicos y las relaciones tecnológicas en éxitos industriales y comerciales.

2.14. La rapidez y amplitud de los cambios que afronta Europa, los problemas de competitividad global, los elevados niveles de desempleo y la intensidad del proceso de innovación tecnológica, hacen indispensable una política de IDT coordinada a nivel europeo. En este contexto, resulta anacrónico y arriesgado que Europa siga gestionando con políticas no estrechamente integradas el proceso de investigación e innovación tecnológica que posee un carácter unitario.

2.15. Tanto la Comisión, en la Comunicación sobre «Investigación y desarrollo tecnológico — La coordinación mediante la cooperación»⁽²⁾, como el Parlamento Europeo, en la Resolución de 15 de junio de 1995 sobre la citada Comunicación, así como los Estados miembros en su reciente definición de sus políticas de IDT, pero también nuestros interlocutores del otro lado del Atlántico y del Pacífico y el Consejo de Investigación en las reuniones de 10 de marzo y 9 de junio de 1995: todos han colocado en el centro de sus preocupaciones y actividades la cuestión de mejorar la coordinación para acelerar la dinámica investigación-innovación-mercado.

3. Observaciones generales

3.1. El factor tecnología se ha convertido en el instrumento clave del éxito, pero, como lo demuestra la experiencia norteamericana y japonesa, es el impulso coordinado de la dinámica tecnología-crecimiento-empleo lo que debe impregnar todo el tejido económico

y social, permitiendo y exigiendo una verdadera revolución de la inteligencia en materia de renovación permanente de los procesos innovadores y de cualificación continua de los recursos humanos, en especial de las nuevas generaciones.

3.2. Así las cosas, la vía de la cooperación industrial y tecnológica representa una serie de oportunidades:

- potenciar, aunando esfuerzos y activando sinergias, la propia competitividad, para alcanzar una masa crítica funcional que permita obtener rápidamente resultados tecnológicos innovadores;
- determinar el umbral óptimo entre competitividad y cooperación, a fin de alcanzar buenos resultados en el plano económico y laboral;
- reforzar y consolidar la dimensión europea de las estrategias y comportamientos, en otros términos, pensar y actuar con criterios europeos;
- desarrollar las interacciones necesarias entre las diferentes políticas, estimulando la coherencia, la transparencia, la información y el atractivo del sistema europeo, en cuyo seno sea posible coordinarse en una dimensión de cooperación comunitaria abierta al mercado global.

3.3. Un instrumento clave para lograr estos objetivos tanto a nivel de la triada, como en el seno de los Estados miembros, lo representan los procesos de coordinación dirigidos a garantizar las necesarias interacciones, sinergias y coherencias de políticas, instrumentos y comportamientos.

3.3.1. No obstante, las modalidades de su aplicación han sido concebidas de manera diferente según los contextos culturales e históricos, las estructuras sociales y económicas y los distintos marcos institucionales y administrativos.

3.4. Desde este punto de vista, el enfoque del problema de la coordinación de las políticas de investigación y desarrollo presenta principalmente tres opciones de fondo, de las cuales, a juicio del Comité, sólo la última es practicable en la situación actual de la UE.

3.4.1. La primera opción, la más natural para Europa, sería una estructuración análoga a la de sus principales zonas competidoras, salvaguardando las propias peculiaridades.

3.4.1.1. Se trataría de desarrollar a nivel central una política de coordinación, dotándola de fondos consistentes, adecuando las estructuras institucionales y presentándose de cara al exterior con una voz unívoca.

3.4.1.2. Esta opción, sin embargo, desestimaría la diversidad lógico-cultural existente, el modelo pluralista de la sociedad europea y el enfoque de la integración

(1) DO nº C 327 de 24. 11. 1994, p. 185 y siguientes.

(2) Doc. COM(94) 438 de 19. 10. 1994.

comunitaria basada en el principio de subsidiariedad en una etapa del proceso de construcción de la UE en la que deben realizarse aún grandes progresos hacia la unión política y acometerse las reformas institucionales y la renovación radical del sistema de gestión.

3.4.2. La segunda opción está representada por una adaptación de los instrumentos de coordinación «de facto» proporcionados por los programas de investigación de la Unión, mejorando, mediante un enfoque polivalente y flexible, los mecanismos de definición de las políticas de I+D, la ejecución de las acciones de investigación y el acercamiento de las posiciones de los Estados miembros en materia de IDT en los foros internacionales.

3.4.2.1. A este respecto, el Comité considera que el objetivo urgente de reactivación de la competitividad y del empleo no permite limitarse a acciones que, aunque oportunas y necesarias, estén encaminadas únicamente a mejorar los mecanismos existentes.

3.4.2.2. En efecto, a juicio del Comité, frente a una competencia entre sistemas continentales equipados y complejos, sería insuficiente mejorar los mecanismos de la política de IDT comunitaria, sin actuar paralelamente en el contexto general en el que ésta opera.

3.4.3. La tercera: el Comité considera que, actualmente, la vía más útil y practicable para realizar plenamente los objetivos de competitividad industrial, reforzamiento de la cohesión económica y social, mejora de la calidad de vida y reactivación del empleo, consiste en coordinar la política de investigación e innovación tecnológica comunitaria con las políticas nacionales de IDT y con todas las demás políticas e instrumentos comunitarios.

3.4.3.1. Es indispensable un marco de coherencia que acelere las capacidades de los actores del desarrollo —industria y recursos humanos, administraciones públicas, centros universitarios y de investigación, usuarios y consumidores— para percibir el valor añadido de la coordinación europea de las actividades de IDT, adoptando comportamientos consecuentes en un contexto estratégico y operativo favorable.

4. Las propuestas de acción

4.1. Según la opción que consiste en coordinar la política de investigación e innovación tecnológica comunitaria, el Comité prevé cinco tipos de intervención paralelos:

— convertir la coordinación en un instrumento al servicio del actual marco comunitario de IDT;

- desarrollar un enfoque flexible e interdisciplinar con vistas al Quinto Programa Marco;
- fomentar la cooperación internacional;
- explorar nuevas vías innovadoras de coordinación desde el origen;
- reforzar el marco de coordinación de todas las demás políticas comunitarias a fin de crear un contexto favorable y atractivo para los actores de la investigación y de la innovación.

4.2. La coordinación al servicio de la IDT comunitaria

4.2.1. Un primer punto clave de intervención se refiere al intercambio sistemático de informaciones pertinentes y comparables sobre las actividades de investigación e innovación tecnológica de la Unión, para la creación de hipótesis estratégicas claras, transparentes, rápidas y eficaces que faciliten las opciones comunes a nivel empresarial, y en los planos regional, nacional y comunitario.

4.2.2. En lo referente a las hipótesis, el Comité subraya la importancia de una rápida aplicación de la Red europea de evaluación tecnológica (ETAN), basada igualmente en las experiencias de la OTA⁽¹⁾ y del NISTEP⁽²⁾. La ETAN debería conectarse con el «Industrial Assessment Mechanism» (IAM) que, en opinión del Comité, debería ponerse en marcha rápidamente⁽³⁾, fomentando la creación y el fortalecimiento homogéneo de organismos de evaluación de los Estados miembros.

4.2.2.1. A juicio del Comité, los usuarios de ETAN y del IAM no sólo deberían ser las administraciones y los diputados nacionales y europeos, sino también la industria y los distintos actores socioeconómicos de la UE.

4.2.2.2. Paralelamente, en el marco de las actividades del Centro Común de Investigación (CCI), deberá dotarse al Instituto de Prospectiva Tecnológica de Sevilla con los instrumentos necesarios para que entre rápidamente en funcionamiento: el trabajo de su Observatorio Europeo de Ciencia y Tecnología, como instrumento de análisis de las tendencias tecnológicas en relación con las necesidades socioeconómicas a escala comunitaria, deberá contribuir a ofrecer a los responsables políticos e industriales europeos todas las informaciones necesarias para las estrategias de desarrollo científico y de innovación tecnológica.

(1) «Office of Technology Assessment» del Congreso de los EE UU.

(2) Organismo oficial japonés de análisis y perspectivas tecnológicas.

(3) Véase la «Comunicación de la Comisión sobre el programa de actuación de una política de competitividad industrial para la Unión Europea» COM(95) 87 de 22. 3. 1995.

4.2.2.3. En opinión del Comité, la Asamblea Europea de las Ciencias y las Tecnologías (ESTA) y el Foro Europeo de las Ciencias y de las Tecnologías deberán desempeñar un papel positivo y concreto para contribuir a formular y aplicar estrategias europeas coherentes en materia de investigación. Un instrumento importante lo representa igualmente el Informe europeo sobre los indicadores científicos y tecnológicos que, no obstante, deberá integrarse cuanto antes entre los indicadores europeos de innovaciones y publicarse cada dos años.

4.2.2.4. El Comité considera oportuno que, con arreglo a estadísticas armonizadas⁽¹⁾, se publiquen análisis y evaluaciones a nivel nacional y regional con anterioridad a los informes comunitarios, de los que deberían pasar a formar parte integrante.

4.2.3. A juicio del Comité, tales hipótesis deben servir de base a la posterior elaboración de una auténtica estrategia de política de IDT comunitaria competitiva, considerada como un marco ofrecido y no impuesto a los actores del desarrollo tecnológico e innovador.

4.2.3.1. La definición de esta estrategia debe ser confiada conjuntamente a los Consejos de Ministros de Investigación y de Industria, en codecisión con el Parlamento Europeo. Estos Consejos deberán contar con la participación del CREST, renovado en cuanto a su composición, con la presencia de los directores generales de los Ministerios de Investigación y, llegado el caso, con la participación de los Ministerios de Industria, y renovado también respecto a sus cometidos, que deberán limitarse a las tareas iniciales de coordinación de las políticas nacionales y comunitarias a nivel sectorial y general y de definición de los proyectos de interés comunitario.

4.2.3.2. En adelante, y paralelamente al proceso de profundización de la UE, la composición del CREST podría prever una representación más equilibrada de los Estados miembros, a sus distintos niveles, y de la Comisión, y sus cometidos deberían ampliarse a las políticas de formación e innovación.

4.2.3.3. En opinión del Comité, sería oportuno asociar el Comité consultivo de investigación y desarrollo industriales (IRDAC) a los trabajos del CREST para garantizar desde el principio la participación activa de los medios industriales en la definición de estrategias. A su vez, debería ampliarse el IRDAC a fin de que participen en él, no sólo los representantes de las fuerzas económicas y sociales, sino también los usuarios.

4.2.3.4. Asimismo, conviene que los trabajos del CREST respondan a la máxima transparencia y que sus informes y dictámenes se transmitan sistemáticamente no sólo al Consejo y a la Comisión sino también al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social.

4.2.3.5. Además, deberá garantizarse una interacción permanente entre el CREST y los comités de programas. A este respecto, el Comité manifiesta su preocupación por una ulterior proliferación de comités consultivos, tal y como indicó el Consejo de Investigación del 9 de junio de 1995, que pueden entorpecer y burocratizar los mecanismos de coordinación y eventualmente dar lugar a trabajos por partida doble junto con los subcomités que el CREST puede constituir.

4.2.4. Junto a la elaboración sistemática y la información sobre las hipótesis, el Comité recomienda la puesta a punto de un sistema de información preventiva entre Estados miembros, a través de una red de bancos de datos abiertos y de fácil acceso, sobre proyectos de iniciativas nacionales de investigación e innovación y sobre las medidas de apoyo a estos proyectos, que aumenten la transparencia de los programas y de los sistemas nacionales de fomento de la IDT.

4.2.4.1. Este intercambio preventivo de información debería dar lugar, según el Comité, a la elaboración de «cuadros de mando» análogos a los adoptados actualmente por el Observatorio Europeo del Empleo, que den un cuadro sinóptico y una visión de conjunto y permitan la comparación sistemática de las medidas adoptadas por cada Estado miembro y por la UE.

4.2.4.2. El Comité considera que la apertura de los contratos públicos en los sectores de servicios de IDT, prevista por las Directivas 92/50⁽²⁾ y 93/38⁽³⁾, debe ser aplicada plenamente mediante procedimientos y calendarios transparentes y sincronizados, a fin de facilitar la aplicación conjunta de programas nacionales y comunitarios.

4.3. *Un enfoque flexible e interdisciplinar hacia el Quinto Programa Marco*

4.3.1. Las mejoras aportadas paulatinamente al programa plurianual comunitario siguen siendo insuficientes para dotar a la Unión de un instrumento coherentemente estructurado.

4.3.1.1. Como ya ha subrayado el Comité, el importe de la financiación global del Cuarto Programa Marco de IDT es insuficiente «teniendo en cuenta el hecho de que la Comisión consideraba su propuesta como una parte del esfuerzo de reactivación del crecimiento económico y el empleo en la Comunidad». Por tal motivo, los créditos destinados a los programas específicos «deben concentrarse prioritariamente en aquellos sectores de investigación que contribuyan directamente a la reactivación del crecimiento y el empleo en Europa, todo ello en el marco de un esfuerzo de selectividad más intensa»⁽⁴⁾.

4.3.2. En opinión del Comité, lo limitado de los recursos comunitarios hace aún más urgente la racionalización de su gestión, a fin, por una parte, de adoptar,

⁽²⁾ DO nº L 209 de 24. 7. 1992, p. 1.

⁽³⁾ DO nº L 199 de 9. 8. 1993, p. 84.

⁽⁴⁾ DO nº C 393 de 31. 12. 1994, p. 117.

⁽¹⁾ DO nº C 332 de 16. 12. 1992, p. 77.

también con vistas al Quinto Programa Marco, un enfoque flexible e interdisciplinar, relacionando entre sí los distintos programas específicos y, por otra, de orientar dichos programas hacia actividades de investigación que garanticen un impacto económico y laboral en el conjunto de la Comunidad. Este proceso, lejos de generar trabas burocráticas, deberá conducir a una mayor simplificación, transparencia y facilidad de acceso de los procedimientos.

4.3.2.1. Esta orientación requiere una fuerte acción de coordinación interna entre las diferentes direcciones generales de la Comisión y, paralelamente, un papel más atento y cualificado de los comités de programas y comités consultivos, a fin de que éstos puedan activar sinergias entre los programas específicos comunitarios y entre éstos y los correspondientes programas nacionales, para dar mayor visibilidad, legibilidad, transparencia y flexibilidad al valor añadido de la política comunitaria de investigación e innovación

4.3.2.2. Estas sinergias podrían ser activadas mediante la publicación de las referencias a los programas nacionales pertinentes y a sus modalidades de acceso en el expediente de información de cada programa específico comunitario.

4.3.3. El informe anual sobre la aplicación y difusión de las actividades realizadas en materia de investigación y desarrollo tecnológico, previsto en el artículo 130 P del Tratado CE es, a juicio del Comité, un importante instrumento para conferir transparencia a la política de investigación. El Comité manifiesta su deseo de que la Comisión presente ya este año un primer informe, e insiste para que también le sea transmitido.

4.3.4. En el contexto de este enfoque, el Comité subraya la necesidad de desarrollar acciones dirigidas a:

- crear un mercado único europeo de la innovación, eliminando las segmentaciones que todavía subsisten;
- fomentar un contexto europeo coordinado de medidas fiscales entre los Estados miembros, a favor de las inversiones inmateriales y del fomento de la innovación, en especial para las PYME;
- mejorar la compenetración entre investigación e industria, mediante mecanismos nuevos y mejor articulados y mediante un marco jurídico y normativo favorable;
- lanzar proyectos concretos de aceleración del paso de la innovación al mercado, que reduzcan los desfases espacio-temporales, así como los costes y riesgos de este proceso, aprovechando las nuevas oportunidades de la sociedad de la información.

4.3.5. Desde este punto de vista, el Comité considera que las «task force» internas, temporales e inter-DG creadas por la Comisión constituyen instrumentos válidos de diagnóstico necesarios de la actual situación para dirigir de manera coherente y con la exigencias industriales y del mercado las distintas actividades de investigación, concentrándolas en algunos temas considerados prioritarios.

4.3.6. El Comité se pregunta sobre el método y la presentación opaca adoptados en la primera selección de proyectos de interés común anunciados recientemente: los programas educativos y multimedia, las vacunas y las enfermedades virales, el automóvil del futuro, el avión de nueva generación, el tren del futuro y el transporte intermodal. Estos cuatro últimos proyectos podrían haber sido concebidos dentro de un plan de futuro, aunque no se indique de manera explícita, según una concepción del transporte integrado compatible con el medio ambiente.

4.3.7. El Comité, si bien reconoce que tales opciones atienden a los principios de visibilidad y legibilidad, no puede ocultar su perplejidad ante tal método, en caso de que dichas opciones pasen llanamente del marco de coordinación interno de lo existente a convertirse en prioridades de investigación haciendo converger los consensos naturales de las industrias y de los usuarios directamente interesados, en razón de las posibilidades de financiación perseguidas.

4.3.8. Pese a reconocer que es necesario y oportuno un marco de mecanismos que facilite y racionalice los servicios de la Comisión para garantizar la viabilidad de importantes proyectos de interés industrial, el Comité advierte de las debilidades intrínsecas de un enfoque «de arriba abajo» que podría no tener en cuenta la dimensión real y la rapidez del cambio de los retos tecnológicos que se plantean a nivel mundial.

4.3.9. Confiar la definición de las hipótesis de investigación a clubes restringidos y burocráticos —en lugar de determinar el marco de un sistema atractivo para la coordinación, en cuyo contexto administraciones públicas, empresas, usuarios, centros de investigación y mundo académico puedan aprovechar las oportunidades brindadas por el valor añadido comunitario en las acciones identificadas por ellos— amenaza con perpetuar las limitaciones intrínsecas de la actual política comunitaria de IDT.

4.4. *El fomento de la cooperación internacional*

4.4.1. En lo relativo a la cooperación internacional, el Comité considera indispensable que la Unión garantice la coordinación de sus acciones con las de los Estados miembros en los foros internacionales y en la participación en programas de alcance mundial.

4.4.2. El Comité considera que los Estados miembros podrían beneficiarse en particular de una mayor coherencia de su colaboración científica con los demás componentes de la Tríada y de la coordinación de su participación en programas internacionales de investigación de big science en ámbitos tales como el medio ambiente, el genoma humano y la climatología. Los programas ITER (International Thermonuclear Experimental Reactor) e IMS (Intelligent Manufacturing Systems) constituyen experiencias positivas en este sentido.

4.4.3. En particular, el Comité se declara a favor de una institucionalización de los acuerdos sistemáticos previos a cualquier reunión internacional y a un intercambio continuo de información sobre los acuerdos bilaterales de cooperación en el ámbito de la investigación y el desarrollo entre los Estados miembros y países u organizaciones internacionales, a fin de coordinarlos con iniciativas análogas de la Unión.

4.4.4. En el ámbito de la cooperación con las demás iniciativas europeas, el Comité subraya la importancia de una coordinación más sistemática e integrada, en particular, con EUREKA y COST, que, por a sus características peculiares de flexibilidad y de coordinación voluntaria y por su enfoque «de abajo arriba», representan un modelo de cooperación científica e innovación tecnológica europea. Además, al estar financiadas principalmente mediante programas nacionales, representan un nexo con la política de IDT comunitaria, en caso de aplicación conjunta.

4.4.5. Igualmente a escala internacional, el Comité considera que la UE debe promover las medidas que fomenten la libre circulación, el intercambio y comercio de tecnologías y la cooperación entre empresas, en particular entre las PYME. Estas medidas deberán mejorar en particular el acceso a los mercados mundiales y armonizar adecuadamente las disposiciones y reglamentos en materia de normas y de propiedad intelectual.

4.5. *Proyectos de concentración industrial: nuevas vías de coordinación en el origen*

«El sentido de las cosas está en el cambio»
(Heráclito)

4.5.1. Además de las medidas encaminadas a mejorar el actual marco de política comunitaria de IDT, el Comité propone que se desarrolle paralelamente una vía innovadora de coordinación.

4.5.2. Se trata de desplazar el centro de la coordinación hacia el principio de la cadena:

- por una parte, la UE debe proporcionar el marco de un sistema que facilite la aplicación de todos los instrumentos financieros, jurídicos y técnicos existentes a nivel comunitario y nacional, y crear, con el

concurso de todas las políticas pertinentes, un contexto atractivo para la coordinación;

- por otra parte, con arreglo a las hipótesis tecnológicas disponibles y a las estrategias definidas a nivel comunitario, los actores de la investigación deben poder formular sus prioridades de acción de IDT y coordinarse en proyectos integrados a nivel europeo.

Método

4.5.3. Este nuevo método consistiría en:

- poner en marcha, en paralelo a los programas específicos, en el marco del programa marco, un conjunto de proyectos de concentración industrial que se beneficiarían también de las mejoras efectuadas en el actual marco de cooperación comunitario;
- efectuar, mediante estos proyectos, una coordinación voluntaria desde el origen, es decir desde la fase de concepción por los propios actores de la dinámica investigación-innovación-mercado, dentro de importantes objetivos estratégicos a medio y largo plazo definidos previamente a nivel comunitario;
- alcanzar un equilibrio geopolítico en términos de cohesión económica y social aceptable por todos los Estados miembros, en relación con el paquete de proyectos aprobados;
- crear nuevas «task force» interdireccionales de la Comisión para cada proyecto en particular, que actuarían como «simplificadores» del propio proyecto y que permitirían alcanzar sinergias de instrumentos financieros, jurídicos, fiscales, de gestión y operativos a nivel comunitario y nacional;
- alcanzar lo más rápidamente posible resultados positivos para la competitividad industrial y el empleo, estableciendo previamente tanto dentro como fuera de los proyectos mecanismos de plasma-ción acelerada de los resultados en éxitos industriales y comerciales.

Criterios de selección

4.5.4. Los criterios a los que deberá responder cada proyecto deberían ser claramente definidos y enunciados previamente y podrían definirse de la manera siguiente:

- coherencia con las principales opciones estratégicas de la política de investigación e innovación comunitaria;
- participación de operadores de varios Estados miembros;

- fomento de la competitividad y de la capacidad innovadora de la industria comunitaria y del conjunto de la sociedad, estimulando las inversiones inmateriales en investigación y formación;
- intensificación de la cohesión económica y social, en concreto mediante una participación geográfica equilibrada;
- dimensiones en proporción con el objetivo, garantizando la presencia simultánea de los diferentes factores investigación-desarrollo-demostración-innovación-mercado;
- participación equilibrada de empresas, incluyendo las PYME, centros de investigación, universidades y usuarios;
- aportación de mecanismos de aceleración de la plasmación de los resultados de la investigación en amplias innovaciones tecnológicas y de mercado;
- oferta de claras perspectivas de repercusiones positivas en la economía y en el empleo a corto y medio plazo;
- clara evaluación previa de los riesgos tecnológicos y científicos y del impacto competitivo en los mercados;
- máxima disponibilidad de financiaciones nacionales y comunitarias para constituir una masa crítica.

Procedimientos de adopción

4.5.5. Los proyectos de concentración industrial deberían ser sometidos al examen previo del CREST renovado y presidido por la Comisión, que debería efectuar una primera selección con arreglo a la verificación del cumplimiento de los requisitos de forma y fondo del proyecto y de los criterios antes mencionados y favorecer la integración de los posibles elementos deficientes. Se debería dar publicidad adecuada a los proyectos seleccionados en todos los ambientes interesados, mediante redes europeas de información, a fin de garantizar la máxima concentración posible de agentes interesados.

4.5.6. Cada proyecto así seleccionado se transmitiría a la Comisión, que se encargaría de organizar un núcleo comunitario ad hoc de acogida y asistencia temporal interDG (task force) para apoyar y coordinar el proyecto, añadiendo todos los recursos internos disponibles tanto dentro como fuera del programa marco y, si procediera, recurriendo a los artículos 130 K (programas complementarios) y 130 L (participación en programas de varios Estados miembros) y, llegado el caso, al 130 N (empresas comunes) del Tratado constitutivo de la CE.

4.5.6.1. Así pues, la Comisión tendría una función de catalizador de recursos nacionales públicos y de otros

organismos internacionales y privados y estaría encargada de la aplicación, junto con los agentes responsables de las propuestas, de las medidas financieras, fiscales y de formación más oportunas para dar la máxima viabilidad, visibilidad y legibilidad al proyecto y a su valor añadido europeo.

4.5.6.2. La Comisión deberá prestar particular atención a las posibles relaciones con las intervenciones de los Fondos estructurales y de Cohesión, con la financiación del Banco Europeo de Inversiones (BEI) y del Fondo Europeo de Inversiones (FEI) y, en relación con las zonas exteriores de la UE que participen en los proyectos, con los instrumentos de la cooperación (como, por ejemplo, PHARE, TACIS, MED y ECIP, etc.)

4.5.6.3. Por otro lado, la Comisión debe garantizar una concentración efectiva de los recursos y evitar una proliferación excesiva de proyectos que podría reproducir los riesgos de dispersión presentes en el programa marco.

4.5.7. Los recursos financieros para cada proyecto concedidos por la Comisión, los Estados miembros y demás instrumentos financieros comunitarios que pudieran aplicarse, así como las medidas de acompañamiento financieras, fiscales y de apoyo, deberían quedar recogidos en un memorándum de acuerdo preparado por la Comisión, y suscrito por los Estados miembros, la propia Comisión y demás agentes públicos y privados interesados a todos los niveles, respetando plazos rápidos y definidos.

4.5.8. El paquete de proyectos de concentración industrial junto con los memorandos de acuerdo suscritos para cada proyecto deberían ser aprobados por la Comisión, previo diálogo, según procedimientos y plazos definidos de antemano. En ellos participarían representantes de la propia Comisión, del Parlamento Europeo y de los Estados miembros y se trataría de garantizar el equilibrio geográfico y el equilibrio entre proyectos sectoriales de desarrollo de tecnologías genéricas y también de divulgación y transferencia de los resultados y procurándose alcanzar un consenso político de principio.

4.5.9. Tras estructurar los proyectos, crear las «task force» y lanzar las medidas antes mencionadas, la Comisión debería presentar una propuesta formal al Consejo y al Parlamento Europeo con el conjunto de proyectos presentados, acompañada de los memorandos de acuerdos y de las fichas de impacto en materia de medio ambiente, cohesión económica y social, empleo,

formación, movilidad de los recursos humanos y aplicación de los instrumentos financieros, tanto internos como externos al programa marco.

4.5.10. La adopción formal de paquetes de proyectos de concentración industrial sería incumbencia del Consejo de Ministros de Investigación e Industria y del Parlamento Europeo, previa consulta al Comité Económico y Social, en el marco de un procedimiento acelerado de decisión.

4.5.11. Dicho procedimiento debería garantizar mecanismos de decisión y de gestión rápidos y flexibles de modo que resulte coherente con las necesidades de la industria y con los rápidos cambios actuales en el marco de la competencia global internacional.

Asistencia y control

4.5.12. La Comisión garantizará el control y la asistencia de la gestión ejecutiva del proyecto, así como la aplicación coordinada de todos los mecanismos disponibles a nivel comunitario y nacional y la correcta realización del proyecto.

4.5.13. El estado de avance de los proyectos debería ser objeto de informes anuales de la Comisión, sometidos al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social, que rindan cuenta no sólo de la obtención de los objetivos intermedios internos de los proyectos mismos, sino igualmente y sobre todo de sus posibles repercusiones concretas en términos económicos, de empleo y de innovación competitiva, así como del concurso efectivo de todos los instrumentos comunitarios y nacionales aplicados, de su funcionamiento y de las eventuales mejoras necesarias.

4.5.14. Al término de cada proyecto debería presentarse un informe final al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social; dicho informe, no sólo debería examinar la realización de los objetivos de orden tecnológico e innovador, sino también y sobre todo poner de manifiesto las repercusiones finales de los éxitos industriales y comerciales a corto y medio plazo en términos de competitividad y de empleo, garantizando la visibilidad y legibilidad inmediata del valor añadido comunitario real para toda la sociedad y los ciudadanos europeos.

4.6. Un marco coordinado de políticas comunitarias para una investigación e innovación eficaces

4.6.1. A nivel comunitario funciona todo un conjunto de políticas e instrumentos operativos que son, o pueden ser, útiles para la dinámica investigación-innovación-mercado, prioritaria para conseguir los objetivos de competitividad industrial, cohesión económica y social

y crecimiento del empleo. El Comité, considera que todo este potencial debería coordinarse a fin de proporcionar un marco accesible y atractivo, esencial para acciones de IDT dirigidas a tales objetivos.

4.6.2. A este respecto el Comité subraya el papel esencial de la política industrial para relacionar la investigación con el mercado. Ante todo, es indispensable reunificar a nivel comunitario los elementos de investigación-innovación-mercado ya unificados a nivel nacional.

4.6.2.1. Es necesario desarrollar de modo paralelo e interrelacionado redes de evaluación industrial para el mercado interior y la red ETAN, así como instrumentos jurídicos de cooperación industrial y tecnológica, más allá de la AEIE, acelerando en concreto la adopción del estatuto de la sociedad europea por acciones y creando mecanismos que eliminen los obstáculos a dicha colaboración, en particular, en el ámbito fiscal. Igualmente, deberá adoptarse un nuevo enfoque y una nueva metodología para facilitar la realización de consorcios de empresas europeas; asimismo, es necesario adoptar cuanto antes una política comunitaria de fomento de la innovación y de la calidad.

4.6.2.2. El Comité subraya la importancia de reforzar la política europea de normalización y coordinarla con la de IDT, en sinergia con los aspectos prenormativos inherentes a los diferentes programas comunitarios. Podría contribuir significativamente a la política de IDT la elaboración de una política global en materia de protección de la propiedad intelectual e industrial en el sector de las patentes, marcas, diseños y modelos, en especial en relación con la protección de las nuevas tecnologías multimedia, así como de una reglamentación de los aspectos éticos de la investigación y de sus aplicaciones tecnológicas, de acuerdo con las resoluciones del Parlamento Europeo y del Convenio del Consejo de Europa sobre bioética.

4.6.2.3. A este respecto, el Comité considera necesaria una estrecha coordinación entre los avances de la sociedad de la información y el marco estratégico y operativo de política de IDT.

4.6.2.4. Asimismo, una contribución decisiva de la política industrial podría realizarse simplificando los procedimientos, y mejorando la transparencia de las reglamentaciones comunitarias y nacionales, así como modernizando en general la intervención pública (véase, por ejemplo, la red telemática IDA y el programa plurianual para intercambios electrónicos entre industria y administración).

4.6.2.5. El Comité consultivo para la competitividad debería actuar en relación con el CREST y

con el IRDAC, a fin de establecer un marco de acción único.

4.6.3. Deberá prestarse particular atención a la coordinación entre la política de IDT y la política empresarial a favor de las PYME, debido a su mayor flexibilidad, creatividad y dinamismo, que hacen que su contribución sea decisiva para el proceso innovador y la creación de nuevos puestos de trabajo, como destacó el Consejo Europeo de Cannes de los días 26 y 27 de junio de 1995.

4.6.3.1. El Comité confirma la importancia de cuanto figura a este respecto en el Libro blanco de Delors: «debe otorgarse a las PYME la atención que merecen, tanto a las PYME de alta tecnología (...) como a las PYME industriales consumidoras de tecnología avanzada (este último grupo constituye una importante fuente potencial de crecimiento). En Estados Unidos, gran parte de las tecnologías emergentes fueron desarrolladas en un principio por pequeñas empresas, que están en condiciones de anticiparse a las necesidades del mercado y reaccionar con rapidez» (1).

4.6.3.2. El Comité subraya el papel clave de los elementos innovadores y transmisores de los resultados de la investigación de las PYME y en particular de las microempresas altamente especializadas.

4.6.3.3. Es necesario un mayor esfuerzo comunitario de transparencia, información y asistencia sobre el terreno, a fin de que las PYME puedan explotar plenamente sus posibilidades; a este respecto, el acceso a las redes de evaluación tecnológica e industrial, así como a los bancos de datos comunitarios sobre proyectos y búsqueda de «socios», concebidos y dotados de un lenguaje simple y transparente, son igualmente importantes y, en este sentido, pueden beneficiarse de la experiencia de los centros de enlace VALUE y SPRINT.

4.6.3.4. Deberán activarse las sinergias entre los proyectos de IDT comunitarios en los que participen PYME, las iniciativas comunitarias de los Fondos estructurales, en especial la denominada PYME y las iniciativas ADAPT y EMPLOYMENT, así como los demás instrumentos financieros comunitarios a favor de las PYME (BEI y FEI) (2).

4.6.3.5. Las simplificaciones administrativas y la mejora del entorno jurídico, fiscal y de los instrumentos de acceso al crédito son esenciales para fomentar la investigación y la innovación y la política de calidad de las PYME. Como ya ha indicado reiteradamente el Comité, la Comunidad debería considerar en mayor medida la posibilidad de nuevas medidas de ingeniería financiera, en especial, para la creación de nuevas empresas y para el rápido paso de la innovación a los resultados de mercado. En este sentido, podrían igualmente profundizarse los mecanismos de aceleración y de reducción de costes de la fase crítica de paso del

prototipo al producto acabado, adoptando un proyecto concreto y específico dirigido a crear una red europea de centros de creación digital de prototipos.

Red europea de creación digital de prototipos: creación de una red europea de los centros existentes de creación digital de prototipos al servicio de las empresas, en especial de las PYME, para reducir los costes y el plazo de plasmación de los resultados de la investigación en un objeto tecnológico de mercado directamente comercializable. El desarrollo de numerosos programas informáticos —como MEIKOS, CS TOOLS, PARSITEC, TELMAT, PERIHELION'S, HELIOS e IDIRIS— permite simular los modelos matemáticos de los materiales y someterlos rápidamente a numerosas pruebas que, de ser efectuadas con prototipos reales, resultan largas y costosas. La simulación por ordenador simultáneo y por superordenador se refiere no sólo a las características funcionales del material sino también a la tecnología del proceso productivo.

4.6.3.6. Deberán intensificarse las acciones de asistencia EUROMANAGEMENT e INTERPRISE, así como las relaciones entre universidades, centros de investigación y PYME (3). Deberán estrecharse ulteriormente las relaciones con el programa LEONARDO para la valorización del aprendizaje y la formación de cuadros. No obstante, a fin de que las sinergias entre las iniciativas de IDT y todos los diferentes instrumentos antes mencionados puedan ser aplicadas correctamente, es necesario que los servicios de la Comisión sincronicen y simplifiquen los procedimientos, permitiendo así su aplicación simultánea.

4.6.4. En el artículo 130 B del Tratado constitutivo de la CE se impone la obligación de tener en cuenta el objetivo de cohesión económica y social tanto en la elaboración como en la aplicación de todas las políticas comunitarias. La coordinación de los instrumentos comunitarios de investigación e innovación y de los instrumentos de desarrollo regional constituyen, pues, una prioridad máxima (4). La introducción de este principio en la definición del Cuarto Programa Marco responde al deseo expresado reiteradamente por el Comité (5). El fomento de las inversiones inmateriales en nuevas tecnologías, calidad, formación profesional y organización del trabajo, a juicio del Comité, deben ser objeto de una intensificación de las intervenciones de los Fondos estructurales, en estrecha sinergia con la política de investigación e innovación.

4.6.4.1. A este respecto, el Comité recomienda que se determinen procedimientos y métodos innovadores para una utilización conjunta, coordinada y sincronizada de los instrumentos de política regional y de investigación y desarrollo tecnológico.

4.6.4.2. Por otro lado, es importante promover iniciativas locales de desarrollo en el ámbito de la política regional, tema sobre el que el Comité está elaborando un dictamen de iniciativa específico, en concreto con una óptica coherente con las tendencias convergentes en la Unión hacia la regionalización de las actividades de

(1) Libro blanco «Crecimiento, competitividad, empleo», capítulo 4, punto 4.3 a) i) 2º párrafo.

(2) Dictamen del Comité Económico y Social de 1 y 2 de junio de 1994; DO nº C 295 de 22. 10. 1994, p. 31.

(3) Dictamen del Comité Económico y Social de 25 y 26 de enero de 1995; DO nº C 102 de 24. 4. 1995, p. 25.

(4) DO nº C 98 de 21. 4. 1992, p. 50.

(5) DO nº C 201 de 26. 7. 1993, p. 36.

IDT. Una contribución en este sentido podría venir también de una acción comunitaria dirigida a crear una «red europea de comunidades de aprendizaje».

Red europea de comunidades de aprendizaje: creación de una red europea entre sistemas innovadores territoriales, con el objetivo de crear condiciones de circularidad y sinergia entre procesos de innovación tanto a nivel de empresa como de administraciones públicas en el ámbito de entidades territoriales dotadas de un tejido empresarial formado por pequeñas empresas, extendido y homogéneo, de un sistema científico y de una cultura tecnológica extendida y de una empresa dinámica capaz de catalizar recursos innovadores y financieros. Los procesos alimentados y guiados por la propia comunidad territorial permiten crear un sistema de autorreferencia significativa (*Learning community*) capaz de especificar por sí mismo las propias necesidades formativas e informativas y de resolverlas recurriendo a elementos tanto internos como externos.

Las experiencias de *learning community*, ya existentes en la Unión, deberían estar conectadas a la red europea para aumentar su potencial y favorecer su interrelación.

4.6.5. El apoyo a una política de formación es, junto con la investigación, la forma de inversión inmateriales indispensable para garantizar la competitividad del sistema Europa y adaptar la cualificación de los recursos humanos a los continuos progresos tecnológicos, a fin de evitar fenómenos de expulsión y exclusión social. La revolución de la inteligencia afecta a toda la sociedad en un fenómeno complejo, en el que la investigación, junto con la innovación y las exigencias del mercado, debe formar parte de un sistema interactivo y no lineal que implique no sólo al mundo industrial, sino también a los sistemas educativos y a los recursos humanos, en una «sociedad del aprendizaje», como subrayó en su primer informe el Comité consultivo para la competitividad⁽¹⁾.

4.6.5.1. Como ha subrayado uno de los estudiosos contemporáneos más eminentes de la historia de la economía, «lo que el hombre necesita desesperadamente es un tipo de educación que le permita aplicar con sabiduría las técnicas que domina. Un salvaje al que se adiestra en el uso de una tecnología avanzada no se convierte en una persona civilizada; todo lo más se convierte en un salvaje eficiente. Las técnicas y tecnologías sólo se convierten realmente en una riqueza social si son guiadas por el saber y la conciencia.»

4.6.5.2. Por tanto, la participación del trabajador en el proceso innovador mediante la formación es esencial en la medida en que los programas de formación continua contribuyen a reforzar la competitividad de las

empresas y permiten que los trabajadores adapten sus conocimientos a las nuevas tecnologías, manteniendo el contacto con la evolución continua de los procesos productivos.

4.6.5.3. Los instrumentos comunitarios de los programas LEONARDO y SOCRATES las nuevas iniciativas comunitarias en el ámbito de la formación profesional deberán aplicarse complementariamente para, junto a los Fondos estructurales, coordinar las acciones con las prioridades de la política comunitaria de IDT.

4.6.6. Asimismo, deberá perseguirse una mayor coherencia entre la política de IDT y la política de competencia. La necesidad de articular la política de competencia con los nuevos objetivos de la Unión ha sido subrayada reiteradamente por el Comité⁽²⁾, en el sentido de que la política de competencia no debe limitarse a una perspectiva negativa y de mero control, sino que debe contribuir a mejorar la competitividad, el empleo y la cohesión, mediante una política específica de autorización de acuerdos entre empresas y de ayudas públicas que favorezcan, en particular, el desarrollo de las PYME y de las acciones de IDT, así como la creación de nuevos puestos de trabajo.

4.6.6.1. En particular, en el sector de la investigación e innovación tecnológica debe perseguirse un equilibrio entre el objetivo de evitar la formación de posiciones dominantes a nivel mundial y el de fomentar la constitución de alianzas que presenten interés tecnológico.

4.6.6.2. En materia de ayudas estatales, deberá procederse a la armonización con las nuevas disposiciones del GATT, que permiten subvenciones públicas a la investigación de hasta el 75%, evitando penalizar a la industria europea con respecto a la competencia del mercado mundial.

4.6.6.3. El Comité toma nota de que la Comisión, en su XXIV Informe sobre la Competencia (1994) prevé elaborar un proyecto de marco regulatorio que contenga las modificaciones adecuadas.

4.6.6.4. Por otro lado, deberá garantizarse que el conflicto endógeno entre derechos de propiedad intelectual y leyes de competencia no ahoguen el proceso de innovación tecnológica. El Comité ha pedido recientemente que los reglamentos de aplicación del apartado 3 del artículo 85 del Tratado prevean exenciones por categoría, a fin de fomentar la difusión de los conocimientos técnicos y la fabricación de nuevos y mejores productos en la Unión Europea⁽³⁾.

4.6.7. Otro aspecto particularmente importante es la necesidad de garantizar un marco coherente entre la cooperación internacional en materia de IDT y la política de relaciones económicas exteriores y de cooperación para el desarrollo. En particular, el Comité considera

⁽¹⁾ Primer informe para el Presidente de la Comisión y los Jefes de Estado y de Gobierno —Parte IV, junio de 1995, páginas 18 y ss.— Comité consultivo para la competitividad.

⁽²⁾ DO nº C 397 de 31. 12. 1994, p. 59; DO nº C 295 de 22. 10. 1994, p. 38.

⁽³⁾ DO nº C 102 de 24. 4. 1995, p. 1.

que esta coordinación es esencial, sobre todo en lo que se refiere a las zonas geográficamente más próximas de la Europa oriental y de la cuenca mediterránea.

4.6.7.1. En lo relativo a los países de la Europa oriental, es necesario que la Comisión desarrolle una estrecha coordinación interna entre las acciones del marco de los programas PHARE y TACIS y las de cooperación internacional IDT previstas por el programa marco abierto a su participación, en aras de la coherencia y unidad de acción respecto de una zona a la que se quiere facilitar la transición rápida hacia la economía de mercado con vistas a una futura ampliación.

4.6.7.2. Asimismo, deberá garantizarse la coherencia con el programa de ayuda MED 1995-1999, lanzado por la Unión Europea a favor de la cuenca mediterránea. También a este respecto esta política deberá desarrollarse en un marco de coherencia con respecto a la política de IDT. En adelante, la política mediterránea de la Unión Europea deberá tener un carácter pluridimensional y englobar diferentes sectores en los que existan relaciones de interdependencia, con el objetivo final de crear un espacio euromediterráneo. De ahí la importancia de una estrategia coherente de la Unión Europea, que podría beneficiarse de la creación del Comité de vigilancia de la cooperación euromediterránea en materia de IDT

propuesta por el Consejo Europeo de Cannes de junio de 1995.

4.6.7.3. En aras de una mayor coherencia, visibilidad, legibilidad y transparencia de todos los aspectos relativos a las relaciones exteriores de la Unión⁽¹⁾, en especial respecto de estas dos zonas de particular importancia estratégica para la UE, el Comité considera que, al hilo del proceso de descentralización de la gestión y del control iniciado por la Comunidad, deberán ampliarse las posibilidades de crear «Euroterritorios» directamente dependientes de las instituciones comunitarias, con el acuerdo del Estado miembro interesado y del Consejo de la Unión Europea.

4.6.7.4. En estos «Euroterritorios» podrían establecerse agencias europeas descentralizadas para la gestión del conjunto de informes e instrumentos de cooperación con dichas zonas, y aplicar iniciativas encaminadas a desarrollar conjuntamente las inversiones inmateriales de investigación e innovación tecnológica y formación y a coordinar la ampliación de las redes europeas de la sociedad de la información hacia dichas zonas.

⁽¹⁾ Véase el «Informe de la Comisión Europea sobre el funcionamiento del Tratado UE»; SEC(95)731 de 10. 5. 1995, para la preparación de la Conferencia Intergubernamental de 1996.

Hecho en Bruselas, el 25 de octubre de 1995.

*El Presidente
del Comité Económico y Social*

Carlos FERRER

Dictamen sobre las repercusiones de la PAC en el empleo y la situación social de los asalariados y los propietarios de explotaciones agrarias en la Unión Europea (15)

(96/C 18/14)

El 23 de febrero de 1995, de conformidad con el tercer párrafo del artículo 23 de su Reglamento Interno, el Comité Económico y Social decidió elaborar un dictamen sobre las repercusiones de la PAC en el empleo y la situación social de los asalariados y los propietarios de explotaciones agrarias en la Unión Europea (15).

La Sección de Agricultura y Pesca, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 28 de septiembre de 1995 (Ponente: Sr. Wilms, Coponentes: Sra. Santiago y Sr. Laur).

En su 329º Pleno de los días 25 y 26 de octubre de 1995 (sesión del 25 de octubre de 1995), el Comité Económico y Social ha aprobado sin votos en contra y 2 abstenciones el siguiente dictamen.

1. Política Agrícola Común y empleo

1.1. Con la Política Agrícola Común, la Unión Europea intenta desde los años 60 asegurar los ingresos de los agricultores en la Unión. En los años 80 crece la producción agrícola, lo que lleva aparejado un fuerte incremento de los costes para el sistema de organizaciones de mercado en los principales mercados agrícolas, sin lograr a la larga el objetivo de asegurar los ingresos. Por lo tanto se hace inevitable una reforma. La reforma de la Política Agrícola Común realizada en 1992 y los acuerdos de la Ronda Uruguay del GATT tienen claras repercusiones en el empleo de las zonas rurales de la Unión. La disminución de los precios agrícolas, para reducir los excedentes estructurales y las cargas financieras de la UE, y la obligación de retirar la producción, agravan —en diferente medida según las distintas regiones— los problemas del empleo en el sector rural. La disminución de la producción perjudicará a corto y medio plazo ante todo a los trabajadores agrícolas asalariados, pero también a los propietarios de explotaciones agrarias cuyas explotaciones resulten poco rentables. La pérdida de puestos de trabajo afectará a los sectores hasta ahora fuertemente protegidos. El potencial de producción agrícola está sujeto por ello a tendencias de concentración en las zonas más propicias. Es posible que en aquellas explotaciones agrícolas que incrementen su superficie en estas zonas aumente a largo plazo el número de trabajadores asalariados. En la próxima revisión de la Política Agrícola de la UE deberán tomarse en consideración los efectos que los cambios de políticas tienen en el empleo.

1.2. También se han producido importantes repercusiones en el empleo en las empresas rurales alimentarias, la industria alimentaria y el sector de la distribución de productos agrarios. En función de la importancia que tenga el empleo agrario (en sentido amplio) en la región afectada, se producirá una reducción del empleo, que puede poner en peligro las características que convierten el espacio rural en un lugar de vida agradable.

1.3. En las zonas rurales de Europa vive y trabaja más de la mitad de los europeos. Ahora bien, el espacio

rural no sólo reviste una gran importancia como espacio vital y económico para sus habitantes, sino que también constituye un lugar de reposo para la población que vive y trabaja en las aglomeraciones urbanas. El mundo rural adquiere un valor propio gracias a su variado paisaje, al tiempo que es imprescindible para las diversas especies biológicas y es una zona de equilibrio ecológico para las aglomeraciones urbanas.

1.4. En algunas regiones con amplias zonas rurales, el porcentaje de personas que infructuosamente buscan un puesto de trabajo es claramente superior a la media. El desplazamiento regular hacia los puestos de trabajo en las grandes aglomeraciones urbanas supone para muchos trabajadores y trabajadoras un largo trayecto, con la consiguiente pérdida de tiempo y dinero. La gran distancia que separa el trabajo de la vivienda provoca importantes flujos adicionales y congestión del tráfico. Desde el punto de vista de la viabilidad de las zonas rurales, cabe considerar que esto es más positivo que un completo éxodo rural, que se traduce en la agudización de los problemas en las grandes aglomeraciones. Por consiguiente, existen también importantes aspectos de política medioambiental que justifican la conservación de zonas rurales viables en la Unión.

1.5. Dado que el «primer mercado de trabajo» se encuentra subdesarrollado precisamente en el ámbito rural se ha formado en muchos casos un «segundo mercado de trabajo» en el que un amplio número de iniciativas, en parte con subvenciones públicas (como, por ejemplo, el programa LEADER), intentan ofrecer puestos de trabajo también a los grupos problemáticos. Un ejemplo de esto lo constituyen las sociedades de promoción del trabajo y de desarrollo del empleo y de las estructuras de los nuevos Estados federados alemanes.

2. La mujer en la agricultura

2.1. En la reestructuración del mundo agrario y rural, la mujer figura entre los principales agentes de todo proceso de desarrollo.

2.2. Muchas mujeres trabajan en el sector agrario (de los 2,5 millones de trabajadores agrícolas 700 000 son mujeres). Por regla general aceptan los puestos de trabajo menos cualificados y peor remunerados de la actividad agrícola. En algunas zonas rurales de la Unión Europea, son precisamente las mujeres las que tienen que conformarse con trabajos a domicilio y trabajos estacionales de corta duración con poca o ninguna protección social.

2.3. La actividad agrícola que se ejerce en el seno de la empresa familiar constituye un elemento característico de la civilización occidental: el 90% de las explotaciones agrarias de la Unión Europea son empresas familiares, en cuya gestión la mujer desempeña un papel indispensable. Las mujeres han visto incrementadas sus responsabilidades en las explotaciones familiares y su trabajo ha sido muchas veces fundamental para la supervivencia de las empresas. La mujer sigue llevando la empresa cuando el hombre se dedica a una actividad adicional, fuera del sector agrícola, para incrementar los ingresos familiares.

2.4. En el sector agrario y rural, no es fácil analizar el empleo y el trabajo de la mujer. Se debe realizar en el marco indisoluble familia-empresa, en el que lo esencial de las tareas agrarias todavía es efectuado por la célula familiar. El resultado de esta compleja situación es que todavía en muchos países de la UE sólo se reconoce profesionalmente como gestor de la empresa al cabeza de familia, en el que, como empresario, recae la responsabilidad económica y financiera de la misma.

2.5. El trabajo de la mujer, principalmente como auxiliar en las tareas agrícolas, sigue siendo con frecuencia «invisible», no se recoge en las estadísticas y la legislación no lo contempla. Cabe exigir, pues, su reconocimiento oficial e incluso un estatuto profesional para aquélla, por ejemplo, como coempresaria.

2.6. En las explotaciones, la división del trabajo y de las responsabilidades coloca a la mujer en una situación profesional mal definida y en una relación social con frecuencia subordinada al hombre, que por lo general ocupa los puestos directivos.

2.7. En la Unión Europea, el 75,7% de las explotaciones están dirigidas por hombres y sólo el 24,3% por mujeres. En contrapartida, el 73,7% del número total de trabajadores familiares son mujeres. No obstante, se observa un aumento de la actividad femenina en determinadas zonas rurales, principalmente en el sur de España, en Portugal, en el norte de Francia, en Italia y en Escocia. En este caso, las estadísticas oficiales se aproximan más a la realidad de la actividad de la mujer agricultora.

2.8. Con la reorientación de la PAC, las mujeres desempeñarán un papel fundamental en la futura configuración del mundo rural: las nuevas medidas de

acompañamiento y las medidas de política regional van a dar origen, mediante la diversificación de la actividad agrícola, a nuevas fuentes de ingresos (artesanía, turismo rural, pequeñas transformaciones de productos agrarios, protección del medio ambiente, conservación del entorno rural y nuevas tecnologías).

2.9. La diversificación de las actividades tiene como objetivo contribuir a la supervivencia de las explotaciones familiares y con ello ofrecer nuevas posibilidades de empleo a los jóvenes.

3. Seguridad social y movimientos migratorios

3.1. Tradicionalmente, los movimientos migratorios de la mano de obra agrícola se han desarrollado desde los países mediterráneos hacia los Estados miembros del sur de la Unión. A raíz de los cambios políticos acaecidos durante los últimos años en los países de Europa central y oriental se han producido cambios considerables en los movimientos migratorios que afectan a los mercados de trabajo del sector agrario en los Estados miembros del norte de la Unión Europea. Debido a la profunda crisis estructural que siguen padeciendo los antiguos países del CAEM, los movimientos migratorios no están aún consolidados y por ello no se pueden describir detalladamente.

3.2. Debe partirse del supuesto de una presión migratoria persistente, la cual tiene importantes repercusiones en las condiciones laborales. Disminuye el número de empleos fijos, mientras que aumenta el porcentaje de trabajadores estacionales. Los niveles actuales de remuneración, alojamiento y seguridad laboral están amenazados.

4. Los sistemas de previsión agrícola de la UE

4.1. Normas jurídicas comunes

4.1.1. La organización de los regímenes de seguridad social sigue siendo competencia exclusiva de los Estados miembros de la Unión. El Tratado de Maastricht no ha introducido cambios a este respecto. Las cuestiones referentes a qué personas tienen derecho al seguro, qué prestaciones se otorgan y cómo se financian siguen regulándose a nivel nacional.

4.1.2. No obstante, es preciso tener en cuenta algunas normativas comunes, como las Directivas 86/613/CEE y 79/7/CEE sobre la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres (que ejerzan una actividad autónoma y en materia de seguridad), por las que se prohíbe todo tipo de discriminación directa o indirecta por razón de sexo.

4.1.3. La falta de un estatuto jurídico social de la «mujer agricultora» en una serie de Estados miembros tiene como consecuencia su privación del derecho a prestaciones por parte de los regímenes nacionales de seguridad social.

4.1.4. En este contexto también cabe hacer referencia al Reglamento (CEE) 1408/71, basado en el artículo 51

del Tratado CE, que establece que los períodos de carencia y de seguro en los distintos Estados miembros deben ajustarse al cumplimiento de ciertas condiciones. Esto se aplica expresamente a determinados sistemas de previsión agrarios. El Reglamento establece que, en caso de cambiar de actividad profesional en distintos Estados miembros, no pueden perderse los derechos a pensión, con el fin de garantizar el respeto de la libre circulación de los trabajadores y de los trabajadores por cuenta propia titulares de un seguro en el seno de la Unión.

4.2. *Sistemas de previsión agrícola*

4.2.1. En la mayoría de los Estados miembros no hay regímenes especiales agrarios, por lo que los trabajadores y responsables de explotaciones están asegurados dentro del régimen general.

4.2.2. Los siguientes países no tienen ningún tipo de seguro agrario: Bélgica, Países Bajos, Irlanda, Luxemburgo y Portugal. Los trabajadores autónomos y los asalariados pertenecen al régimen general de la seguridad social. En otros países, como Dinamarca, Suecia y Reino Unido, las prestaciones del seguro de vejez son sufragadas por todos los ciudadanos y se financian completa o predominantemente a través de los impuestos.

4.2.3. En algunos países existen regímenes especiales del seguro de vejez para los agricultores autónomos: es el caso de Alemania (desde 1995 también en los nuevos Estados federados), Francia, Grecia, España, Italia, Austria y Finlandia. Sin embargo, en parte estos regímenes especiales sólo son autónomos desde un punto de vista organizativo (el organismo competente goza de independencia dentro del régimen general de seguridad social), por lo que el derecho a las prestaciones se corresponde en lo esencial con el del sistema general (tal como ocurre en España y Finlandia).

4.2.4. Los sistemas de previsión especiales para agricultoras y agricultores asalariados existen únicamente en Grecia, España, Italia y Francia, si bien sólo son independientes en cuanto a su organización. En los otros Estados miembros los trabajadores agrícolas asalariados se integran dentro del régimen general de la seguridad social.

4.2.5. El nivel, frecuentemente bajo, de la pensión de vejez de los trabajadores agrícolas asalariados en los Estados miembros con regímenes de seguridad social se mejora en algunos países con regímenes complementarios regulados por ley o por convenio.

5. **Objetivos del dictamen del Comité Económico y Social**

5.1. *Fomento del empleo*

5.1.1. El fomento de la creación de nuevos puestos de trabajo constituye el elemento fundamental para la supervivencia del mundo rural de la Unión. Debe concederse prioridad absoluta a la lucha contra el paro.

Para asegurar el empleo y crear nuevos puestos de trabajo en el ámbito rural es necesario combinar las posibilidades de la política agraria con medidas de política laboral, económica, social, regional y medioambiental, a fin de lograr una igualdad de trato entre zonas urbanas y rurales, es decir, entre los sectores económicos. Para ello es imprescindible aplicar la idea de que todos los afectados cooperen sobre la base de una colaboración. En este sentido, se deberían revisar continuamente los instrumentos políticos (Fondos estructurales) para poder aprovechar el gran potencial de empleo que ofrece el ámbito rural.

Se pueden crear nuevas fuentes de empleo e ingresos mediante:

- la mejora de la infraestructura de las zonas rurales (que al mismo tiempo es una de las condiciones previas más importantes para las otras medidas mencionadas);
- la indemnización de algunas acciones ecológicas específicas prestadas por los agricultores al margen de sus obligaciones habituales;
- el fomento de una agricultura sostenible basada en unos requisitos ecológicos (por ejemplo, la agricultura biológica);
- el desarrollo regional de la comercialización y la transformación de materias primas agrícolas en alimentos de primera calidad;
- el fomento del cultivo de productos agrícolas y forestales como materias primas renovables para uso técnico y energético (por ejemplo, mediante medidas de carácter fiscal);
- la realización de numerosos programas de repoblación forestal en las regiones en que no se pueda mantener una explotación agraria; programas de lucha contra los incendios forestales;
- la mejora del estado actual y mejor conservación de los bosques existentes;
- la explotación de las posibilidades de la biotecnología;
- el desarrollo del turismo rural;
- el desarrollo de puestos de trabajo rurales en el sector de los servicios (las posibilidades se extienden desde la conservación del paisaje y de la infraestructura viaria hasta la explotación de nuevas tecnologías de la información, como por ejemplo el trabajo a distancia) («teleworking»);
- el fomento masivo de las intervenciones en materia de cualificación (véase el punto 5.6)

5.1.2. Debería dedicarse especial atención a la creación de posibilidades de combinar empleos. También deberían reexaminarse las políticas de ayuda y las reglamentaciones fiscales, empresariales y sociales y su, a veces, demasiado burocrática gestión, que se opongan a este objetivo. Al respecto, no obstante deben tenerse en cuenta las posibles repercusiones en la actividad rural en lo que se refiere a la defensa de la igualdad de oportunidades.

5.1.3. Las ayudas de la Unión deben seguir concentrándose en las zonas rurales especialmente desfavorecidas. Es importante armonizar las medidas de fomento adoptadas en el marco de los planes de desarrollo sectoriales y regionales, para evitar que interfieran diversos proyectos y derechos de utilización.

5.1.4. Es, además, necesario un procedimiento concertado por parte de los Estados miembros para regular los recientes movimientos migratorios y el trabajo transfronterizo siempre bajo observancia de la normativa acordada sobre libre circulación de personas y mercado interior. El Comité se pronuncia a favor de una reglamentación europea que posibilite normas mínimas establecidas por ley o por convenios colectivos.

5.2. *Fomento de la protección de la salud y la seguridad en el trabajo*

5.2.1. A juicio del Comité, urge desarrollar iniciativas que contribuyan a promover la incorporación de, por ejemplo, directivas comunitarias de protección del trabajo al derecho nacional en muchos Estados miembros que aún no lo han hecho. Parece ser que las disposiciones mínimas contenidas en las directivas relativas a la protección de los trabajadores aún no han sido aplicadas en numerosos países, de modo que es de esperar que con la transposición se consiga mejorar la protección de la salud.

5.2.2. Es importante acelerar los procedimientos de normalización del CEN, con el fin de disponer de un paquete normativo que responda a los requisitos básicos de seguridad. Con ello se lograría un nivel de seguridad común controlable.

5.2.3. También es esencial mejorar la asistencia a las explotaciones agrícolas familiares en materia de técnicas de seguridad y medicina laboral. Para evitar falseamientos de la competencia en la Unión es necesario armonizar las normas.

5.3. *Fomento de la igualdad de oportunidades para las mujeres*

5.3.1. El Parlamento Europeo solicitó a la Comisión que modificara la Directiva 86/613/CEE al objeto de reconocer el estatuto profesional de la mujer agricultora. Esta directiva recomienda a los Estados miembros que reconozcan derechos propios a las esposas de los trabajadores autónomos. Desafortunadamente, no todos los Estados miembros han satisfecho esta solicitud. Por consiguiente, la Comisión debería adoptar medidas eficaces contra los Estados miembros que no apliquen estas disposiciones. Asimismo, es preciso combatir el problema de la pobreza ligada a la vejez específicamente «femenina» estableciendo la obligatoriedad del seguro para las mujeres que trabajen en el sector agrario.

5.3.2. A fin de permitir que las mujeres puedan consagrarse a nuevas actividades de conservación y desarrollo del mundo rural, debería fomentarse la creación de servicios de asistencia social y servicios auxiliares en los siguientes ámbitos:

- guarderías y asistencia a personas de edad avanzada,
- transportes,

- sanidad,
- servicios de sustitución,
- centros de fomento del trabajo y centros de orientación empresarial para mujeres.

5.4. *Fomento de la seguridad social en la vejez*⁽¹⁾

5.4.1. El documento informativo de la Sección de Agricultura y Pesca de 11 de diciembre de 1985⁽²⁾ ponía de relieve que los trabajadores agrarios constituyen un sector con un bajo nivel de renta y que, por esta razón, perciben de los regímenes de seguridad social —que se establecen en función del nivel de ingresos— un nivel de prestaciones menor que la media de los trabajadores de la industria. Esta observación sigue siendo cierta. Por ello, es imprescindible mejorar, siempre que exista una discriminación negativa, el nivel de las prestaciones de jubilación de los trabajadores por cuenta ajena y por cuenta propia del sector agrario, especialmente en los casos en que los regímenes de seguridad social se basen en el nivel de ingresos.

5.4.2. Por otra parte, hay que introducir una cierta permeabilidad, convenientemente regulada, en los Estados miembros, para los casos de cambio de puestos de trabajo entre Estados miembros, entre los distintos sistemas de seguridad social —en caso de que existan regímenes especiales—, a fin de tener en cuenta las necesidades de la política estructural.

5.4.3. La reducción del número de asegurados —debida a cambios estructurales— pone en peligro la financiación de los regímenes del seguro de vejez existentes en el sector agrario dentro del régimen general de la seguridad social en una medida superior a la que producen las fluctuaciones demográficas «normales». Ello hace que las transferencias financieras procedentes de los impuestos generales o de las cotizaciones a la seguridad social sean cada vez más importantes. La transferencia financiera entre los regímenes generales y especiales de la seguridad social de un país sólo podrá realizarse mediante una profunda armonización de las cotizaciones y prestaciones.

5.5. *Fomento de la reglamentación sobre la jubilación anticipada*

5.5.1. Por último, dentro de las medidas de acompañamiento de la reforma de la PAC, es necesario establecer la posibilidad de que los trabajadores agrarios por cuenta ajena disfruten de derechos específicos de jubilación anticipada, ya que la actual reglamentación, únicamente de carácter derivado (jubilación anticipada en caso de cese de la explotación o reducción de plantilla) no es suficiente. La agricultura se verá afectada en adelante por un profundo cambio estructural; la normativa sobre jubilación anticipada por cese de la actividad, aplicable a la mayoría de responsables de explotaciones agrarias de la UE, debe además, como derecho autónomo, ampliarse a los trabajadores asalariados.

(1) El capítulo 5.4 no se aplica a aquellos Estados miembros que no disponen de una seguridad social basada en el nivel de ingresos.

(2) Doc. CES 728/85 fin.

5.6. *Fomento de la cualificación de los trabajadores asalariados y de los trabajadores autónomos*

5.6.1. El fomento de la cualificación de los trabajadores asalariados y de los trabajadores autónomos en el mundo rural se ejerce en tres ámbitos:

- Fomento de innovaciones en la agricultura y silvicultura; explotación responsable de las nuevas biotecnologías, compatibilidad del progreso técnico y ecológico y diversificación de las actividades agrícolas.
- Fomento de iniciativas del sector privado (por ejemplo, actividades para trabajadores independientes y formación de empresarios), de iniciativas (culturales, etc.) no estatales y aplicación de intervenciones (administrativas) estatales.
- Fomento de actividades de asesoramiento.

5.6.2. Es indispensable la coordinación regional de las medidas relevantes de cualificación y formación profesional permanente, que deben elaborarse de común acuerdo entre las administraciones laborales, los inversores privados, los sindicatos y los responsables de la formación. Para que los trabajadores puedan aprovecharse verdaderamente de las medidas de cualificación, deben celebrarse acuerdos por ley y por convenios colectivos sobre dispensas laborales y permisos de formación. Es necesario garantizar una subvención a los trabajadores autónomos.

5.7. *Fomento del establecimiento de jóvenes agricultores*

5.7.1. Al igual que se fomenta la reglamentación sobre la jubilación anticipada y las medidas de cualificación, convendría aumentar las ayudas al establecimiento de jóvenes agricultores y configurar de forma más flexible la reglamentación sobre primas y cuotas. El establecimiento de jóvenes agricultores altamente cualificados y capaces de responder de forma flexible y dinámica a los desafíos de la agricultura del futuro mejora la estructura de la producción agrícola.

6. Diálogo social en el sector agrario

6.1. El diálogo social en el sector agrario está institucionalizado en toda Europa y se complementa con el diálogo social a nivel nacional.

7. Diálogo social institucional

7.1. El diálogo social se lleva a cabo a través de la «Federación Europea de Sindicatos de Trabajadores Agrarios» (EFA) y con los representantes de las patronales en el «Comité de las Organizaciones Profesionales Agrícolas de la Comunidad Europea» (COPA/COGECA/GEOPA), con sede en Bruselas desde 1960, en el marco del «Comité paritario para los problemas sociales de los trabajadores agrarios por cuenta ajena» (Comité de iniciativa), así como mediante la participación en los «Comités consultivos en el ámbito de la agricultura».

8. Comité paritario

8.1. En el artículo 2 de los Estatutos se establece que «el Comité colaborará con la Comisión en la elaboración y realización de la política social, cuyo objetivo es mejorar y armonizar las condiciones de vida y de trabajo de los trabajadores agrarios».

8.2. El Comité paritario tiene derecho tanto a emitir dictámenes como a adoptar iniciativas propias.

8.3. Después de los extraordinarios resultados obtenidos hasta la mitad de los años ochenta, al hacer el balance del trabajo del Comité paritario hoy en día debe adoptarse una actitud más crítica. En la actualidad, sólo en contadas ocasiones un dictamen emitido por el Comité paritario tiene repercusiones directas en las condiciones sociales y de vida de los trabajadores agrarios. En concreto, los acuerdos en el seno del Grupo de trabajo sobre Armonización llevaron, entre los años 1978 y 1981, a una progresiva reducción —por convenio— del tiempo de trabajo en el sector agrícola hasta lograr las 40 horas semanales.

8.4. En la actualidad, los grupos de trabajo del Comité paritario trabajan con la intención de «agotar todas las posibilidades». Los grupos de trabajo actuales centran su actividad en los siguientes ámbitos:

- a) Empleo (aumento del atractivo de los puestos de trabajo, mejora de la cobertura social).
- b) Armonización (controvertidos debates para la elaboración de un proyecto de recomendación europea sobre:
 - el desarrollo de un plan escalonado hacia la semana de 38 horas,
 - la introducción de vacaciones mínimas de 5 semanas,
 - los acuerdos sobre los permisos para formación,
 - las condiciones laborales de las trabajadoras y de los trabajadores estacionales,
 - el acuerdo de la duración anual del tiempo de trabajo).
- c) Formación profesional (estudios sobre la formación profesional, el perfeccionamiento y la formación permanente).
- d) Seguridad e higiene (reducción de los problemas de la utilización de productos fitosanitarios).
- e) Estadística (aumento del trabajo a tiempo parcial en el sector de la agricultura, informe sobre las condiciones para los trabajadores agrarios fijadas en los convenios colectivos y en la legislación vigente en la Unión Europea), y
- f) Política forestal (estudio de los efectos del salario a destajo en la seguridad laboral).

8.5. En los últimos años, una mayor coordinación ha permitido que la labor de los grupos de trabajo sea

sustancialmente más efectiva. La presencia de un consejero de la EFA y del COPA/COGECA/GEOPA en los grupos de trabajo ha tenido un efecto particularmente positivo.

8.6. Parece necesaria la constitución de un nuevo Grupo de trabajo sobre la región mediterránea y Europa oriental para poder resolver los problemas planteados en la Unión Europea por los cambios políticos y económicos de estos países.

9. Comités consultivos

9.1. El comité consultivo más importante en el marco del diálogo social es el « Comité consultivo de la política estructural agraria ».

9.2. El Comité paritario se reúne por término medio dos veces al año. Las reuniones tienen un carácter predominantemente informativo. Dado que la estructura del Comité paritario no está todavía ligada exclusivamente a las cuestiones de la política regional y del futuro del entorno rural, no pueden aprovecharse suficientemente las posibilidades del Comité paritario.

9.3. La configuración de una política europea sobre empleo es precisamente el ámbito en el que el Comité paritario puede desempeñar un papel central en el diálogo social europeo.

10. El Comité Económico y Social solicita a la Comisión que en adelante le presente un informe de síntesis anual en el que se recojan las propuestas de iniciativas para la creación de empleos en el sector agrícola por parte del Comité paritario, los Comités consultivos de la Comisión y el CES.

Hecho en Bruselas, el 25 de octubre de 1995.

El Presidente
del Comité Económico y Social
Carlos FERRER

Dictamen sobre el tiempo de trabajo

(96/C 18/15)

El 23 de febrero de 1995, de conformidad con el tercer párrafo del artículo 23 de su Reglamento Interno, el Comité Económico y Social decidió elaborar un dictamen sobre el tiempo de trabajo.

La Sección de Asuntos Sociales, Familia, Educación y Cultura, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 17 de julio de 1995 (Ponente: Sra. Van den Burg, Coponente: Sr. Whitworth).

En su 329º Pleno de los días 25 y 26 de octubre de 1995 (sesión del 25 de octubre de 1995), el Comité Económico y Social ha aprobado el siguiente dictamen por mayoría de votos, 12 en contra y 17 abstenciones.

1. Introducción

1.1. El tema del tiempo de trabajo está en una fase de replanteamiento radical. Es muy probable que al final de este milenio el horario de trabajo convencional de cuarenta horas semanales y cinco días por semana sea más la excepción que la norma. En cambio, se desarrollarán pautas de trabajo más diversificadas.

1.2. En el presente dictamen de iniciativa, el Comité Económico y Social aborda la cuestión del tiempo de trabajo desde las siguientes perspectivas:

- la reorganización y la ampliación del tiempo operativo en el proceso de producción y del horario de apertura de los servicios, y la consiguiente flexibilización de la organización del tiempo de trabajo impulsada por los empresarios a fin de mejorar la productividad, la competitividad y el servicio que se ofrece a los consumidores;
- la reducción del tiempo de trabajo individual a fin de alcanzar una mayor calidad de vida, especialmente en lo que se refiere a la salud y la seguridad, la extensión y redistribución del tiempo dedicado a las actividades familiares o de asistencia a personas dependientes y el incremento del tiempo de ocio;
- las posibles consecuencias que la reducción y reorganización del tiempo de trabajo pueden tener en la creación y redistribución del empleo y, por consiguiente, en la reducción del desempleo, que constituye el objetivo primordial de la Unión Europea.

1.3. El dictamen se inscribe en el conjunto de iniciativas con las que el Comité Económico y Social se propone contribuir al desarrollo de una política europea de empleo más eficaz.

1.4. Puesto que los interlocutores sociales son los principales actores a la hora de concertar acuerdos sobre tiempo de trabajo a un nivel descentralizado, deben desempeñar un papel fundamental en el desarrollo de una política de empleo más eficaz tanto a nivel nacional como europeo.

2. Desarrollo del mercado laboral

2.1. En la demanda de mano de obra influyen la internacionalización de los mercados y la consiguiente competencia, la aceleración del desarrollo tecnológico y

las constantes fluctuaciones en las demandas de los consumidores, que traen como consecuencia inversiones con períodos de rentabilidad más breves y flexibilidad en la distribución de personas y recursos. Se espera de los empleados una mayor capacidad de adaptación a los distintas funciones. Esto podría dar lugar, entre otras cosas, a pautas de trabajo que se adapten más a las fluctuaciones de la demanda laboral y al ajuste de los horarios de actividad en empresas y sectores.

2.1.1. Las pautas de trabajo son cada vez menos convencionales; la semana laboral completa con días de trabajo fijos de lunes por la mañana a viernes por la tarde es cada vez menos frecuente y menos conveniente para aquellas ramas del sector industrial como del sector servicios (público y privado) en que hasta ahora no tienen, por regla general, pautas de trabajo regulares. En este sector se han creado numerosos puestos de trabajo a tiempo parcial y con horarios flexibles. Las horas extraordinarias y el trabajo por turnos son cada vez más frecuentes en los sectores de producción.

2.2. En cuanto a la oferta de mano de obra, se ve influida por los cambios que se producen en la composición de la población activa y, especialmente, por la evolución de las formas de participación de la mujer y de trabajadores jóvenes y mayores en el mercado laboral; esta participación se produce cada vez más a menudo en forma de contratos a tiempo parcial, que se combinan con la formación, regímenes de jubilación anticipada, o el cuidado de los hijos pequeños (por parte de un número cada vez mayor de padres jóvenes).

2.2.1. Diversos estudios⁽¹⁾ muestran que un considerable y creciente número de trabajadores se muestra favorable a cumplir un horario de trabajo inferior al de la semana completa. Pero, aparte de la proporcional pérdida de ingresos, existen otros obstáculos importantes que impiden la deseada reducción de horas de trabajo individual: el temor a perder oportunidades de promoción o de formación, la pérdida proporcional de

(1) Véase por ejemplo: «Trabajo a tiempo parcial en la Comunidad Europea. La dimensión económica y social», Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y Trabajo (1993); Informe de la OIT «Empleo en el mundo 1995» Ginebra, febrero de 1995; OIT, «Fomento del empleo», Informe del Director General, Ginebra, marzo de 1995; «El empleo en Europa en 1995» (proyecto de Informe de la Comisión).

los derechos de jubilación y, en algunos casos, de los derechos de seguridad social, y un entorno cultural a menudo hostil (especialmente entre los varones) hacia los que prefieren trabajar menos horas.

2.2.2. Otro aspecto que se desprende de los estudios es que las preferencias sobre el tiempo de trabajo cambian a lo largo de la vida según las circunstancias personales del trabajador (paternidad o maternidad, necesidad de formación, actividades extraprofesionales, políticas o deportivas); las preferencias tienen un carácter temporal y no se establecen «para toda la vida». Ello significa que también hay una mayor diferenciación y diversificación de las pautas de tiempo de trabajo elegidas que varían según los individuos.

2.2.3. También se debería tener en cuenta que las nuevas pautas de tiempo de trabajo no son siempre «voluntarias». Muchos de los trabajos a tiempo parcial están mal pagados y no proporcionan al trabajador individual suficientes ingresos; algunos contratados a tiempo parcial ejercen más de un empleo a tiempo parcial, y numerosos trabajadores a tiempo parcial están subcontratados. Mientras que algunos empleados a tiempo completo preferirían trabajar menos, son muchos los trabajadores a tiempo parcial que preferirían trabajar más horas.

2.3. Estos cambios en la oferta y en la demanda laboral implican que la gestión del tiempo de trabajo (tanto en lo que respecta al número como a la distribución de las horas) se ha convertido en un factor importante en las negociaciones entre trabajadores y empresarios, tanto a nivel colectivo como individual.

3. Consecuencias para el empleo de los cambios en el tiempo de trabajo

3.1. A nivel macroeconómico, una mayor adecuación entre las necesidades de trabajadores y empresarios parece ser un instrumento fundamental para dirigir el mercado del trabajo y el empleo. Los datos procedentes de distintos estudios muestran que si los trabajadores solicitaran «voluntariamente» una reducción de las horas de trabajo se absorbería una parte sustancial de la demanda de trabajo de los desempleados incluyendo la demanda de horas de trabajo adicional de los trabajadores «subcontratados» a tiempo parcial.

3.1.1. La reducción y redistribución del trabajo no tienen por qué ejercer efectos necesariamente negativos en la productividad; al contrario, si se ajusta adecuadamente a las demandas de flexibilidad del proceso de producción y a la posible reorganización de los horarios y pautas de trabajo, podría traer como consecuencia un crecimiento sustancial de la productividad y un incremento de la competitividad, que podría mejorar, a su vez, la situación del empleo.

3.1.2. Esta redistribución e incremento del empleo permitirían realizar ahorros en el subsidio de desempleo y ampliaría la base económica para los gastos de seguridad social, así como los ingresos fiscales.

3.2. El tema del tiempo de trabajo suscita cada vez más el interés de los recientes estudios macroeconómicos internacionales. El estudio de la OCDE sobre empleo (1994) y un estudio complementario (mayo de 1995) ⁽¹⁾ publicado recientemente se centran en la «desnormalización» de las horas laborales y operativas, y en la necesaria adaptación de la organización de las horas de trabajo diarias, semanales, anuales y para períodos indefinidos, de tal forma que satisfagan las necesidades de la empresa y las aspiraciones de los trabajadores.

3.3. El Libro blanco «Crecimiento, competitividad, empleo» considera que la «reducción generalizada de las horas de trabajo y el reparto nacional del trabajo» no es, al igual que otros métodos individuales, una «cura milagrosa», y que podría «ocasionar un frenazo de la producción, ya que sería difícil conseguir un buen ajuste entre la demanda de personal cualificado, la óptima utilización de los equipos y la oferta de mano de obra». Al mismo tiempo que rechaza «un enfoque autoritario, de arriba hacia abajo, que pretenda imponer por ley una semana laboral más breve», reconoce la necesidad de «suprimir los obstáculos a las nuevas tendencias, preferencias y demandas de los trabajadores y empresarios en relación con los modelos y horarios de trabajo, que aumenten el número de puestos de trabajo para determinados niveles de producción.» Las medidas específicas propuestas incluyen:

- «un ajuste del marco legal de manera que los que estén dispuestos o deseen trabajar menos horas no sufran una pérdida de su protección social ni vean mermadas sus condiciones de empleo»;
- «fomentar las tendencias cíclicas nacionales hacia una semana de trabajo más breve por trabajador, siempre que resulte apropiado, incrementando la utilización de bienes de capital y garantizando la competitividad» ⁽²⁾.

3.3.1. El Consejo Europeo de Essen de diciembre de 1994 puso de relieve la intensificación de la creación de empleo asociada al crecimiento en su plan de acción a medio plazo para el crecimiento sostenible y la creación de empleo. En este marco, el Consejo hizo un llamamiento en favor de una «organización más flexible del trabajo, que corresponda a los deseos de los trabajadores y a los requisitos de la competencia» ⁽³⁾.

3.3.2. Asimismo, en la Resolución del Consejo de Ministros de 6 de diciembre de 1994 se considera que «la mejora de la organización y la flexibilidad del tiempo de trabajo» forman parte de una «política activa de

⁽¹⁾ OECD, Jobs Study, París, junio de 1994; OECD, Jobs Study, The Implementation Strategy, París, mayo de 1995.

⁽²⁾ «Crecimiento, competitividad, empleo — Retos y pistas para entrar en el siglo XXI — Libro blanco», Comisión Europea 1994, ISBN 92-826-7419-3, Parte A, página 9 — Página 157, Apartado 8.8 (b).

⁽³⁾ Conclusiones de la Presidencia SN 300/94, pp. 4-5.

empleo» y se afirma que una «política eficaz de igualdad de oportunidades exige una concepción global e integrada que permita mejorar la organización y la flexibilidad del tiempo de trabajo» (1). En la resolución, también se reconoce que las nuevas disposiciones en materia de tiempo de trabajo constituyen «una exigencia de índole social para ofrecer a las mujeres y a los hombres la posibilidad de conciliar mejor la actividad profesional con las obligaciones familiares y los intereses personales» (2).

3.3.3. En su reunión del 22 de septiembre de 1994, el Comité tripartito permanente de empleo examinó el papel que desempeña el trabajo a tiempo parcial en la creación de empleo. En las conclusiones, el Presidente (el ministro alemán de Empleo, Norbert Blum) resaltó el atractivo que reviste el trabajo a tiempo parcial para trabajadores y empresarios por igual, así como la necesidad de proteger y dispensar una igualdad de trato a los trabajadores a tiempo parcial.

3.4. En su Programa de acción social a medio plazo (1995-1997) (3), recientemente presentado, la Comisión Europea anuncia nuevas actividades y estudios sobre el tiempo de trabajo y la organización del trabajo y la productividad, la presentación de comunicaciones específicas, que incluyen orientaciones sobre prácticas correctas en relación con los diferentes aspectos de la flexibilidad y organización del trabajo, y afirma que estudia la posibilidad de elaborar un Libro Verde sobre la reducción y organización del tiempo de trabajo (1996-1997) (4). Según la Comisión, y de conformidad con el Acuerdo sobre Política Social, en la segunda mitad de este año se consultará a los interlocutores sociales sobre las propuestas de Directiva relativas al trabajo a tiempo parcial desde la perspectiva de la creación de empleo, que se encuentran bloqueadas.

3.5. El Parlamento Europeo abordó recientemente el tema de la reducción de la jornada laboral en un proyecto de Informe y en una moción en favor de una Resolución elaborados por el Sr. Michel Rocard (5). En el documento se especifican cinco «métodos» para fomentar la reducción del tiempo de trabajo: durante toda la vida activa, por años o por semanas: jubilación gradual, trabajo a tiempo parcial voluntario, reducción de las horas extraordinarias, reducción de la duración máxima de la semana laboral y la dedicación de tiempo de trabajo a la enseñanza y la formación. Entre las actividades que se recomendarán a la Comisión, se destaca el fomento de las negociaciones entre los Estados miembros y los interlocutores sociales.

(1) Resolución del Consejo de 6 de diciembre de 1994 relativa a la participación equitativa de las mujeres en una estrategia de crecimiento económico orientada hacia la intensificación del empleo en la Unión Europea. DO nº C 368 de 23. 12. 1994, punto 5 de la página 4 y último «considerando» de la página 3.

(2) *Ibidem*, apartado (a) del punto 5.

(3) Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeos y al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, 12. 4. 1995 (COM(95) 134 final).

(4) Programa de acción social a medio plazo, punto 4.3.2.

(5) Proyecto de Informe del PE 212 851 de 8. 5. 1995.

3.6. Asimismo, en el dictamen conjunto de 16 de mayo de 1995 sobre conversión de la recuperación económica en proceso de crecimiento sostenido y creador de empleo, elaborado por el Grupo de Macroeconomía el «Diálogo Social Europeo», se insta a los interlocutores sociales a que examinen, en los niveles correspondientes, si se puede fomentar el empleo sin poner en peligro la competitividad, de tal forma que los beneficios de la productividad contribuyan al desarrollo de formas innovadoras de trabajo tales como la reorganización, la reducción y las nuevas pautas del tiempo de trabajo.

4. Algunos elementos para el debate sobre la reducción y reorganización del tiempo de trabajo

En los párrafos siguientes se presentan algunas observaciones y análisis que podrían ser importantes para el debate que se desarrolla en Europa sobre reducción y reorganización del tiempo de trabajo y que, cada uno en su contexto, ya sea a nivel nacional, local, de empresa o sectorial, podría suponer una contribución a la creación de puestos de trabajo y a la reducción del desempleo.

4.1. *Relación entre tiempo de trabajo y productividad y sus consecuencias en términos de costes salariales e ingresos*

4.1.1. La relación entre la reducción del horario de trabajo y el desarrollo de la productividad puede ser positiva. Las experiencias con reducciones relativamente limitadas y acordadas de forma común, que se han llevado a cabo colectivamente en una serie de países europeos en los últimos años muestran que la productividad obtenida compensa una parte sustancial de las horas inhábiles, aunque la reducción ha contribuido a un significativo incremento del volumen del empleo y a su conservación.

4.1.2. Uno de los objetivos de las negociaciones sobre reducción y reorganización del tiempo de trabajo debería consistir en lograr un coste neutro o repercutir positivamente en la competitividad.

4.1.3. Siempre que vayan acompañadas de cambios en la organización del trabajo y, especialmente, en la distribución del tiempo, las reducciones de horas de trabajo por empleado no han de provocar necesariamente una pérdida automática de productividad; incluso pueden aumentarla. La productividad laboral es mayor durante las primeras horas y disminuye a medida que se avanza. Una ampliación de las horas de actividad, con la introducción de turnos u horarios más adecuados para el personal o de ambas opciones podría dar como resultado un uso óptimo de los equipos, acelerar los ciclos de inversión, etc., y mejorar, de esta forma, la productividad y la competitividad.

4.1.4. El nivel de costes salariales no tiene que aumentar necesariamente cuando el número de horas trabajadas por cada empleado disminuye y, por consiguiente, las reducciones de horas de trabajo concertadas

de forma colectiva no tienen por qué ir acompañadas de pérdidas salariales. Un punto de partida en muchas negociaciones es el uso —totalo parcial— del incremento de productividad para una reducción de las horas de trabajo. Ello también contribuirá al objetivo macroeconómico —propuesto en el Libro blanco de Delors— de mantener los aumentos salariales dentro de los límites del crecimiento de la productividad.

4.1.5. Por consiguiente, estos límites también definen el posible abanico de reducciones colectivas en tiempo de trabajo, ya que la pérdida de salario (semanal o mensual) no es una opción atractiva para trabajadores y negociadores sindicales. Sólo en casos excepcionales, en los que entraba en juego la pérdida de puestos de trabajo, se han firmado acuerdos que implican de alguna forma una modesta pérdida salarial o de otros beneficios económicos.

4.2. *La relación entre reducción de tiempo de trabajo y despidos*

4.2.1. La historia reciente nos ha mostrado varios ejemplos de alternativas a las medidas de despido, mediante la reducción del número de horas trabajadas por los empleados. En estos casos (como el de Volkswagen en Alemania que despertó gran expectación a nivel internacional), el exceso de mano de obra no se solucionó mediante el despido colectivo de un determinado porcentaje de los trabajadores sino que se redujo el tiempo de trabajo por empleado en (aproximadamente) el mismo porcentaje. No es legítimo imponer dichas soluciones de forma unilateral a los trabajadores protegidos contra el despido puesto que suponen cambios en los contratos individuales que afectan a la seguridad del puesto de trabajo y de los ingresos. Sin embargo, en los acuerdos colectivos se aceptan algunas veces pérdidas de privilegios a fin de evitar despidos. Es importante señalar que, en esos casos, sólo los acuerdos colectivos pueden legítimamente prevalecer sobre los contratos individuales de los trabajadores cubiertos por dichos acuerdos.

4.2.2. La negociación trata de equilibrar los costes y los beneficios. Esto puede ser ventajoso a la hora de evitar pagos por despido. Otra ventaja en este tipo de soluciones es que las empresas disponen de una reserva potencial de trabajadores con formación y experiencia en caso de que se produzcan futuros puestos vacantes, o que debido a un incremento de la demanda, necesite aumentar la producción. Dicho de otro modo, el resultado puede suponer una mayor flexibilidad (por ejemplo, Volkswagen) en vez de la drástica solución del despido.

4.2.3. En algunos Estados europeos los programas de subsidio de desempleo cubren los casos de «desempleo a tiempo parcial». Si se aplican a situaciones en las que la caída de la demanda de mano de obra tiene un carácter más estructural, se hace más difícil diferenciar el «desempleo a tiempo parcial» del trabajo a tiempo

parcial, que no constituye una elección voluntaria por parte del trabajador sino una forma de subcontratación. Las políticas en esta materia varían según los Estados miembros, y se encuentran en proceso de desarrollo. Desde la perspectiva del mercado interior podrían resultar útiles unas líneas directrices europeas.

4.3. *La relación entre la evolución del tiempo de trabajo y la segregación de los «trabajos masculinos» y los «trabajos femeninos» en el mercado laboral*

4.3.1. En la mayoría de los países son principalmente las mujeres las que trabajan a tiempo parcial. Éste es el caso del trabajo a tiempo parcial voluntario e involuntario, del trabajo temporal y de los programas de compensación económica como los permisos parentales. Además, el trabajo a tiempo parcial ofrece la posibilidad de criar a los hijos, cuidar de los mayores u otros familiares necesitados y no siempre es el resultado de una elección verdaderamente libre. La falta de servicios de guarderías y medios especializados de calidad a precios razonables también son determinantes⁽¹⁾. El cónyuge que percibe un sueldo inferior (en la mayoría de los casos, la mujer) suele ser el primero que abandona su trabajo remunerado en caso de que no puedan disponer de los medios alternativos antes mencionados. Los mecanismos que rigen el mercado de la demanda muestran un alto grado de correspondencia entre los sectores «femeninos» y el trabajo a tiempo parcial, y por consiguiente, un refuerzo de la segregación de empleos. También parece ser que las mujeres en general son más dadas a elegir carreras que se orienten hacia dichos sectores y profesiones predominantemente femeninas, anticipándose así a las posibilidades de adaptación al tiempo de trabajo y a las pautas de trabajo, en caso de que ello fuese necesario en el futuro.

4.3.2. La segregación sólo puede suprimirse si se establece una serie de pautas de trabajo más flexible y un mayor control individual sobre el número de horas de trabajo en todos los tipos de trabajo, categorías y sectores. El trabajo a tiempo parcial puede desempeñarse y aplicarse sin que ello implique consecuencias adversas para las carreras y puestos de los sectores predominantemente «masculinos» ni para los profesionales y puestos directivos. Diversos estudios y experiencias muestran que los puestos de gestión y de alta responsabilidad se podrían muy bien llevar a cabo en menos horas, gracias a la disponibilidad mínima determinada (que en algunos estudios se estima entre 25 y 32 horas) y a la flexibilidad. Las nuevas tecnologías y técnicas de comunicación podrían resultar útiles en este sentido.

(1) Sobre la necesidad de más servicios de guardería, véase el dictamen del CES de 28. 11. 1991, sobre «el cuidado de niños» (DO nº C 40 de 17. 2. 1992).

4.3.3. Para que la población trabajadora masculina desarrolle una actitud más favorable con miras a compartir de manera más equitativa las tareas de criar y atender a los hijos son necesarias condiciones organizativas, políticas y «técnicas», así como un cambio «cultural» de actitudes que puede ser estimulado por la educación y por campañas en medios de comunicación.

4.4. *Posibles efectos y modelos de disposiciones en materia de permisos y excedencias por un tiempo prolongado sobre las oportunidades de empleo para los desempleados que sustituyan a trabajadores en situación de excedencia o permiso*

4.4.1. La concesión de permisos y excedencias por un tiempo prolongado (permisos sabáticos o de formación) a los trabajadores puede provocar un incremento de la oferta de empleo, siempre que se reemplace a los trabajadores en situación de permiso o excedencia y que ello no afecte a la productividad. En muchos casos, la mano de obra extraordinaria no cubre el 100% de las horas liberadas por los sustituidos: con frecuencia otros compañeros asumen parte del trabajo, o los trabajadores con un permiso temporal lo asumen a su regreso, o en el caso de una ausencia parcial, realizan un mayor producción durante las horas que trabajan. Es importante que dichas posibilidades no supongan un aumento global de los costes laborales.

4.4.2. En algunos países europeos se han arbitrado regímenes para los permisos (permisos parentales, planes de jubilación anticipada, o permisos sabáticos por estudios o por otra causa) vinculados a la sustitución del puesto por personas que se encuentran en paro, y utilizando para ello los fondos destinados a las prestaciones por así, por ejemplo, Bélgica y Dinamarca ya han experimentado sistemas de este tipo.

4.4.3. En el marco del debate sobre el permiso parental que la Comisión Europea ha presentado como tema de consulta a los interlocutores sociales con arreglo al procedimiento previsto por el Acuerdo sobre Política Social de Maastricht, este planteamiento puede resultar muy valioso desde la óptica de una política de empleo.

4.5. *La posible contribución de los regímenes de jubilación gradual, de jubilación y de jubilación anticipada*

4.5.1. Lo mismo cabe decir del caso de la posible contribución de la jubilación gradual y de los regímenes de jubilación y jubilación anticipada: los trabajadores con mayor antigüedad podrían de manera paulatina dar paso a los nuevos solicitantes de empleo, usando en parte los fondos de pensiones y de desempleo para su financiación. Además de poder resultar interesante para el trabajador con años de antigüedad, que de esta manera podría disfrutar de un tránsito gradual y no brusco de la condición de trabajador a tiempo completo a la de pensionista a tiempo completo, también puede resultar interesante para la administración de la empresa: sus conocimientos y experiencia no desaparecerían de forma brusca y podría utilizarse a los trabajadores de mayor

antigüedad como tutores y profesores de sus sucesores. También podría resultar interesante plantearlo en los debates sobre una edad de jubilación más flexible. Se debería hacer lo posible para que tales políticas no afectaran de manera injustificada a las perspectivas de empleo de los trabajadores de edad avanzada.

4.6. *Tiempo de trabajo máximo y horas extraordinarias*

4.6.1. Las recientes adaptaciones de la legislación laboral sobre tiempo de trabajo en varios Estados miembros muestran, entre otras cosas, un cambio de planteamiento con respecto al tiempo de trabajo anual así como a los períodos de cálculo, más largos, en cuanto al tiempo medio de trabajo semanal. La Directiva sobre tiempo de trabajo, aprobada en 1993 por todos los Estados miembros y que tiene que entrar en vigor antes del 23 de noviembre de 1996 lo establece así. Proporciona una buena base para negociar horarios de trabajo más flexibles. Recientemente se han concertado acuerdos de este tipo: por ejemplo, el acuerdo de la industria metalúrgica alemana, en el que se estableció una denominada «franja de tiempo de trabajo» para el tiempo de trabajo real en combinación con una reducción general de horas de trabajo anual (sin pérdida de salario). La idea básica del modelo es que, aunque el tiempo de trabajo puede variar según los días, semanas y estaciones —dentro de la «franja» acordada—, los sueldos semanales o mensuales se mantienen constantes a lo largo del año. Se trata de un modelo que combina la flexibilidad en el trabajo, la seguridad laboral y salarial y la estabilidad de los trabajadores.

4.6.2. La reducción de las horas extraordinarias está relacionada con la tendencia a la anualización, especialmente en aquellos casos en que se ha convertido en un fenómeno estructural. Si se introduce mayor flexibilidad en las pautas y horarios de trabajo regulares, las horas extraordinarias se podrían limitar a su función principal: salvar las situaciones eventuales e inesperadas. La sustitución de las horas extraordinarias con carácter estructural por horarios de trabajo regular que satisfagan tanto la oferta como la demanda podría crear oportunidades de trabajo para los desempleados. Dicho de otro modo, tanto las horas extraordinarias de carácter estructural y sistemático como el recurso circunstancial al trabajo eventual deberían sustituirse por la flexibilidad en el empleo con un horario de trabajo modificable en función de la demanda y que implique el empleo regular de una mano de obra con una formación continua y rápida disponibilidad cuyas horas «extras» se compensarían, según lo acordado, con días libres. Además, un sistema análogo que compensara las «horas extras» de los trabajadores a tiempo parcial, podría impulsar una mejor planificación y programación del trabajo.

4.6.3. La Directiva sobre ordenación del tiempo de trabajo anteriormente mencionada podría resultar

especialmente útil para establecer los objetivos de los acuerdos colectivos sobre tiempo de trabajo que aumentarían las posibilidades de empleo en aquellos países en que la media de tiempo de trabajo y la incidencia de las horas extraordinarias es significativamente más alta que en el resto de la Unión Europea. En el Reino Unido, por ejemplo, uno de cada cuatro empleados a tiempo completo trabaja más de 48 horas semanales (con o sin compensaciones económicas) ⁽¹⁾.

4.7. *Disposiciones para poner en práctica los cambios voluntarios del horario laboral en las relaciones contractuales*

4.7.1. En la mayoría de países europeos, los contratos de trabajo individuales establecen un número fijo de horas de trabajo semanales, mensuales y, a veces, anuales, lo que garantiza una seguridad en los ingresos y en el puesto de trabajo que son indispensables para la persona que lo ocupa. Estos contratos son un acuerdo mutuo que no puede rescindirse de manera unilateral. Cualquier modificación del horario laboral previsto estipulado en el contrato únicamente debería realizarse por consentimiento mutuo, excepto en los casos contemplados por la legislación.

4.7.2. La *Stichting van de Arbeid* (fundación que garantiza el diálogo social permanente entre las organizaciones empresariales y sindicales de los Países Bajos) emitió una serie de recomendaciones en 1993 sobre el trabajo a tiempo parcial y la diferenciación de regímenes de trabajo ⁽²⁾, entre las que cabe destacar la recomendación de establecer normas en los convenios colectivos por las que el «empleador acceda en principio a la solicitud del trabajador de ajustar o reajustar su horario laboral, a menos que ello no sea posible porque estén en juego importantes intereses de la empresa». El argumento básico de la recomendación es que todas las funciones en cada categoría profesional y en cada sector puedan prestarse, en principio, a una pauta de trabajo que difiera del horario laboral normal (trabajo a tiempo completo). El resultado es que el empleador deberá demostrar las razones que, vista la organización del trabajo, le impiden satisfacer la solicitud en la extensión y la forma propuesta por el asalariado. Esta disposición tal y como se recomienda ofrece oportunidades plenas para volver al anterior contrato (en el caso de que un asalariado a tiempo completo que opte por trabajar menos horas decida volver a hacer la jornada completa) sujetas al mismo procedimiento, y ofrece a los trabajadores a tiempo parcial que cumplan este tipo de horario de manera no voluntaria con un contrato de trabajo temporal por un período breve la posibilidad de solicitar la jornada completa o un contrato de trabajo a tiempo parcial más largo.

4.8. *Igualdad de trato de los trabajadores independientemente del número de horas trabajadas*

4.8.1. En este acuerdo entre los interlocutores sociales de los Países Bajos anteriormente mencionado, donde

⁽¹⁾ Cifras de Eurostat: en 1991 el 28 % de los trabajadores a tiempo completo del Reino Unido trabajó 46 horas o más; comparado con una media del 11 % en los EE UU; trabajadores varones a tiempo completo: Reino Unido 36 %; EE UU 14 %.

⁽²⁾ *Stichting van de Arbeid*, La Haya, 1. 10. 1993, traducción de la versión inglesa, Publicación nº 7/93.

se formulaban recomendaciones sobre el trabajo a tiempo parcial, se reconocía y se analizaba en detalle la importancia de aplicar el principio de igualdad de trato de los trabajadores fueren cuales fueren el número de horas trabajadas. La igualdad de trato lleva aparejada inevitablemente la promoción del trabajo a tiempo parcial y la diferenciación de los tipos de horario laboral. Si se discriminase y se diese un trato menos favorable, la opción voluntaria de trabajar menos no resultaría nada interesante, especialmente en aquellos puestos de trabajo y sectores donde su promoción resulta conveniente e interesante con todos los efectos que ello acarrearía para la calidad del empleo.

4.8.2. En el reciente Convenio sobre trabajo a tiempo parcial de la Organización Internacional del Trabajo, que fue aprobado junto con la Recomendación de junio de 1994 por casi todos los Estados miembros de la UE (incluidos los nuevos miembros) se contempla un marco global, básico y general para reformar las normativas y prácticas que rigen las actividades de los trabajadores a tiempo parcial. Algunos Estados miembros se están preparando para ratificar este convenio que también podría centrar e impulsar el debate y el desarrollo de medidas en la Unión Europea.

4.9. *Adaptaciones que habría que hacer en los sistemas de seguridad social, regímenes de pensiones y tributarios con miras a eliminar los efectos negativos de los cambios en los horarios laborales, especialmente la reducción del tiempo de trabajo, así como los posibles incentivos en estos campos*

4.9.1. Las nuevas y más variadas pautas de trabajo (horarios), que se esbozan en este dictamen, a veces no encajan en los diferentes aspectos del Derecho del trabajo, seguridad social y regímenes de pensiones y tributarios. La eliminación de estas trabas y arbitrar las normativas para estimular la reducción y diferenciación de los horarios y pautas de trabajo es una importante cuestión que ha de ser analizada e investigada a nivel nacional. La Comisión podría estimular actividades tales como el intercambio de información y experiencias a escala europea. Podría ser un punto en el que se centrara el reciente Programa de acción social, en que se contemplan iniciativas para la individualización de los derechos de seguridad social y de los tributos y que podría entrañar una Comunicación en el segundo semestre de 1996. El tema de la individualización podría ampliarse, por consiguiente, para que contemplase también aspectos de diferenciación.

5. Conclusiones y recomendaciones generales

5.1. Como señala el presente dictamen, la reorganización y reducción del tiempo de trabajo puede contribuir de una manera significativa a la mejora de la situación del empleo, y por consiguiente, a un mayor progreso social y bienestar en la Unión Europea.

5.2. La gestión del tiempo de trabajo es un tema cada vez más importante para las negociaciones entre empresarios y trabajadores a todos los niveles.

5.3. No existe un único modelo uniforme para reducir y reorganizar el tiempo de trabajo que permita a las autoridades europeas solucionar la cuestión «por decreto». Sin embargo, hay razones de sobra para promover una serie de opciones de tiempo de trabajo «hecho a medida».

5.4. Estas medidas de horario laboral a «medida» deben tener en cuenta la diferenciación y diversificación de las necesidades de cada uno de los asalariados, además de los posibles cambios que pudiesen realizar en cuanto a las opciones durante su vida profesional sobre la cantidad de horas de trabajo y sobre las pautas de trabajo. Estas propuestas deberían corresponderse también con las distintas y variadas exigencias de flexibilidad de los modernos procesos de producción y de prestación de servicios, e incrementar la productividad y la competitividad de las empresas y fomentar la creación de empleo.

5.5. Es interesante tanto para asalariados como empleadores alcanzar un equilibrio que concilie y respete los intereses de ambas partes, así como definir colectivamente las condiciones de dicho equilibrio. Se puede llegar a acuerdos en los niveles adecuados entre sindicatos y empleadores que contemplen:

- por una parte, las demandas de una reducción colectiva de las horas de trabajo y un mayor acceso (sin perjudicar a nadie) a las reducciones individuales y voluntarias (de breve o larga duración) de las horas de trabajo (el «derecho» a adaptar el horario de trabajo y a trabajar a tiempo parcial y el derecho a acogerse a regímenes de excedencia o permiso —con una compensación financiera total o parcial);
- por otra, demandas de adaptación y extensión de las horas de actividad empresarial (por ejemplo, la adopción del trabajo por turnos y la programación del trabajo en sábado) y un trabajo y un horario laboral más flexible de los trabajadores con arreglo a las necesidades de los procesos productivos o demandas de clientes (potenciales); por ejemplo, la ampliación de las horas de apertura en el sector servicios y las fluctuaciones estacionales en las demandas de clientes.

5.6. Estos acuerdos colectivos pueden constituir asimismo una oportunidad para conciliar mejor los intereses de los diferentes grupos de trabajadores. Los modelos de flexibilidad «orientados hacia el exterior» diseñados por la dirección, como, por ejemplo, los contratos de disponibilidad inmediata, el trabajo temporal y la subcontratación, podrían cambiarse por una flexibilidad «orientada hacia el interior», si la dirección pudiese disponer de una manera más flexible de los trabajadores fijos que conforman el «núcleo» de la mano de obra. Las ventajas cualitativas para la dirección pueden combinarse con mejoras en la seguridad y las condiciones

de trabajo de la «plantilla flexible» (en la que los nuevos participantes —mujeres, jóvenes, trabajadores migrantes— están ampliamente representados), de tal forma que se integren más fácilmente en la organización del trabajo remodelada.

5.7. Cuando los trabajos a tiempo parcial estén remunerados adecuadamente y, por tanto, sean una opción atractiva, se acortará la distancia que separa a los puestos de trabajo a tiempo parcial tradicionales (a menudo de bajo nivel, inseguros y flexibles) de los puestos exclusivamente a tiempo completo. Esto sería posible si la reducción voluntaria de las horas de trabajo fuese una opción real en todos los sectores, en todas las categorías profesionales y en toda clase de trabajos y profesiones, sin por ello perjudicar o poner en peligro las oportunidades de carrera o de educación. Otra condición indispensable es la igualdad de trato del trabajador a tiempo parcial.

5.8. La diferencia entre las horas trabajadas por trabajadores varones y mujeres se reducirá, por tanto, en la medida en que se acepte cada vez más un tiempo de trabajo más corto para los trabajadores varones y mejoren las oportunidades para las trabajadoras a tiempo parcial. Con ello se acortarán las diferencias que distinguen a los empleos típicamente femeninos de los típicamente masculinos, que en la actualidad están condicionadas por las pautas de trabajo más flexibles que siguen deseando predominantemente las mujeres. El fomento del trabajo a tiempo parcial voluntario debería dirigirse especialmente a los trabajadores varones.

5.9. El principio de la igualdad de trato de los trabajadores tanto a tiempo parcial como a tiempo completo, tal como establece el Convenio de la OIT de 1994 y la Recomendación sobre trabajo a tiempo parcial (Convenio 175, 1994), debería ser el punto de partida para «la reglamentación y la práctica» en la Unión Europea. En lo que respecta a los derechos fundamentales de los trabajadores, los contratados a tiempo parcial deberían tener el mismo tipo de protección que los trabajadores a tiempo completo. En cuanto a los sueldos y las compensaciones de tipo económico, deberían recibir un trato proporcional. El Convenio trata de eliminar la exclusión injustificada y los «requisitos mínimos» que existen en algunos regímenes de seguridad social.

5.10. Con el tiempo se desarrollarán distintas pautas de trabajo: «la semana laboral normal» puede desaparecer, pero no el principio rector de empleo a tiempo completo, ni el objetivo ideal de que cualquiera que lo desee y reúna las condiciones pueda acceder a un puesto de trabajo de las características que quiera. Si se dan las condiciones de libre elección e igualdad de trato, la «duración» de la semana de trabajo promedio así como la de la más comúnmente aceptada (la «modal») tenderán a disminuir, como demuestran varios estudios⁽¹⁾. Además, se mantendría la tendencia general de fijar un horario de trabajo más corto (máximo o a tiempo completo) en los contratos colectivos.

(1) Véase el Informe sobre empleo.

5.11. La reducción y reorganización del tiempo de trabajo podría repercutir positivamente en la Hacienda pública. La tasa de desempleo podría disminuir y ampliarse la base económica para impuestos y fondos de la seguridad social. Los incentivos de las administraciones públicas como, por ejemplo, la eliminación de obstáculos a las nuevas pautas de tiempo de trabajo, los ajustes de la seguridad social y los sistemas de pensiones, y la creación de fondos colectivos o redistribución de fondos para impulsar la reorganización y reducción facilitarían unos resultados positivos.

5.12. La reorganización y reducción del tiempo de trabajo es una cuestión en la que los interlocutores sociales deberían tomar la iniciativa en los niveles correspondientes. No obstante, la Unión Europea y los Gobiernos de los Estados miembros también deberían fomentar y facilitar su aplicación mediante:

— la investigación, el intercambio de información y de experiencias y la elaboración de directrices basadas, en particular, en las conclusiones de los diversos

estudios internacionales adjuntos al presente dictamen, especialmente sobre:

- las medidas y logros más interesantes para la reorganización y reducción del tiempo de trabajo,
- el establecimiento de los principios comunes con respecto a las disposiciones sobre tiempo de trabajo en los contratos laborales colectivos e individuales,
- la reducción y reorganización del tiempo de trabajo en las situaciones que exijan despidos,
- la aplicación de la Directiva sobre ordenación del tiempo de trabajo;

- el fomento del Diálogo Social y de las negociaciones colectivas, en los niveles correspondientes, sobre la reducción y reorganización del tiempo de trabajo;
- una legislación sin ambigüedades sobre la igualdad de trato de los trabajadores a tiempo parcial, inspirada en el Convenio y la Recomendación de la OIT de 1994 sobre el trabajo a tiempo parcial, y de acuerdo con el convenio recientemente ratificado por todos los Estados miembros;
- la adaptación de la actual normativa y de los regímenes fiscales, de pensiones y de seguridad social con objeto de eliminar el trato discriminatorio de los trabajadores a tiempo parcial y acomodar mejor y tal vez estimular la variación y la diferenciación del tiempo de trabajo y de las pautas de trabajo durante toda la vida activa del trabajador.

Hecho en Bruselas, el 25 de octubre de 1995.

*El Presidente
del Comité Económico y Social*

Carlos FERRER

ANEXO

al dictamen del Comité Económico y Social

La siguiente enmienda, que recibió la aprobación de al menos un cuarto de los votos emitidos, fue desestimada durante el debate.

Punto 5.12.

Añádase la frase « neutra desde el punto de vista de los costes » detrás del término « reducción del tiempo de trabajo » que aparece tres veces en el primer y segundo guiones.

Exposición de motivos

Se asume que el incremento de productividad « compensará » la reducción de tiempo de trabajo. Podría ser cierto en algunos casos, pero no en todos. Así pues, resulta conveniente añadir la frase « neutra desde el punto de vista de los costes » para evitar el incremento de estos últimos.

Segundo guión. Añádase el texto siguiente:

« La mejor solución es dejar que sea la propia empresa y el trabajador interesado quienes acuerden las cuestiones sobre el horario laboral. »

Exposición de motivos

Cada vez más reviste una considerable importancia que el horario laboral sea flexible y se adapte a las condiciones en las que se desarrolla la actividad de cada una de las empresas.

Resultado de la votación

Votos a favor: 40, votos en contra: 78, abstenciones: 22.

Dictamen sobre la situación económica en 1995: aspectos coyunturales y estructurales del empleo

(96/C 18/16)

El 30 de marzo de 1995, de conformidad con el párrafo segundo del artículo 23 del Reglamento Interno, el Comité Económico y Social decidió elaborar un dictamen sobre la situación económica en 1995: aspectos coyunturales y estructurales del empleo.

La Sección de Asuntos Económicos, Financieros y Monetarios, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 27 de septiembre de 1995 (Ponente: Sr. Ramaekers).

En su 329º Pleno (sesión del 26 de octubre de 1995), el Comité Económico y Social ha aprobado por mayoría, con 23 votos en contra y 40 abstenciones el siguiente dictamen.

1. Introducción

1.1. La reducción del desempleo se presenta, en este final de siglo, como el principal reto que deben afrontar las economías europeas. El problema, que comenzó a raíz de la primera crisis del petróleo de finales de 1973, no ha dejado de agravarse, pasando del 3% de la población activa europea a más del 11% en 1994. Además de suponer una infrautilización de los medios de producción y un despilfarro de los recursos humanos, el desempleo representa hoy día una amenaza para la cohesión del modelo social europeo y para la estabilidad de las estructuras democráticas. En consecuencia, pone en peligro el éxito del mercado interior y, a la larga, la realización de la Unión Económica y Monetaria.

1.2. La evolución del desempleo es resultado de la conjunción de múltiples influencias de carácter sociodemográfico, tecnológico y económico que actúan sobre la evolución de la población activa y la capacidad del crecimiento para crear puestos de trabajo. A este respecto, y dejando a un lado la racionalización y modernización del aparato productivo observada en muchos sectores y la consiguiente infrautilización de los recursos humanos -sin que se creen en otros sectores los puestos compensatorios necesarios para absorber el desempleo-, las causas de la situación actual deben buscarse en una insuficiente propensión a invertir en capital de producción creador de empleo.

1.3. A pesar de que las perspectivas económicas son favorables para los próximos años, es posible que el desempleo comunitario se estabilice en niveles demasiado elevados: si la recuperación económica evoluciona de acuerdo con las previsiones, el componente cíclico del paro, estimado en un 2% de la población activa, se absorberá en dos años. En otras palabras, en 1997, el 9% de la población activa de la Comunidad seguirá sin un puesto de trabajo.

1.4. Por consiguiente, la estrategia económica y social fijada en el Libro blanco e incluida en las «orientaciones generales para las políticas económicas de los Estados miembros y de la Comunidad» sigue teniendo plena vigencia. La reducción significativa del desempleo de aquí al año 2000 requiere un crecimiento a medio plazo no inflacionista basado en un marco macroeconómico saneado y estable impulsado por la inversión. De forma complementaria, deberán aplicarse reformas estructurales destinadas a aumentar el potencial de crecimiento endógeno de las economías comunitarias y a mejorar el funcionamiento del mercado laboral para generar un modelo de crecimiento con una mayor intensidad de empleo.

1.5. El Comité se felicita por las decisiones del Consejo Europeo de Essen, de diciembre de 1994, que reflejaron la voluntad de dar prioridad a la lucha contra el desempleo al definir los principios generales de un plan de acción para fomentar el empleo. Asimismo, pide a los Estados miembros que concreten lo antes posible, en su programa de acción plurianual de lucha contra el desempleo, sus objetivos respecto de los cinco pilares de la reforma estructural definida en Essen. El procedimiento de supervisión multilateral de la evolución económica y de las políticas de empleo en la Unión —propuesto por la Comisión al Consejo⁽¹⁾ con arreglo al artículo 103 del Tratado— hará posible incrementar la eficacia de las políticas aplicadas actualmente, así como su coherencia global, y convertir el empleo en el elemento central de la política económica europea. En esta óptica, el Comité respalda la propuesta de la Comisión⁽²⁾ de adoptar un nuevo enfoque que favorezca una colaboración más estrecha entre la Comisión y los Estados miembros en materia de análisis, investigación, cooperación y acción en el ámbito del empleo y del mercado de trabajo.

1.6. Por lo demás, la reducción del paro dependerá de que el crecimiento económico mundial continúe y se

(1) «Seguimiento del Consejo Europeo de Essen sobre empleo» (doc. COM(95) 74 final de 8. 3. 1995).

(2) Doc. COM(95) 250 final de 13. 6. 1995.

propague. A este respecto, las últimas turbulencias en los mercados de divisas ponen de relieve la necesidad de una mejor cooperación internacional en lo que se refiere a las políticas económicas y a los intercambios comerciales. Dada la liberalización de los intercambios y de los flujos de inversión, sólo la cooperación internacional permitirá lograr un crecimiento duradero y generador de empleo. Las políticas no cooperadoras sólo favorecen a los especuladores, debilitan los instrumentos de la política económica y frenan el crecimiento.

1.6.1. Por consiguiente, hay que reforzar el sistema de comercio abierto y hallar rápidamente, en el marco de la Organización Mundial del Comercio, soluciones para aliviar las tensiones comerciales concretas. En especial, conviene frenar las tendencias a realizar intervenciones unilaterales e intercambios bilaterales discriminatorios, todavía demasiado frecuentes, y lograr la apertura de los mercados nacionales.

1.6.2. En cuanto a los mercados financieros, debe reforzarse el sistema de supervisión multilateral, así como lograr una mayor transparencia sobre la situación financiera de los operadores privados y públicos, con el fin de prevenir las crisis y mejorar la eficacia de los sistemas financieros. Por último, hay que crear mecanismos de financiación urgente destinados a estabilizar la situación económica de países abocados a crisis financieras. Con tal fin, el G7, reunido del 15 al 17 de junio de 1995 en Halifax, confió al FMI la labor de detectar crisis financieras potenciales y decidió aumentar su fondo de intervención de urgencia hasta 50 millones de dólares.

1.7. A escala europea, las crisis monetarias han demostrado que la realización de la Unión Económica y Monetaria —aunque no constituye una garantía contra las turbulencias a nivel mundial— es la mejor vía para garantizar a la larga a los países de la Comunidad un crecimiento fuerte, estable y duradero.

1.7.1. A este respecto, el Comité Económico y Social solicita una mayor cooperación monetaria y pide a los Estados miembros que apliquen políticas que permitan cumplir los criterios necesarios para pasar sin dificultad a la fase final de la Unión Monetaria. No obstante, dicha cooperación monetaria está condicionada por la fijación dentro del SME de paridades que reflejen correctamente las situaciones económicas relativas de los diferentes Estados miembros.

1.7.2. Aunque es cierto que la viabilidad del mercado único exige la creación de una moneda única, el Comité previene sin embargo contra el efecto deflacionista de las políticas monetarias y presupuestarias rigurosas que acompañan el proceso de convergencia. Dicho efecto debería compensarse mediante la pronta aplicación de los programas de inversión identificados como prioritarios en la Cumbre de Essen.

2. Coyuntura y políticas macroeconómicas

2.1. Desde la publicación, a finales de 1994, del «Informe Económico Anual 1995» de la Comisión⁽¹⁾, la coyuntura a nivel internacional y comunitario ha variado de forma significativa, confirmándose en la práctica los temores del Comité Económico y Social. En su dictamen de 30 de marzo de 1995 sobre dicho Informe⁽²⁾, el Comité moderaba el optimismo de la Comisión y destacaba que no existían las condiciones necesarias para un crecimiento sostenido en 1995 y 1996. En particular hacia hincapié en las repercusiones de las crisis monetarias en la componente exterior del crecimiento en Europa y en las incertidumbres relativas al dinamismo de la componente interior, en particular el consumo de las economías domésticas, que debía compensar la ralentización de la demanda exterior, motor del crecimiento hasta la fecha.

2.2. Las turbulencias monetarias que agitaron los mercados de divisas han debilitado efectivamente el ritmo de crecimiento en Europa y entrañan el peligro de desintegrar el mercado único. Sin embargo, la OCDE al justificar la revisión a la baja de sus previsiones de crecimiento, señala sobre todo el hecho de que el consumo ha aumentado menos de lo previsto, por encima del efecto de los desórdenes monetarios.

2.3. Aunque la Comisión y la OCDE sólo prevén una pequeña desaceleración del crecimiento económico en 1996, el Comité Económico y Social considera que la situación económica actual es preocupante por varios motivos:

— Ante todo, las presiones sobre determinadas monedas que participan en el SME parecen estar relacionadas con la pérdida de confianza de los mercados en las políticas económicas aplicadas, en especial la falta de credibilidad de los programas de ajuste presupuestario y de los objetivos de baja inflación.

— El comportamiento de los mercados de divisas también ha puesto de relieve la falta de coordinación de las políticas económicas a nivel europeo e internacional. A escala europea, es necesario que los Estados miembros consideren su política de tipos de cambio como un problema de interés común.

2.4. La consecuencia más preocupante de estas turbulencias para la economía europea es que pueden generar un ciclo de crecimiento demasiado corto para estimular de modo sostenido el empleo. Por consiguiente, ante esta coyuntura, el Comité Económico y Social considera que la política económica debe orientarse de forma prioritaria a prevenir todo acontecimiento que ponga en peligro la continuación del proceso de crecimiento y de creación de puestos de trabajo.

(1) Doc. COM(94) 615 final de 13. 12. 1994.

(2) DO nº C 133 de 31. 5. 1995.

2.4.1. En materia presupuestaria, el Comité Económico y Social se muestra de acuerdo con las orientaciones generales para las políticas económicas de los Estados miembros y de la Comunidad y pide que se consolide la credibilidad de las políticas presupuestarias, especialmente en los Estados miembros cuyas monedas se han depreciado. En dichos países, la política presupuestaria debe ayudar a calmar las tensiones inflacionistas y reducir la inestabilidad de los tipos de cambio para crear las condiciones que permitan reducir los tipos de interés reales a corto y largo plazo y fomentar de esta forma la inversión y el empleo. No obstante, el Comité Económico y Social sigue estando convencido de que a medio plazo la credibilidad de las políticas de saneamiento, y en general el cumplimiento de los criterios de Maastricht, están condicionados por el grado de convergencia real de las economías de los Estados miembros: la mejora de los resultados económicos y la reducción del paro permitirían que los mercados financieros tuvieran más fe en la voluntad política de determinados Estados miembros de realizar los ajustes necesarios para pasar a la tercera fase de la UEM.

2.4.2. El Comité Económico y Social reitera su llamamiento a los gobiernos de los Estados miembros para que aprovechen la ocasión brindada por un crecimiento económico sostenido y una reducción de los tipos de interés reales a largo plazo para realizar los ajustes presupuestarios estructurales necesarios con el fin de lograr niveles de deuda aceptables a medio plazo. Los esfuerzos de reducción de los déficit estructurales se soportarán mejor si se realizan durante la fase de expansión de la actividad económica, aun cuando durante tales períodos los efectos automáticos de reducción de los déficit reducen los incentivos para actuar de tal forma.

2.4.3. El Comité Económico y Social insiste en que dichos saneamientos sean socialmente equilibrados. En el esfuerzo de saneamiento deben participar todos los niveles de renta, y los más desfavorecidos deben gozar de protección. Además, los esfuerzos de saneamiento no deben poner en peligro los niveles de protección social. Por otra parte, el Comité reconoce la necesidad de adaptar el funcionamiento de los sistemas de protección social a la nueva situación demográfica, tecnológica y económica, con el fin de garantizar a todos la seguridad de los medios de existencia y evitar la ruptura de solidaridades esenciales para la cohesión social. En concreto, el deterioro del equilibrio demográfico y el carácter endémico del desempleo en masa han puesto de relieve la dificultad de mantener los modelos de solidaridad financiados exclusivamente con el trabajo. Deberán hallarse fuentes alternativas de financiación, objetivo que, en el contexto europeo de integración económica y social, exige una mejor coordinación de la política social y fiscal.

2.5. El Comité Económico y Social estima que la dosificación de las políticas económicas debe tener en cuenta la situación específica de cada país.

2.5.1. A este respecto, el Comité Económico y Social considera satisfactorio el descenso generalizado de los tipos de interés en los países cuya moneda se ha apreciado

y donde los riesgos de inflación han disminuido. En efecto, estos países deben aprovechar el margen de maniobra de que disponen para fomentar el crecimiento y facilitar la reducción de los déficit presupuestarios y del paro. Si la bajada de los tipos de interés a corto plazo se realiza de forma progresiva y ordenada, la política monetaria no se ve perjudicada y el valor externo de la moneda incluso puede salir reforzado.

2.5.2. Asimismo, en el contexto actual, la evolución de la renta real disponible debería permitir —sin detrimento de la rentabilidad de las inversiones— dar solvencia a la demanda de consumo de las familias y, a su vez, favorecer el crecimiento y la creación de empleo. En efecto, es evidente que en estos países, en los que los tipos de interés reales a largo plazo se han relajado de forma considerable y cuyas empresas cuentan con una importante capacidad de autofinanciación, la decisión de invertir se basará fundamentalmente en las perspectivas de evolución de la demanda, en especial la de los consumidores.

2.5.3. Por lo tanto, a corto plazo las políticas más expansivas de los países con moneda estable deberán compensar y facilitar las políticas restrictivas orientadas de forma clara a reducir las tensiones inflacionistas de los países cuyas monedas se han depreciado. Es cierto que en la situación actual estos últimos países se benefician en gran medida de la devaluación de sus monedas (productos básicos, acero, bienes manufacturados, turismo, etc.), por lo que será difícil persuadirlos de que cambien de rumbo. Pero hay que convencerse de que la dosificación de las políticas macroeconómicas en función de las situaciones propias de los Estados miembros debería culminar en un equilibrio que garantice el nivel de crecimiento a medio plazo de la actividad económica europea y facilite los esfuerzos de ajuste necesarios para pasar a la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria.

2.6. Por último, el Comité Económico y Social se muestra de acuerdo con las conclusiones del informe de la Comisión Temporal para el Empleo del Parlamento Europeo sobre «una estrategia coherente del empleo para la Unión Europea» (ponente: Sr. Ken Coates) e insiste en la necesidad de compensar los efectos deflacionistas derivados del cumplimiento de los criterios de Maastricht mediante la ampliación de los instrumentos financieros de la Unión, en particular el Fondo Europeo de Inversiones, para aplicar una política de inversiones destinada a reforzar la competitividad de la economía europea y crear empleos a largo plazo.

3. El empleo en Europa: situación y perspectivas

3.1. Durante el período de 1991 a 1994 la Unión Europea perdió la mitad de los 10 millones de empleos creados entre 1985 y 1990. Nunca desde la Segunda Guerra Mundial había conocido Europa una pérdida de puestos de trabajo tan enorme: a pesar de la desaceleración del crecimiento de la población activa durante dicho período —debido a la prolongación del ciclo educativo, a las políticas en favor de la jubilación

anticipada y al aumento del número de parados «desanimados», la tasa de paro comunitaria alcanzó la cifra récord del 11,2 % de la población activa en 1994.

3.2. En su dictamen sobre el «Informe Económico Anual 1995», el Comité Económico y Social hacia hincapié en la situación estacionaria del mercado de trabajo, a pesar de la mejora continuada de la coyuntura desde finales de 1993. En efecto, la situación en el mercado de trabajo se estabilizó a mediados de 1994 y la tasa de desempleo se ha mantenido más o menos estable desde entonces, variando entre un 11 % en abril y un 10,7 % en julio de 1995, esto es, un porcentaje ligeramente inferior al nivel histórico alcanzado en la primavera de 1994. Esta cifra se explica en parte por el aumento de la tasa de actividad durante los meses siguientes a la reanudación de la creación neta de empleos en el mercado de trabajo. El fenómeno va acompañado de un aumento del volumen de la población activa que limita así el efecto de la creación de empleo sobre las cifras de paro.

3.3. En efecto, puede decirse que la capacidad de la economía comunitaria de transformar la recuperación en puestos de trabajo no se ha modificado de forma considerable durante los últimos veinte años. Con un crecimiento anual medio de la productividad estimado en un 2 % y un crecimiento del PIB comunitario del orden de un 3 %, la Comisión prevé que durante estos dos años el empleo aumente a un ritmo de alrededor del 1 % anual, lo que supone una creación neta de unos tres millones de puestos de trabajo durante dicho período. Dado que la mitad de los puestos creados será absorbida por el aumento de la población activa, la recuperación deberá permitir que alrededor de 1,6 millón de desempleados encuentre un empleo, lo que supondrá un descenso del paro del 11,2 % en 1994 al 10,1 % en 1996.

3.4. Estos valores medios ocultan situaciones muy diferentes en función del país, la edad y el sexo e incluso la cualificación. Así, la tasa de desempleo varía del 24 % en España y el 18 % en Finlandia a menos del 4 % en Austria y Luxemburgo, donde el desempleo tiene un carácter atípico; a su vez las cifras nacionales esconden diferencias importantes entre las regiones. Por otra parte, el 12,9 % de las mujeres en edad laboral carece de empleo, frente al 9,7 % de los hombres. Asimismo, más del 20 % de los jóvenes entre 18 y 25 años no trabaja, también con diferencias muy claras entre los países: la tasa de paro entre los jóvenes es apenas superior a la media nacional en Alemania (un 8,6 % frente a un 8,4 % de media), mientras que en España es del doble (un 45 % frente a un 24,1 %).

3.5. El Comité es consciente de que las comparaciones entre Estados miembros deben interpretarse con prudencia. En efecto, las estadísticas no pueden tener en cuenta la importancia de comportamientos nacionales como el porcentaje de trabajadores «desanimados» que ya no figuran en las listas de desempleo, el número de personas

que sólo trabajan media jornada contra su voluntad, o incluso el efecto disuasivo de los sistemas fiscales y jurídicos de determinados Estados miembros sobre el trabajo de las mujeres casadas. No obstante, estas situaciones tan dispares ponen de relieve la necesidad de que los Estados comunitarios apliquen medidas adaptadas a las características de su sistema de empleo y a la estructura del paro (sectores de actividad y población afectados), si quieren reducir el desempleo de forma significativa.

3.6. Por último, cabe señalar que las estadísticas nacionales no reflejan las diferencias regionales, a menudo muy pronunciadas: en Italia, la tasa de paro alcanza el 7 % de la población activa en el norte y el 20 % en el sur; y en los nuevos estados federados alemanes, el desempleo se sitúa a veces entre el 15 y el 20 % de la población activa.

4. Las políticas estructurales de lucha contra el paro

4.1. *El apoyo a la inversión, el refuerzo de la competitividad y la ayuda a las PYME*

4.1.1. La vuelta a la utilización de las capacidades de producción existentes de aquí al año 1997 permitirá, como máximo, absorber el componente cíclico del desempleo, estimado en un 2 % de la población activa. Por consiguiente, el crecimiento, con ser necesario, no será suficiente para alcanzar el objetivo fijado en el Libro Blanco: crear los 15 millones de puestos de trabajo necesarios para reducir a la mitad las cifras de desempleo en el año 2000. La reducción del desempleo «clásico», cifrado en un 9 % de la población activa, requerirá la creación de nuevos puestos de trabajo mediante el aumento de las capacidades de producción.

4.1.2. Por lo tanto, la política macroeconómica debe propiciar un entorno favorable para las inversiones innovadoras y creadoras de empleo, esforzándose por garantizar su rentabilidad pero sin impedir un crecimiento suficiente de la demanda final con el fin de crear el clima de confianza que necesita la inversión.

4.1.3. A más largo plazo, la política industrial debe realizar las reformas estructurales que refuercen el potencial endógeno de crecimiento de la economía europea. Desde este punto de vista, el Comité considera que debe acelerarse la ejecución de los programas de inversión prioritarios aprobados en Essen. Por otra parte, deben fomentarse las industrias innovadoras que invierten en sectores emergentes de alta tecnología. A este respecto, el Comité toma nota de la voluntad del Consejo de actuar con rapidez respecto del plan de acción relativo a la sociedad de la información. El Comité subraya con insistencia la necesidad de desarrollar proyectos especiales que permitan a las PYME acceder a las nuevas fuentes de información. Asimismo, en el contexto de las autopistas de la información, es importante que las acciones de la Unión Europea a favor de las PYME se sitúen en el marco de las iniciativas

emprendidas por el G-7. Habida cuenta de que todavía no se han concretado los aspectos jurídicos relativos a la difusión de información y de datos a través de las autopistas de la información, el Comité aprueba la iniciativa de la Comisión de fomentar un debate sobre, por ejemplo, los derechos de la propiedad intelectual en el contexto de las autopistas de la información, a partir de un Libro Verde elaborado recientemente.

4.1.4. Aunque el Comité Económico y Social respalda la aplicación de medidas estructurales que incrementen las fuerzas de crecimiento endógenas de la Comunidad, también destaca que los avances tecnológicos son una condición necesaria pero no suficiente a largo plazo para mantener el crecimiento y el empleo. El refuerzo de la competencia y de la flexibilidad de los mercados, necesario para permitir la redistribución del aumento de productividad entre los sectores y financiar la creación de empleo en los sectores con productividad baja, deberá ser socialmente aceptable. En ese sentido, el refuerzo de los mecanismos de mercado debería completarse mediante un diálogo social. Por otra parte, tal como se precisaba en el Libro Blanco, no habrá que limitarse únicamente al «cómo producir»: «... estos progresos [técnicos] ofrecen oportunidades de crecimiento y de empleo. A condición de [...] satisfacer las necesidades nacidas de las convulsiones de la vida social, de la vida familiar, de la civilización urbana y de nuevos modos de consumo...»

4.1.5. Por último, las PYME ofrecen un potencial de crecimiento y de creación de empleo que hay que aprovechar, especialmente con medidas fiscales destinadas a favorecer su creación, desarrollo y transmisión, reducir las cargas administrativas y facilitar su participación en los programas de formación e investigación. En consecuencia, el Comité se felicita de que el Consejo haya pedido a la Comisión que elabore un informe sobre las políticas aplicadas actualmente al respecto y sobre los medios necesarios para mejorar su eficacia⁽¹⁾. En este sentido, el Comité observa que, debido precisamente al radio de acción local de las PYME y a que los Estados miembros todavía disponen de importantes competencias en materia de fiscalidad y de requisitos administrativos, los Estados miembros y las autoridades locales son las primeras instancias que deben contribuir al fomento de las PYME. Por su parte, la Comisión deberá encargarse de difundir prácticas óptimas e impedir la creación de trámites adicionales.

4.2. Políticas del mercado de trabajo

4.2.1. Un proceso de crecimiento pujante a medio plazo, respaldado por las inversiones y el aumento de la competitividad, no permitirá reducir la parte estructural del desempleo clásico debida a la no adecuación de una parte de la mano de obra a los nuevos puestos creados.

4.2.2. Por consiguiente, junto con las políticas de apoyo de la inversión material en sectores con gran potencial de crecimiento, la política industrial también debe fomentar la inversión inmateral para mejorar la cualificación de la mano de obra: más exactamente, hay que mejorar la relación entre la oferta y la demanda en materia de formación profesional para satisfacer las necesidades específicas de la economía. Asimismo, debe fomentarse la formación continua y la mejora de las cualificaciones de los trabajadores. Es preciso crear pasarelas entre los centros de formación y las empresas y potenciar la formación continua y el aprendizaje en la empresa mediante incentivos fiscales y parafiscales. Por otro lado, el aprendizaje industrial, así como la formación inicial y continua en alternancia, hacen posible un acceso inmediato al mundo laboral, independientemente del nivel de cualificación.

4.2.3. Estas políticas destinadas a reforzar el potencial humano se inscriben en una perspectiva a largo plazo: tal como precisa la Comisión, se trata de corregir la falta de adecuación de los sistemas de educación y de formación actuales para hacer frente al problema de la competitividad a largo plazo. Sin embargo, el desempleo es una realidad inmediata, por lo que es necesario poner en práctica medidas de efectos rápidos y perceptibles contra la destrucción de empleos para devolver la confianza al ciudadano.

4.2.4. En consecuencia, las medidas destinadas a aumentar la intensidad de empleos del crecimiento se inscriben en una lógica a más corto plazo. En esta perspectiva, el Consejo Europeo de Essen determinó tres campos de acción: reducción de los costes laborales indirectos, reducción y reorganización del tiempo de trabajo junto con el desarrollo del trabajo a tiempo parcial, y desarrollo de nuevos yacimientos de empleo.

4.2.4.1. Hoy día, la reducción de los costes no salariales de la mano de obra para fomentar la contratación es una medida muy utilizada en los países de la Comunidad. Se basa en la observación de que el elevado coste de la mano de obra incita a las empresas expuestas a la competencia internacional a trasladar la producción a economías con bajos niveles salariales o a sustituir el trabajo por capital. Las medidas de reducción de los costes laborales afectan en general a los trabajadores no cualificados, que son los más expuestos a los dos problemas mencionados. Con el fin de evitar la ampliación hacia abajo de la jerarquía salarial, se reduce el coste de los empleos no cualificados mediante exención de las cotizaciones sociales. Estas medidas se han generalizado hoy día, pero plantean algunos interrogantes.

4.2.4.1.1. En primer lugar, la reducción de las exacciones obligatorias que gravan las remuneraciones del trabajo no debe poner en peligro los niveles de protección social. Será necesario sustituir el modelo de financiación basado en los salarios por otro más amplio cuyas repercusiones para la competitividad, el crecimiento y el propio empleo habrá que evaluar. El Comité Económico y Social observa que la tendencia general en la

⁽¹⁾ Consejo Europeo de Cannes, 26-27. 6. 1995, Conclusiones de la Presidencia (SN 211/95, punto 1.3).

Comunidad consiste en compensar la reducción de las cotizaciones sociales con un aumento de la fiscalidad indirecta, en especial el IVA. Si bien el IVA presenta la doble ventaja de que es deducible en la exportación y de que es más fácil de aplicar en cada país porque es menos perceptible que los impuestos directos, no hay que olvidar que grava más a las familias modestas, que sienten mucho más las repercusiones debido al encarecimiento de los bienes y mercancías de primera necesidad; y más aún si se trata de familias numerosas, desempleados o personas que ganan lo mínimo para subsistir. Por otra parte, el IVA se repercute directamente en los precios, con lo que se corre el riesgo de que aumente la inflación, con consecuencias en el plano monetario y los tipos de interés. Además, las reivindicaciones salariales destinadas a compensar la pérdida de poder adquisitivo pueden neutralizar a medio plazo el descenso del coste del trabajo.

4.2.4.1.2. En segundo lugar, no está claro que una reducción del coste del trabajo induzca una creación de empleos considerable, ni a corto ni a largo plazo. La sustitución del hombre por máquinas constituye una tendencia a largo plazo derivada del progreso técnico y acentuada por una competencia cada vez más intensa. Si bien es probable que el coste del trabajo ha contribuido a acelerar este proceso, no es seguro que su reducción logrará frenarlo. Por otra parte, a corto plazo, las medidas específicas de reducción de las cargas sociales conllevan el riesgo de un «efecto de sustitución», lo que disminuye su rendimiento en términos de creación neta de empleos.

4.2.4.2. El Comité Económico y Social considera que las ganancias de productividad deben destinarse prioritariamente a la creación de empleo. A este respecto, la reducción y redistribución del tiempo de trabajo constituyen una vía para aumentar el contenido en empleos del crecimiento, siempre que representen una mejora real de la calidad de vida de los trabajadores y no acarree costes adicionales para las empresas⁽¹⁾. Desde este punto de vista, la gestión del tiempo de trabajo debe concebirse como un instrumento para lograr una mejor adecuación entre, por una parte, las aspiraciones de los trabajadores de conciliar mejor la vida profesional, social y familiar y, por otra, las exigencias de competitividad de las empresas.

4.2.4.2.1. En algunos sectores puede pensarse que la reducción del tiempo de trabajo, la reorganización de los horarios, el aumento de utilización de las capacidades y la reducción de las cotizaciones sociales proporcionan un amplio margen de maniobra para la negociación. El Comité Económico y Social estima que una política de reducción del tiempo de trabajo con contrataciones compensatorias constituye un camino para obtener resultados consensuales favorables al empleo.

4.2.4.2.2. El Comité Económico y Social observa que en varios países europeos, desde principios de los años 80, el reparto del tiempo de trabajo se ha llevado a

cabo casi exclusivamente mediante el desarrollo del trabajo a tiempo parcial y que la duración de la jornada laboral se mantiene estable para los que tienen un trabajo a tiempo completo. No obstante, el trabajo a tiempo parcial es esencialmente femenino, se concentra en el sector de servicios y se limita a empleos poco cualificados y mal pagados. Además, el trabajo a tiempo parcial y las demás formas de contratación atípicas, como el trabajo temporal, presentan vacíos en cuanto a la protección social y suelen caracterizarse por una gran inestabilidad y flexibilidad y la ausencia de perspectivas de promoción. El Comité Económico y Social desea que se libere al trabajo a tiempo parcial de su imagen de «trabajo de segunda»; con tal fin, debe mejorarse el estatuto social del trabajador a tiempo parcial para eliminar toda forma de penalización por la elección de este tipo de trabajo. En particular, debe elaborarse un estatuto de seguridad social a régimen completo para los trabajadores a tiempo parcial. Por otra parte, los regímenes del seguro de desempleo deberían garantizar a los desempleados a tiempo completo que elijan trabajar a tiempo parcial un sueldo superior al subsidio de paro. Asimismo, las políticas encaminadas a favorecer la redistribución del trabajo mediante el fomento del trabajo a tiempo parcial deberán incluir incentivos tanto para los empresarios como para los trabajadores, con el fin de que este tipo de trabajo sea realmente «elegido» y no «forzado». Estas políticas deberían respaldarse con campañas de información dirigidas al público en general.

4.2.4.2.3. En varios países europeos, y sobre todo en el sector público, se han experimentado también los sistemas de interrupción de la carrera profesional con contrataciones compensatorias. Sería conveniente ampliar las posibilidades de los sistemas actuales de interrupción de la carrera profesional, especialmente en el sector privado, instaurando por ejemplo nuevas formas de interrupción a tiempo parcial o prolongando la duración máxima de ésta. No obstante, es necesario que estos sistemas no acarreen costes adicionales a las empresas. En caso de obligación de sustitución por un desempleado, una parte del subsidio de desempleo ahorrado podría utilizarse para conceder un estímulo al empresario, con el fin de compensar los gastos adicionales derivados de la integración de nuevos trabajadores, y fomentar este tipo de fórmula de redistribución del tiempo de trabajo.

4.2.4.2.4. Por último, los sistemas de organización del final de la vida profesional, o sistemas de jubilación gradual, pueden servir para combinar redistribución del trabajo y formación de trabajadores jóvenes. En efecto, en los últimos estudios de la Organización Internacional del Trabajo se pone de relieve el coste y la ineficacia, desde el punto de vista de la creación de empleo, de la jubilación anticipada de jornada completa, dado que los puestos así liberados no pueden ser ocupados por jóvenes parados sin cualificación. Para resolver este problema puede idearse un sistema en el que la jubilación anticipada a media jornada esté condicionada a la contratación de un joven desempleado a tiempo parcial. Durante el

(1) Toda la problemática del tiempo de trabajo se analiza con más detalle en el dictamen de iniciativa sobre el tema (doc. CES 1166/95, Ponente: Sra. Van der Burg, Coponente: Sr. Whitworth) aprobado por el Comité en el mismo Pleno (sesión del 25. 10. 1995).

tiempo necesario para transferir los conocimientos y el saber hacer, los poderes públicos se harían cargo de los costes adicionales que supone para la empresa sustituir a un trabajador con jornada completa por dos con media jornada.

4.2.4.3. El desarrollo de servicios muy intensivos en empleos, en sectores no sometidos a la competencia internacional, constituye otro planteamiento interesante. Como consecuencia de la evolución de los modos de vida, de los cambios demográficos, del aumento de las tasas de participación, etc., han surgido nuevas necesidades sociales que aún no han sido satisfechas: servicios de guardería para niños enfermos, acompañamiento sanitario y social de las personas mayores, asistencia a jóvenes en dificultad, seguimiento escolar diario de los alumnos, protección del medio ambiente y del patrimonio cultural, etc. Es decir, una serie de servicios cuya utilidad económica, social y cultural es real, pero que ya no se prestan o nunca se han prestado. Las empresas de economía social están ya muy presentes en este nuevo sector: por medio de la inserción y la creación de actividades de proximidad al ciudadano, contribuyen de forma activa a la política global de lucha contra la exclusión definida por el Libro blanco. No obstante, el desarrollo del empleo en estos sectores de actividad debería hacerse con garantías suficientes para evitar la desreglamentación social y el desarrollo de empleos precarios. Estos servicios deben tener de entrada

las características de verdaderos puestos de trabajo y ser considerados como tales por los trabajadores. Por otro lado, debe subsanarse el problema de la insolvencia de la demanda, modulando los precios de estos servicios en función de los ingresos, o reduciendo los precios de venta a través de una reducción de las cargas sociales. Paralelamente, el desarrollo de estos servicios implica una estructuración de la oferta y la fijación de normas de calidad, a fin de poder responder a las expectativas de los consumidores.

4.2.5. El Comité quiere recordar el papel fundamental del sector público en la creación de empleo. En particular, y en la perspectiva del paso a la sociedad de la información, la intervención de los poderes públicos resulta necesaria para garantizar la difusión de las nuevas formas de comunicación y el acceso del conjunto de la población a ellas. Desde ese punto de vista, la redefinición y la consolidación de un sector público con futuro conllevan un potencial de creación de puestos de trabajo considerable.

4.2.6. Por último, el Comité juzga necesario que la aplicación de los programas plurianuales en favor del empleo se complete en cada Estado miembro con un proceso de seguimiento y evaluación, con el fin de evaluar los efectos de las medidas adoptadas para la reducción del desempleo y realizar, llegado el caso, una mejora progresiva de los planes de acción en favor del empleo.

Hecho en Bruselas, el 26 de octubre de 1995.

El Presidente
del Comité Económico y Social
Carlos FERRER

ANEXO

al dictamen del Comité Económico y Social

La siguiente enmienda, que obtuvo más de un cuarto de los votos emitidos, fue rechazada en el transcurso del debate:

Enmienda a la totalidad

Sustitúyase íntegramente el texto por el siguiente:

« 1. **Introducción**

1.1. A medida que nos acercamos al cambio de milenio, el paro en masa de los países desarrollados aparece como un fenómeno específicamente europeo. Desde 1974, el primer año para el que disponemos de estadísticas relativas a la Comunidad ampliada de 12, el paro ha experimentado un aumento inexorable, pasando del 2,5 % de la población activa europea a más del 11 % en 1994, último año antes de la ampliación de la Comunidad a 15.

Estas cifras no representan solamente un despilfarro enorme de recursos humanos preciosos, sino también una fuente de miseria humana insoportable y una amenaza potencial para la supervivencia del modelo social europeo. Constituyen un dedo acusador que apunta contra la gestión, o mejor dicho la mala gestión, conjunta o separada, de las naciones europeas en lo tocante a sus economías.

1.2. Pese a las perspectivas económicas favorables para los dos próximos años, es posible que el paro en la Unión Europea se estabilice en niveles excesivamente altos, e incluso los objetivos más optimistas con vistas a su reducción están lejos de aproximarse a la mejoría necesaria y que los ciudadanos de Europa tienen derecho a esperar.

1.3. La Comisión prevé un aumento del 1 % en el número de empleos para 1995 y también para 1996, lo que supone una creación neta de unos 3 millones de empleos. El aumento de la población activa prevista para el mismo periodo es de 1,4 millones, por lo cual dicho porcentaje representa un retroceso del paro de apenas 1,6 millones de personas sin empleo.

1.4. El CES señaló ya, en su dictamen del 30 de marzo de 1995 sobre el informe económico anual, que no se daban las condiciones necesarias para un crecimiento sostenido en 1995 y en 1996 y que cabía poner en tela de juicio el carácter realista de las previsiones de la Comisión en materia de creación de empleo.

1.5. El Libro Blanco de la Comisión fija como objetivo la creación de 15 millones de empleos de aquí al año 2000; ahora bien, aun consiguiendo el aumento neto previsto para 1995-1996, quedarán todavía por crear 12 millones de empleos entre 1997 y finales de siglo. Una simple extrapolación de las cifras basta para demostrar que el objetivo fijado por la Comisión es ambicioso, incluso poco realista, y que no es posible lograrlo sino mediante la conjunción de una coyuntura económica favorable a lo largo de todo este periodo y la aplicación de estrategias eficaces de lucha contra el paro.

1.6. Aun en el supuesto poco probable de que se lograra ese objetivo, la reducción neta del paro, habida cuenta del aumento de la población activa previsto para el mismo periodo, no sería más que de 6,4 millones, con lo cual quedarían unos 12 millones de personas —es decir, el 7 % de la población activa— sin empleo. Esta cifra es demasiado elevada y es necesario contemplar reducciones mucho más grandes del nivel de paro si queremos preservar la cohesión social de Europa.

1.7. En realidad, es más que probable que no se puedan alcanzar ni siquiera estos objetivos tan poco satisfactorios. Como ya se ha dicho, su realización depende, entre otras cosas, de un crecimiento sostenido de las economías europeas, lo que a su vez requiere el mantenimiento y la expansión del crecimiento económico a escala mundial. Sin embargo, un ciclo de crecimiento sostenido a lo largo de un periodo tan prolongado sería un fenómeno inhabitual, digamos que sin precedente en la historia económica. Nada autoriza a afirmar que se vaya a producir, a menos que se adopten políticas adecuadas a esos efectos.

1.8. Hay otro aspecto de esta situación que hay que tener en cuenta: en estos últimos años ha quedado claramente demostrado que el crecimiento económico no siempre genera un aumento proporcional de empleos. De hecho, la capacidad de la economía de la UE de transformar la recuperación en empleo no ha evolucionado demasiado en estos veinte últimos años. Si bien es cierto que el paro disminuyó en el segundo semestre de 1994, volvió a aumentar en abril de 1995 para situarse en un nivel apenas inferior a su máximo histórico.

1.9. Ya se ha dicho que el paro en masa, al menos en las naciones desarrolladas, es un fenómeno europeo. Por consiguiente, parece lógico, a la hora de buscar remedios para este mal crónico que aqueja a todo un continente, que se estudie lo que pasa en otras economías que han logrado combatir mejor esta plaga. Los Estados Unidos, en particular, ofrecen numerosos ejemplos de los que podemos sacar enseñanzas.

2. Comparaciones entre los Estados Unidos y la UE

2.1. Las economías de los Estados Unidos de América (EE UU) y de la Unión Europea (UE) son comparables en numerosos aspectos. Si bien los EE UU aventajan ligeramente a la UE, los ciudadanos de estas dos regiones tienen niveles de vida que figuran entre los más altos del mundo. En términos de prosperidad material, los ciudadanos de Europa no tienen mucho que envidiar a sus primos americanos.

2.1.1. La población en sí no es demasiado diferente. En 1994 era de 260 millones en los EE UU y de 350 millones en la UE. En ambas regiones, la población envejece, pero menos en los EE UU, donde la tasa de natalidad es superior a la de la UE.

2.1.2. Por otro lado, las dos economías tuvieron que someterse en un pasado reciente a cambios estructurales bastante profundos a medida que se acentuaba la competencia, en primer lugar la de Japón, luego la de otros países en vías de industrialización de la zona del Pacífico y últimamente la de China.

2.2. Podemos por tanto ver que estas dos economías presentan grandes analogías y que sin embargo difieren en un aspecto clave de sus resultados en estos veinte últimos años, a saber, que mientras que el paro en la UE aumentaba para pasar del 2,5 % en 1974 al 11,5 % en 1994, en Estados Unidos disminuía para pasar del 5,7 % al 5,6 % en el mismo periodo.

2.2.1. En 1974 el nivel de paro en la UE era inferior en más de un 50 % al de EE UU. En 1994 era dos veces superior, es decir, en este periodo de veinte años el paro en los Estados Unidos no siguió ninguna tendencia identificable porque fluctuó alrededor del 6 %, mientras que la tasa en la UE aumentó por un factor de más de 4, indicando a largo plazo una tendencia continua al alza.

2.2.2. Los sociólogos tienen razones para preocuparse por estas tendencias negativas a largo plazo que no muestran ningún signo de inflexión. Dichas tendencias quedan ilustradas en la página 59 del Libro Blanco de la Comisión Europea de 1993 sobre el crecimiento, la competitividad y el empleo. Cuando dos economías que presentan por lo demás tanto parecido difieren hasta ese punto en sus resultados en un indicador clave, es forzoso concluir que la razón hay que buscarla en las políticas de empleo aplicadas.

2.2.3. De hecho, las cifras subestiman la magnitud de la crisis del empleo en la UE, entre otras cosas porque la tasa de empleo de la UE, estimada en el 58 % en 1993 (según el informe «El empleo en Europa en 1994» publicado por la Comisión Europea) es bastante más baja que en los demás países desarrollados, incluido Estados Unidos, donde se halla justo por encima del 70 %. Una tasa de empleo baja significa que un gran número de personas en edad de trabajar (en particular de mujeres) quieren trabajar pero no pueden por falta de oportunidades. La mayoría de estas personas no están contabilizadas en las estadísticas de paro.

2.2.4. Hay una segunda razón, a saber, que cuando el paro aumenta, en Europa, la tasa de paro de larga duración y la de paro juvenil aumentan también. Estas dos tasas eran en 1992 del 43 y el 21 % respectivamente en la UE, mientras que en EE UU eran del 11,2 y el 6,5 %.

2.2.5. Para medir objetivamente la relación empleo/paro de una economía, hay que basar el cálculo en la combinación de la tasa de paro y la de empleo. Dicho cálculo muestra que la situación de la UE se ha deteriorado desde 1974 hasta el punto que en los años 90 no se trata ya tanto de un problema de paro sino más bien de una gran crisis de empleo. En claro contraste con esta situación, los Estados Unidos registraban para ese mismo periodo un nivel de paro estable, mientras que su tasa de empleo mejoraba, pasando del 63 % al 71 %. Hay que preguntarse cómo se ha llegado a esa situación.

2.3. Es muy simple: la principal razón de que exista una tasa de paro mucho más baja en los Estados Unidos que en UE hoy día es que la economía americana ha generado un volumen mucho mayor de empleos. El estudio de la OCDE sobre el empleo, publicado en junio de 1994, proporciona las cifras siguientes, que son muy significativas:

Número de empleos suplementarios creados en el periodo 1974-1994
(en millones)

	Sector privado	Sector público	Total
EE UU	31	5	36
UE	0	5	5

2.3.1. Así, si bien las dos economías han generado 5 millones de empleos suplementarios en el sector público, los EE UU han creado 31 millones de empleos en el sector privado, frente a cero en la UE. Dicho con otras palabras, el fracaso de la UE a la hora de generar empleos suplementarios en el sector privado en un periodo de aumento de la población activa es flagrante. Ello sugiere:

- i) que se han cometido graves errores en la política de empleo en la UE;
- ii) que los encargados de adoptar las decisiones políticas deberían extraer las lecciones pertinentes de sus homólogos de los EE UU.

2.4. Se comprenderá fácilmente que, habida cuenta de la amplitud de la crisis de empleo en la UE —con su corolario: la miseria para más de veinte millones de trabajadores potenciales y para los que dependen de ellos, es decir, un total de 100 millones de ciudadanos europeos— el único remedio a la situación consiste en cambiar radicalmente de política.

3. El mercado de trabajo en Estados Unidos

3.1. Algunos elementos permiten argüir que actualmente la situación del empleo en los Estados Unidos está condicionada por la existencia de múltiples reglamentaciones (a nivel federal o de los estados). Algunos responderán con absoluta convicción que detrás de estas reglamentaciones perdura una filosofía de contratación y despidos «salvajes». Sea como fuere, los resultados recientes de la economía americana en términos de creación de empleo indican que el mercado de trabajo funciona mucho mejor en Estados Unidos que en la UE.

3.2. Generalmente se admite que las PYME constituyen la principal fuente de creación de empleo, aunque no se reconozca totalmente la magnitud de su papel en el proceso de creación de empleo. Estudios recientes demuestran que al menos en Estados Unidos la contribución de las PYME ha sido aún mayor de lo que se pensaba.

3.2.1. A finales de 1991 los servicios de la SBA (Small Business Administration) encargados de la defensa de las pequeñas empresas firmaron un contrato con la División de estudios económicos de la Oficina del Censo con vista a producir ficheros de datos conjuntos referentes a las empresas del sector privado no agrario. En el otoño de 1994 estaban acabados los ficheros correspondientes a los años 1989, 1990 y 1991.

3.2.2. Entre 1989 y 1991 se registró en este sector de la economía un aumento moderado de 681 500 empleos, repartidos de la siguiente manera:

Creación (+)/Pérdida (-) neta de empleos por tamaño de empresa 1989-1991

Tamaño de la empresa en número de trabajadores	Variación neta del número de empleos
0- 4	+ 2 624 100
5- 19	- 458 600
20- 49	- 602 200
50- 99	- 450 000
100-499	- 553 900
500 +	+ 122 100
Total	+ 681 500

Fuente: Boletín de información de la SBA, 30 de septiembre de 1994.

3.3. Los detractores de las políticas de empleo americanas han intentado minimizar los éxitos innegables de la economía norteamericana en materia de creación de empleo, calificando los empleos creados de empleos «McDo», en alusión a empleos precarios y mal pagados, es decir, empleos «fast-food». Sin embargo, los estudios demuestran lo contrario.

3.3.1. Un documento elaborado por el Center for Economic Performance demuestra que entre 1983 y 1992 el porcentaje de la población activa en este tipo de empleos a disminuido de hecho, pasando del 12,1% al 11,9%. A lo largo de este periodo la categoría que ha registrado de lejos el crecimiento más fuerte ha sido la de las «profesiones liberales/cuadros». Esta categoría, en las que están la mayoría de los empleos mejor pagados, pasó del 27,9% al 31,2%.

3.3.2. Según el «Informe de la población activa en los Estados Unidos», realizado por el Ministerio de Trabajo norteamericano en 1994: «La gran mayoría de los empleos creados no son «trabajitos» precarios y sin porvenir, tan populares en la mitología de la economía moderna. La mayoría de los nuevos empleos requieren cualificaciones relativamente bien remuneradas. Los sectores que han progresado más rápidamente en estos últimos diez años son los que requieren altos niveles de estudios, de formación y de especialización.»

3.3.3. Otra crítica dirigida contra los nuevos empleos americanos es que son menos estables que los antiguos. De hecho, el Employee Benefit Research Institute de Washington ha informado recientemente que, por término medio, «los trabajadores americanos conservan el mismo empleo más tiempo que hace 20 o 30 años». Dicho de otro modo, igual de poco fundado es decir que la situación de los trabajadores americanos es más precaria que antes que sostener que la mayoría de los nuevos empleos se crean en el sector de la restauración rápida.

3.4. Hay otro ámbito esencial en el que Europa anda a la zaga de Estados Unidos: el de la movilidad del empleo. Aun cuando la UE ha intentado siempre mejorar este aspecto, y a pesar del mercado único, que se suponía iba a favorecer esa movilidad, la posición de la UE respecto a Estados Unidos se ha deteriorado en realidad considerablemente a lo largo del periodo examinado. La movilidad del empleo en la UE representa actualmente el 25% de la de Estados Unidos, frente al 50% en 1970.

4. Necesidad de la desregulación

4.1. Contrariamente a lo que generalmente se piensa, el mercado de trabajo americano muestra un alto grado de regulación. A continuación se citan algunas de las leyes federales actualmente vigentes que se refieren a los trabajadores del sector privado:

Ley	Efecto
Fair Labor Standards Act — 1938 (Equidad de las normas laborales)	Prevé un salario mínimo nacional y el pago de las horas suplementarias a un 150% por encima de la tarifa normal si se superan las 40 horas semanales
Equal Pay Act — 1963 (Igualdad de salarios)	Establece que hombres y mujeres reciban igual salario por el mismo trabajo
Civil Rights Act — 1964 (Derechos civiles)	Prohíbe la discriminación en materia de empleo por razón de raza, color, sexo, religión, credo o nacionalidad de origen
Age Discrimination in Employment Act — 1967 (Discriminación en materia de empleo por motivos de edad)	Prohíbe la discriminación en materia de empleo de los mayores de 40 años
Employee Retirement Income Security Act — 1967 (Seguridad de los ingresos de los jubilados)	Exige que los regímenes de jubilación se administren ateniéndose a ciertas normas
Americans with Disabilities Act — 1990 (Americanos con discapacidades)	Prohíbe la discriminación en materia de empleo de las «personas cualificadas con una discapacidad»
Family and Medical Leave Act — 1993 (Permisos familiares y de enfermedad)	Prevé 12 semanas de permiso sin sueldo en caso de enfermedad grave de algún familiar y en caso de nacimiento o adopción

4.1.1. Se observará, en primer lugar, que algunas normas van mucho más allá de las aplicadas en la UE y, en segundo lugar, que el proceso de regulación ha continuado durante los últimos años. No hay que olvidar tampoco que cada uno de los cincuenta Estados puede legislar — y legisla — en materia de empleo, y que las normas vigentes en muchos de los Estados son más amplias que la posición de base que establece la ley federal.

4.2. La UE se siente orgullosa con razón de la protección social de que disfrutaban los trabajadores de sus Estados miembros, y cualquier solución que se propusiese para resolver la actual crisis de empleo que implicase dismantelar o recortar este sistema sería considerada inaceptable por una mayoría de la población. No obstante, los ejemplos citados muestran que un grado elevado de protección social y una actuación dinámica para crear empleo no son incompatibles dentro de una misma economía.

4.3. Existe un acuerdo generalizado entre los legisladores, economistas, políticos, científicos y hombres de negocios europeos sobre la importancia que tienen las PYME para la creación de empleo. Es una idea reconocida por la Comisión Europea, la cual declara en su Libro Blanco «Crecimiento, competitividad, empleo», de 1993, que

«Los Estados miembros deberán intentar suprimir las barreras que existen para el aprovechamiento máximo del potencial de creación de empleo de las PYME y sectores de crecimiento de nuevos empleos y actividades, a través de una serie de medidas dirigidas a anticipar y acelerar el crecimiento de las PYME y de nuevos puestos de trabajo»

4.4. Las pequeñas empresas, tanto en Estados Unidos como en la Unión Europea, crean empleo a un ritmo más rápido que las empresas de mayor tamaño. Además, las pequeñas empresas son creadoras de empleos más estables, ya que soportan en menor medida la influencia de las condiciones macroeconómicas. La experiencia americana sugiere que son las microempresas (con menos de cinco trabajadores) las que más empleo crean; así pues, es fundamental que toda estrategia de disminución del paro establezca una distinción entre microempresas y empresas de mayor tamaño incluidas en la definición actual europea de PYME. Esto significa que toda investigación que utilice una base de datos en la que se excluya a estas microempresas (como ocurre en un gran número de estudios) o será irrelevante o inducirá peligrosamente a error, y las conclusiones que pudieran extraerse estarán viciados de origen.

4.5. Es verdaderamente obvio que, si las pequeñas empresas son la principal fuente de creación de empleo en Estados Unidos y la Unión Europea, las PYME estadounidenses han cumplido su papel con mucho más éxito que sus homólogas europeas. La única diferencia aparente que podría explicar esta disparidad es el hecho de que en Estados Unidos prácticamente todas las normas federales en materia de empleo y muchas de las adoptadas en los Estados contienen una cláusula de exención para las pequeñas empresas o las microempresas.

4.5.1. Una de las razones, quizá la principal, de que el Congreso conceda exenciones a todas las microempresas y a algunas pequeñas empresas es que con ello pretende estimular la creación de empleo y el desarrollo económico, y reconoce la contribución clave que prestan estas pequeñas empresas y microempresas a este objetivo loable. Otra razón podría ser que para el propietario de una pequeña empresa resulta mucho más difícil comprender la complejidad de las normas que para un ejecutivo especializado perteneciente a una organización más grande.

4.5.2. Las exenciones son de muy diverso tipo. A veces se basan en el volumen de negocios anual o en el número de trabajadores, y existen diferentes niveles de exención según las leyes. En parte se han concedido gracias a la contribución desproporcionada de las pequeñas empresas a la creación de empleos. Es muy probable que su existencia estimule la creación y el desarrollo de pequeñas empresas. Así pues, pueden ser justamente consideradas como la causa y la consecuencia del éxito de las pequeñas empresas en Estados Unidos.

4.5.3. Podría argüirse que estas exenciones otorgan a las pequeñas empresas una ventaja desleal con respecto sus competidores más grandes. Los límites de la exención seguramente no suponen un obstáculo que haya que franquear a medida que la empresa crece, sino más bien constituyen una línea de división entre un campo seguro (no regulado) y el campo de minas que representa la masa de normas complejas existentes en materia de empleo y en otros ámbitos.

4.5.3.1. La cuestión no es si las pequeñas empresas disfrutaban de ventajas desleales. Más valdría centrarse en las desventajas que subsisten en las grandes empresas debido al exceso de regulación. El lastre real de la regulación es quizá menor para las empresas estadounidenses que para las de la UE, pero es evidente que en Estados Unidos hay un margen considerable para la desregulación, y mucho más en la UE.

5. Comparación con otros países

5.1. Otros países han tenido un éxito considerable en sus esfuerzos por controlar el nivel de desempleo. En particular, Japón, donde según el Libro Blanco de la Comisión de diciembre de 1993, el desempleo nunca ha superado el 3% de la población activa en el transcurso de los últimos 35 años. Cabría pensar

que este notable resultado justificaría basar las políticas europeas en materia de empleo en el modelo japonés, pero hay que reconocer que este éxito se debe, al menos en parte, al hecho de que Japón ha sido autorizado a mantener un desequilibrio de su comercio exterior y que Europa no puede pretender emular. También hay importantes diferencias culturales entre las poblaciones japonesa y europea que hacen muy difícil reproducir las condiciones de trabajo japonesas en un entorno europeo. Por estas razones, la experiencia japonesa no puede considerarse un modelo viable para las políticas de empleo europeas.

6. El objetivo fundamental de la política económica

6.1. Cuanto mayor es la prosperidad, más posibilidades hay de remediar los problemas sociales y medioambientales específicos y satisfacer las aspiraciones más generales de los ciudadanos europeos. Sin crecimiento económico, incluso los niveles existentes de bienestar general y de protección social están en peligro, en especial teniendo en cuenta las tendencias demográficas negativas a las que se enfrentan todos los Estados miembros de la UE.

6.2. Así pues, el objetivo fundamental de la política económica, tanto a nivel nacional como europeo, debe ser alcanzar el nivel sostenible más elevado posible de crecimiento real de la economía, con el fin de contribuir al máximo al bienestar individual y facilitar la realización de objetivos sociales más generales. Ésta es la única manera de salvaguardar el futuro del contrato social.

6.3. Los elementos esenciales que configuran un marco general saneado para la economía son los siguientes:

- (i) saneamiento monetario: control efectivo de la oferta monetaria e inflación moderada
- (ii) saneamiento de las finanzas públicas: mantener los déficit presupuestarios y el nivel de deuda pública dentro de unos límites prudenciales.

7. Situación económica y políticas macroeconómicas actuales

7.1. Desde la publicación, a finales de 1994, del Informe Económico Anual de 1995 de la Comisión, la situación económica internacional y comunitaria ha cambiado considerablemente, confirmando las inquietudes del CES. En su dictamen del 30 de marzo de 1995 sobre el Informe Económico Anual, el Comité mitigaba el optimismo de la Comisión y señalaba que no se habían cumplido las condiciones previas para mantener un ritmo de crecimiento sostenido en 1995 y 1996. En particular, subrayaba el impacto de las perturbaciones monetarias en el componente externo del crecimiento en Europa y las incertidumbres sobre el dinamismo del componente interno, en especial el consumo doméstico, que en teoría debería servir de relevo a la demanda exterior como motor del crecimiento en 1995 y 1996.

7.2. Las turbulencias monetarias que sacudieron los mercados de divisas han debilitado la tasa de crecimiento en Europa; no obstante, más que la inestabilidad de los tipos de cambio, es la tendencia más débil de lo previsto en los gastos de consumo lo que la OCDE cita para justificar la revisión a la baja de sus previsiones de crecimiento. El origen de este fenómeno reside con toda certeza en el elevado nivel de paro persistente y en la consiguiente falta de «sensación de bienestar» en el conjunto de la población: la gente no se siente inclinada a gastar dinero cuando su preocupación principal es la seguridad futura de su empleo.

7.3. Aunque la Comisión y la OCDE no prevean más que una ligera deceleración del crecimiento económico para 1996, el CES juzga la situación económica preocupante en diversos aspectos.

7.3.1. En primer lugar, las presiones ejercidas sobre ciertas divisas dentro del SME reflejan una disminución de la confianza de los mercados en las políticas económicas practicadas en los países afectados y, en particular, la falta de credibilidad de sus programas de ajuste presupuestario y sus objetivos de moderar la inflación. El riesgo de nuevas presiones dentro del SME aumentará a medida que se aproxima la transición a la tercera fase si entre tanto los Estados miembros no demuestran una voluntad política clara de emprender las reformas necesarias.

7.3.2. En segundo lugar, el comportamiento de los mercados de divisas ha puesto de relieve la falta de coordinación de las políticas económicas, tanto a nivel europeo como internacional. A nivel europeo, los Estados miembros deben tratar su política cambiaria como un problema de interés común. A nivel internacional, es necesaria la aplicación plena y leal los acuerdos de la Ronda Uruguay del GATT para que el mundo vea que se concreta la promesa de un incremento de los intercambios comerciales y de la prosperidad en lugar del fantasma de la regionalización y del proteccionismo y de verse sumergido en nuevas guerras comerciales.

7.4. El aspecto más preocupante de esta situación para la economía europea es que podría engendrar un ciclo de crecimiento demasiado corto para poder estimular el empleo de forma estable. Por consiguiente, en este momento de la coyuntura económica, el CES considera que la política económica debe centrarse primordialmente en evitar una evolución que pueda comprometer la continuación del proceso de crecimiento y creación de empleo.

7.4.1. En materia presupuestaria, las conclusiones de la presidencia del Consejo Europeo de Cannes señalan lo siguiente: Para invertir la tendencia del desempleo hay que aplicar políticas monetarias y presupuestarias que tengan por objetivo la estabilidad, conforme a las grandes orientaciones de política económica. El Consejo Europeo pone de relieve que estas políticas macroeconómicas favorecen directamente el empleo, amenazado por el peso de los déficit públicos. Una política presupuestaria rigurosa, además de sus efectos favorables sobre la estabilidad del marco macroeconómico, contribuye al descenso de los tipos de interés, a la inversión y al estímulo del crecimiento. El CES comparte este punto de vista. Tiene la convicción de que a medio plazo la credibilidad de las políticas de saneamiento dependerá del grado de convergencia real entre los Estados miembros; la mejora del rendimiento económico y la reducción del paro darían más credibilidad, a los ojos de los mercados financieros, a la determinación política de algunos Estados miembros de llevar a cabo los ajustes necesarios para acceder a la siguiente fase de la UEM. El CES reitera su llamamiento a todos los gobiernos de los Estados miembros para que aprovechen la oportunidad que ofrece el crecimiento económico sostenido y la caída de los tipos de interés real a largo plazo para proceder a los ajustes presupuestarios que se necesiten para recuperar un nivel de deuda soportable a medio plazo.

7.4.2. La clave para alcanzar, y mantener, estos niveles de deuda es reducir el gasto público. Actualmente, en todos los países de la UE el nivel de gasto público, expresado en porcentaje del PIB, es excesivamente elevado. Una reducción sustancial de este parámetro permitiría no sólo devolver la deuda pública a unos niveles aceptables sino también reducir los impuestos. Esto estimularía el crecimiento económico, al dejar una mayor proporción de recursos nacionales en manos del sector privado de la economía, creador de riqueza, y al aumentar el poder adquisitivo de los consumidores, lo cual, a su vez, crearía empleo y mejoraría significativamente la situación del desempleo. Los efectos beneficiosos de una evolución de este tipo en la opinión pública y la creación de una «sensación de bienestar» contribuirían a un más a estimular el consumo.

7.4.3. El CES insiste en la necesidad de que estas reformas respeten un equilibrio social. La reducción del gasto público por la que se aboga puede y debe realizarse sin ir en detrimento de los servicios públicos de base y la protección social. En todos los países, el coste que entraña la gestión de los servicios está hinchado por el exceso de personal y la lentitud de los trámites burocráticos que son intrínsecos a todo servicio público. Cuanto más elevado es el porcentaje del PIB destinado al sector público, mayor es la proporción de dinero empleado en su administración. Las exenciones de la legislación actual en materia de empleo que propone el CES para las pequeñas empresas contribuirían a reducir sustancialmente los gastos públicos al eliminar la necesidad de gestionar las normas y de verificar su cumplimiento. Aparte de esta medida, todos los servicios públicos presentan un amplio margen para efectuar reducciones de costes.

7.4.4. El incremento de los ingresos reales disponibles derivado de la reducción de los impuestos no son en sí mismos inflacionistas como lo sería el resultante de aumentar los salarios, pero, no obstante, las políticas monetarias deben encaminarse a controlar las tendencias inflacionistas recurriendo al instrumento de los tipos de interés para controlar la oferta monetaria.

7.4.5. En todo el mundo, la experiencia demuestra muy claramente que las economías de presión fiscal moderada son economías de fuerte crecimiento y que las economías de fuerte crecimiento tienen índices de paro poco elevados. En otros términos, baja presión fiscal equivale a bajo índice de paro. A la inversa, los regímenes de fuerte presión fiscal, en particular aquellos en los que a los impuestos excesivos se añade un grado excesivo de regulación, se caracterizan por un alto nivel de desempleo estructural a largo plazo.

8. Políticas del mercado de trabajo

8.1. El CES preconiza una orientación hacia mercados de trabajo más flexibles.

8.2. Insiste una vez más en la importancia de la formación y la educación en todo enfoque estructurado de las políticas de empleo y en el fomento de una cultura empresarial. Deben coordinarse los esfuerzos destinados a crear empleo y a mejorar las cualificaciones de los trabajadores; la formación sin creación de empleo no hará sino aumentar el número de trabajadores altamente cualificados en paro, y la creación de empleo sin formación no tiene futuro, porque faltarán trabajadores con cualificaciones adecuadas a los nuevos empleos que se creen.

8.2.1. La política de empleo debe promover las inversiones destinadas a mejorar la «empleabilidad» de la mano de obra; es decir, se debe reforzar la correspondencia entre la oferta y la demanda en el ámbito de la formación profesional para responder a las necesidades específicas de la economía. Se deben tomar medidas para fomentar la formación continua y mejorar las cualificaciones de los trabajadores. Desde esta perspectiva es necesario crear vías de enlace entre la escuela y la empresa e incentivos para fomentar la formación continua y el aprendizaje en empresas.

8.2.2. Estas políticas destinadas a reforzar los recursos humanos se inscriben en una perspectiva a largo plazo; como precisa la Comisión, se trata de corregir la inadecuación de los actuales sistemas de educación y formación para afrontar el reto de la competitividad a largo plazo. Sin embargo, el paro es una realidad inmediata; de ahí la necesidad de aplicar medidas que tengan efectos rápidos y apreciables contra la destrucción de empleos, con el fin de restablecer la confianza de los ciudadanos europeos en la capacidad de la UE para ofrecer y mantener el nivel de vida al que aspiran y consideran tener derecho.

8.2.3. Las medidas destinadas a aumentar el contenido en empleos del crecimiento se inscriben en un enfoque más a corto plazo. En este sentido, el Consejo Europeo de Cannes insistió especialmente en «la necesidad de fomentar un crecimiento creador de empleo, de reforzar las medidas destinadas a reducir la exclusión profesional de los jóvenes y los desempleados de larga duración y a mejorar el funcionamiento de los mercados de trabajo, en particular mediante la reducción de los costes indirectos del trabajo».

8.2.3.1. El CES apoya la estrategia de reducir los costes no salariales del trabajo. Todo lo que contribuya a reducir el coste del empleo de trabajadores contribuirá a aumentar el número de trabajadores empleados. Los empresarios contratan mano de obra fundamentalmente porque esperan conseguir un excedente (beneficio) de ingresos de producción generados por esa mano de obra. De acuerdo con la teoría de los salarios, respaldada por la experiencia de la práctica, a menor salario habrá más contratación y a mayor salario menos, en igualdad de otros factores. Por consiguiente, a la hora de decidirse a contratar un empresario tendrá en cuenta todos los costes de su decisión. Entre ellos contará los impuestos estatales sobre el empleo y quizá también los costes del despido. Ningún empresario del sector privado puede garantizar que la demanda de su producto o su servicio durará indefinidamente; si la demanda disminuye deberá suprimir empleos para evitar el cese de actividades. Como señala la OCDE en su estudio sobre el empleo, una legislación concebida para desincentivar los despidos mediante el aumento de los costes de licenciamiento para los empresarios puede volver a éstos más reacios a la hora de contratar nuevos trabajadores.

8.2.3.2. En lo que se refiere al tiempo de trabajo, las políticas de empleo deben reflejar la evolución de las estructuras del trabajo tanto en el interior como en el exterior de la UE. De aquí a fin de siglo, la semana tradicional de cinco días/cuarenta horas será probablemente la excepción y no ya la regla; los trabajadores desearán cada vez más, a lo largo de su vida profesional, estructurar por sí mismos su trabajo en función de los cambios en su situación personal y de sus obligaciones familiares. En el futuro, la flexibilidad y la adaptabilidad serán la norma en las relaciones laborales, dos cualidades que deberán demostrar al mismo tiempo los empleados, los empresarios y los legisladores. La mejor forma de adaptar las horas individuales de trabajo a las necesidades individuales es la negociación individual y el acuerdo voluntario entre trabajadores y empresarios.

8.2.3.3. El desarrollo de nuevos empleos es fruto de una economía en expansión y sólo puede conseguirse si los gobiernos aplican políticas macroeconómicas que produzcan crecimiento económico y, especialmente, que creen un clima favorable a la creación y el desarrollo de microempresas.

8.2.3.3.1. Es preciso recordar que los gobiernos, nacionales o europeo, no crean ni pueden crear empleos, del mismo modo que no pueden «proteger» empleos; ambas actividades son función exclusiva de las empresas. La creación de empleo es el resultado natural de operaciones comerciales con éxito desarrolladas en el ámbito de una cultura empresarial orientada hacia la actividad de las empresas, y la mejor contribución que pueden hacer los gobiernos a la creación de empleo, a todos los niveles, es fomentar esta cultura empresarial. Los esfuerzos de los gobiernos por intervenir en este proceso mediante leyes bienintencionadas destinadas a crear empleo, reducir las pérdidas de empleo o corregir las desigualdades entre grupos o categorías específicas de trabajadores han producido invariablemente efectos contraproducentes.

8.2.3.3.2. Los avances tecnológicos aportan la promesa de nuevos empleos pero al mismo tiempo amenazan la existencia de otros antiguos. Es importante que las políticas de empleo adopten una actitud positiva con respecto a las nuevas tecnologías, que sólo son nefastas para la creación de empleo si se las considera en el contexto de viejas concepciones rígidas de la organización social. Los intentos de prolongar la vida de industrias «crepusculares» porque se consideran y aceptan como parte integrante del paisaje social existente sólo pueden precipitar su declive y provocar nuevos aumentos del paro. La UE debería tener por norma en el futuro la apertura a las nuevas oportunidades.

9. La Organización de Cooperación y Desarrollo Económico

9.1. En su «Estudio sobre el empleo: hechos, análisis, estrategias», publicado a mediados de 1994, la OCDE formulaba nueve recomendaciones clave en materia de políticas:

- elaborar una política macroeconómica que favorezca el crecimiento y que, conjugada con políticas estructurales bien concebidas, le dé un carácter sostenible;
- mejorar el marco en el que se inscriben la creación y difusión del saber hacer tecnológico;
- aumentar la flexibilidad del tiempo de trabajo (tanto a corto plazo que a lo largo de toda la vida) conforme a los deseos de los trabajadores y los empresarios;
- crear un clima favorable a la empresa mediante la eliminación de los obstáculos y trabas que se oponen a la creación y el desarrollo de empresas;
- aumentar la flexibilidad de los costes salariales y de la mano de obra mediante la supresión de las barreras que impiden que los salarios reflejen las condiciones locales y el nivel de cualificación de cada cual, en particular de los jóvenes trabajadores;
- revisar las disposiciones relativas a la seguridad del empleo que frenan su expansión en el sector privado;
- hacer más hincapié en las políticas activas del mercado de trabajo y aumentar su eficacia;
- mejorar las cualificaciones y las competencias de la mano de obra, modificando profundamente los sistemas de enseñanza y de formación;
- revisar los sistemas de indemnización del paro y de prestaciones conexas — así como sus interacciones con el sistema fiscal — con el fin de que la colectividad logre sus objetivos fundamentales en materia de equidad de un modo mucho menos perjudicial para el buen funcionamiento de los mercados de trabajo.

9.2. El CES suscribe explícitamente esas recomendaciones.

10. Resumen

10.1. Este resumen puede ser relativamente breve, ya que lo único que se necesita es juntar los cabos existentes en una política coherente que permita la vuelta al trabajo de una parte significativa del ejército europeo de parados.

10.2. En primer lugar, es necesario establecer claramente los objetivos políticos. Se trata de algo muy sencillo: la UE debe crear, a lo largo del ciclo económico, una media de dos millones de empleos adicionales anuales (a tiempo completo o parcial), y no sólo en los próximos cinco años o en la próxima década, sino hasta bien entrado el siglo XXI. Ninguna otra solución remediará la grave crisis de empleo que vivimos en la actualidad, crisis que, además de provocar problemas económicos y sociales, amenaza la estabilidad política de la UE.

10.2.1. Condición previa para ello es mantener saneadas las monedas y las finanzas públicas a nivel nacional y europeo.

10.2.2. Es preciso atajar los déficit presupuestarios mediante la reducción del gasto público; en muchos Estados miembros ésta es la única manera de poder reducir el déficit hasta situarlo en los niveles de convergencia necesarios dentro de los plazos fijados para la Unión Monetaria.

10.2.3. Es preciso fomentar el consumo aumentando los ingresos reales disponibles. Hay sólo dos formas de llevar esto a cabo: aumentando los salarios o reduciendo los impuestos. Lo primero sería una solución inflacionista, porque provocaría un incremento de la oferta monetaria total; si el aumento salarial no fuera acompañado de un aumento equivalente de la productividad, haría disminuir la competitividad de las empresas europeas y, al aumentar el coste de sus productos, sería contraproducente, porque el dinero extra que la gente tendría en el bolsillo se vería contrarrestado por el aumento de los precios, con lo que poco o nada aumentaría el poder adquisitivo real; de modo alternativo, los ingresos adicionales se invertirían en adquirir productos de precio más bajo procedentes de países más competitivos y en consecuencia se dispararían las importaciones, en detrimento de la balanza comercial europea. Por el contrario, reducir los impuestos no es una medida inflacionista, porque no aumenta la oferta monetaria

total, sino que simplemente la redistribuye desde el sector público, consumidor de riqueza, al sector privado, generador de riqueza, en beneficio del crecimiento económico.

10.2.4. Es preciso reducir los impuestos sobre el trabajo, los cuales, ya graven al trabajador o al empresario, son impuestos sobre el empleo.

10.3. El objetivo político principal debe ser crear un clima en el que las pequeñas empresas puedan prosperar y crecer. Los gobiernos tienen un gasto excesivo y muchas grandes empresas (incluso siendo rentables) están reduciendo plantillas. De esto se deduce que la mayoría de los puestos de trabajo que se creen han de surgir de pequeñas empresas y de microempresas.

10.3.1. Estas organizaciones poseen un potencial de crecimiento y creación de empleo que es preciso explotar. El Consejo Europeo de Cannes puso de relieve 'el papel fundamental que desempeñan las pequeñas y medianas empresas (PYME) en la creación de puestos de trabajo y, de manera más general, como factor de estabilidad social y de dinamismo económico. El Consejo Europeo pide a la Comisión que le presente un informe sobre las políticas que se desarrollan actualmente al respecto y sobre los medios de mejorar su eficacia a través de medidas, especialmente fiscales, destinadas a favorecer su creación, a aliviar las cargas administrativas que pesan sobre las mismas y a facilitar su participación en los programas de formación e investigación. El Consejo Europeo destaca la importancia del desarrollo de la inversión, a nivel nacional y a nivel comunitario, en investigación, desarrollo y educación. De igual modo, destaca el interés de combatir, con el objetivo de fomentar el empleo, la competitividad y la innovación, los excesos reglamentarios.'

10.3.1.1. El CES apoya esta estrategia del Consejo Europeo y reclama medidas activas de apoyo a las PYME, especialmente a aquellas que podrían definirse como microempresas. El CES considera que para ello es necesario adoptar medidas fiscales destinadas a facilitar la creación de pequeñas empresas, reducir los trámites burocráticos y fomentar su participación en programas de formación y de investigación; en resumen: crear una economía de empresa. Una economía de empresa es una economía desregulada y con un bajo nivel de impuestos, lo cual implica que los empresarios existentes tienen libertad para expandirse y los empresarios potenciales tienen estímulos para entrar en el mercado con razonables oportunidades de éxito para su empresa.

10.3.2. Un aspecto fundamental de esta estrategia es la desregulación efectiva de las PYME y las microempresas, a las que debería eximirse de las numerosas obligaciones en materia de empleo que han tenido que soportar en los últimos años. Es preciso dar prioridad a la creación de empleo por encima de la protección del empleo. Este programa debería concentrarse inicialmente en empresas que tengan menos de 50 empleados y, dentro de esos límites, deberían establecerse también diferentes niveles de exención, reservando el nivel máximo de desregulación a las empresas que cuenten con menos de 5 empleados.

10.4. El Consejo Europeo de Cannes llegaba a la conclusión de que 'el buen funcionamiento del mercado interior es un elemento fundamental del dinamismo económico y, por consiguiente, de la creación de empleo. La Comunidad y sus Estados miembros deberán dar prioridad a la eficacia del funcionamiento del mercado interior'. El CES coincide con esta conclusión.

10.5. Es preciso llevar a la práctica las recomendaciones formuladas en el informe de la OCDE 'Estudio sobre el empleo: hechos, análisis, estrategias'.

10.6. El desempleo en Europa no es un problema insoluble, pero no se solucionará a no ser que se efectúen cambios radicales de carácter político en lugar de los manidos y desacreditados «remedios» que hasta la fecha han demostrado tan palpablemente su ineficacia. Una cosa debe quedar perfectamente clara: si la UE no da una solución a este problema, la UE no sobrevivirá ... y no merecerá sobrevivir.»

Resultado de la votación

Votos a favor: 51, votos en contra: 105, abstenciones: 8.

Dictamen sobre la propuesta de Decisión del Consejo relativa a la participación financiera de la Comunidad en determinados gastos realizados por los Estados miembros para la aplicación del régimen de control aplicable a la política pesquera común ⁽¹⁾

(96/C 18/17)

El 6 de julio de 1995, de conformidad con los artículos 43 y 198 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social sobre la propuesta mencionada arriba.

El Comité Económico y Social decidió encargar al Sr. Pricolo la preparación de los trabajos en este asunto como Ponente General.

En su 329º Pleno de los días 25 y 26 de octubre de 1995 (sesión del 25 de octubre de 1995) el Comité Económico y Social aprobó por mayoría, ningún voto en contra y dos abstenciones el siguiente dictamen.

1. La presente propuesta de Decisión tiene por objeto responder a la Decisión del Consejo relativa a la prórroga de la participación financiera de la Comunidad en los gastos soportados por los Estados miembros con miras a asegurar la ejecución del régimen de control aplicable a la política pesquera común.

1.1. La propuesta esta encaminada a establecer las disponibilidades de cara a una participación comunitaria en los gastos a partir del 1 de enero de 1996 y hasta el 31 de diciembre de 2000.

2. Observaciones generales

2.1. El Comité apoya en sus líneas generales la orientación subyacente en la Propuesta de Decisión del Consejo.

2.2. El Comité subrayó en diversas ocasiones que el control de las actividades pesqueras es un aspecto indispensable de la PPC. A través de un control, que se pretende sea eficaz, equitativo y transparente, es posible contribuir a mejorar la observancia de las normas actuales, disminuir los despilfarros resultantes de la pesca excesiva y a la supervivencia de este sector de la economía comunitaria.

2.3. Deberían subsanarse las lagunas existentes en materia de control respecto a los barcos de terceros países que exportan o desembarcan en la Unión Europea inmaduros o productos que no respetan la normativa sanitaria vigente.

2.4. El Comité entiende que el éxito de la política de control de pesca implica que los Estados miembros la apliquen de manera equitativa y eficaz. Sin embargo, ante las disparidades que aún subsisten, el Comité considera que únicamente a través del aumento de las competencias y de los medios de control asignados a las instancias competentes comunitarias será posible alcanzar el grado de eficacia deseado.

2.5. Ante la disparidad actual en materia de acciones emprendidas en relación con las infracciones, convendría que los Estados miembros se esforzaran en armonizar las sanciones.

2.5.1. El Comité entiende que, para una mejor equidad y neutralidad, el control en la mar debería ser progresivamente comunitario.

2.6. El Comité valora en su justa medida la participación comunitaria en algunos gastos de los Estados miembros para hacer frente a sus obligaciones en materia de control y para garantizar el cumplimiento de obligaciones de interés comunitario.

2.7. Los barcos de gran tonelaje que van siendo objeto de paralización definitiva, podrían utilizarse, una vez equipados, para la vigilancia, lo que supondría un importante ahorro económico.

2.7.1. El Comité pone de relieve, no obstante, que la mejora del control y de su eficacia a nivel comunitario supone que se le asignen los recursos financieros adecuados. A pesar del pequeño avance realizado, sigue siendo insuficiente la parte del presupuesto comunitario reservado a las actividades de control. Existe una clara desproporción entre la parte del presupuesto comunitario reservada a este epígrafe y la que algunos de nuestros competidores asignan a este mismo fin.

2.8. El nuevo régimen de control aplicable a la política pesquera común que prevé el Reglamento nº 2847/93 estipula nuevas obligaciones que deben cumplir los Estados miembros, como la ampliación del ámbito de las estructuras y mercados, su aplicación al Mediterráneo y a las actividades de pesca de los buques comunitarios tanto en las aguas de terceros países como en alta mar.

2.8.1. Con el presupuesto disponible, aunque se haya aumentado su dotación, será difícil alcanzar plenamente los objetivos perseguidos sobre todo si se considera la reciente ampliación de la Comunidad y el hecho de que, del presupuesto anual para financiar ciertos gastos de los Estados miembros, un montante de 2 millones de ecus se hayan destinado a cumplir compromisos del Consejo con un Estado miembro.

2.8.2. Para que los Estados miembros puedan asumir sus obligaciones comunitarias en materia de control y organizar con seguridad sus inversiones en este ámbito,

(1) DO nº C 186 de 20. 7. 1995, p. 9.

el Comité propugna una mayor flexibilidad en lo tocante a la gestión de los fondos disponibles.

2.9. El Comité no considera justificada la importante modificación realizada por la Comisión en lo referente al porcentaje de la participación comunitaria, en concreto en lo tocante a la adquisición de medios materiales, náuticos y aéreos, para el control, ya que son precisamente estos medios los que más incidencia tienen en los presupuestos de los Estados miembros. Esta incidencia, en el caso de algunos de ellos, puede representar una carga desproporcionada.

2.9.1. Sería del agrado del Comité que se mantuviese el régimen anteriormente previsto en la Decisión 89/631 del Consejo en lo referente al porcentaje de la participación comunitaria.

2.10. La UE no es una comunidad homogénea desde el punto de vista del desarrollo. Varias regiones, especialmente las que integran el Objetivo 1, padecen diversos desequilibrios o dificultades. Esas regiones, como las que dependen especialmente de la pesca, requieren un atención particular por parte de la UE.

2.10.1. La adhesión de los profesionales de la pesca a las medidas de control supone equidad y transparencia para que nadie se sienta discriminado y sujeto a un mayor rigor en el control. La UE debe velar por que se tomen las medidas adecuadas para consolidar la confianza de los pescadores en las medidas de control y en la actuación de la UE, que debe garantizar un trato igual para todos.

2.10.2. Sin querer poner en tela de juicio el compromiso del Consejo frente a un Estado miembro, en este caso Irlanda, el Comité opina que el presupuesto comunitario debe de ser aumentado en la misma cantidad que la subvención financiera suplementaria a favor de Irlanda.

3. Observaciones particulares

3.1. Apartado 2 de artículo 1

Sustitúyase « autoridades nacionales » por « autoridades competentes ».

3.2. Apartado 3 del artículo 1

Sin perjuicio de lo enunciado en 2.5.1, debe aumentarse de la cuantía anual destinada a Irlanda.

3.3. Letra a) del Apartado 1 del artículo 4

Añádase tras « quinquenal » la palabra « previsible ».

3.4. Apartado 1 del artículo 5

Las exigencias formuladas en el punto 3 del Anexo deberían ser redactadas de nuevo para no incrementar más los trámites burocráticos.

En otros casos formulan requisitos que no es posible cumplir.

Hecho en Bruselas, el 25 de octubre de 1995.

El Presidente
del Comité Económico y Social
Carlos FERRER

Dictamen sobre la propuesta de Reglamento (CE) del Consejo que modifica el Reglamento (CEE) nº 2847/93 por el que se establece un régimen de control aplicable a la política pesquera común ⁽¹⁾

(96/C 18/18)

El 7 de julio de 1995, de conformidad con los artículos 43 y 198 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social sobre la propuesta mencionada arriba.

El Comité Económico y Social decidió encargar al Sr. Strauss la preparación de los trabajos en este asunto como Ponente general.

En su 329º Pleno de los días 25 y 26 de octubre de 1995 (sesión del 25 de octubre de 1995), el Comité Económico y Social ha aprobado por mayoría, sin ningún voto en contra y una abstención el siguiente dictamen.

1. El Comité apoya la propuesta por la que se establece el control y cumplimiento de las actividades pesqueras en las zonas biológicamente sensibles de las aguas del hemisferio occidental sometidas a una limitación del esfuerzo pesquero. Las propuestas deberían permitir un control equitativo del esfuerzo pesquero en estas aguas.

2. Los recursos pesqueros en las aguas del hemisferio occidental están sometidos a una enorme presión. Es imprescindible, por lo tanto, proteger dichos recursos y someter su explotación a un control riguroso. Las normas de conservación deben aplicarse de forma eficaz y equitativa. La eficacia de los controles dependerá en gran medida de la convicción de los pescadores de que todos los Estados miembros aplican de forma uniforme las medidas, necesariamente restrictivas. También es necesario convencer a los pescadores de que la viabilidad a largo plazo de su industria dependerá del cumplimiento de las normas de conservación.

3. El control de la pesca requiere pues una mayor participación de la Unión, pero ello no se refleja en las propuestas, que dejan libertad a las autoridades nacionales para decidir qué medidas deben tomarse para evitar la violación del esfuerzo pesquero. En vez de simplemente pedir a los gobiernos que tomen medidas adecuadas para garantizar la eficacia de la política de conservación, el establecimiento de un marco comunitario más eficaz de normas relativas a la conservación, con obligación de cumplimiento para todos los pescadores, incitaría a una mayor obediencia.

⁽¹⁾ DO nº C 188 de 22. 7. 1995, p. 8.

4. En su dictamen emitido en 1994⁽²⁾, el Comité también subrayaba que un control adecuado requería que los servicios de inspección dispusieran de recursos suficientes. Todavía no es así.

5. El Comité reconoce que las propuestas completan la posible introducción de una inspección por satélite que podría ser un método de control mucho más eficaz que los métodos, más complejos desde el punto de vista administrativo, previstos actualmente por la Comisión.

6. En algunos Estados miembros, la carga suplementaria que recae en los capitanes, debido al requisito de registro en tiempo real, es motivo de preocupación. Cabe preguntarse, en particular, si en algunos Estados miembros el sistema radiotelefónico podrá absorber las llamadas suplementarias derivadas de esta obligación. A menos que el sistema permita la comunicación inmediata, cabe dudar de que los capitanes puedan cumplir con los requisitos de registro. El Comité considera que se debería reembolsar a los propietarios de buques el importe de las numerosas y costosas llamadas que deberán realizar, especialmente los pequeños buques, que deben regresar al puerto con mayor frecuencia y, por lo tanto, realizar un mayor número de llamadas.

7. De acuerdo con las propuestas, los buques que desempeñen actividades de pesca en aguas del hemisferio occidental y que durante la misma salida faenen también en otras zonas podrán llevar los artes correspondientes a dicha pesquería, con la condición de que estén colocados de forma segura y que no sea fácil utilizarlos. El Comité considera que esta disposición es la única factible en la actualidad, pero es importante que los servicios de inspección garanticen un cumplimiento riguroso de la gestión del uso de los artes.

⁽²⁾ DO nº C 397 de 31. 12. 1994, p. 19.

Hecho en Bruselas, el 25 de octubre de 1995.

El Presidente
del Comité Económico y Social
Carlos FERRER

Dictamen sobre:

- la propuesta de Reglamento del Consejo por el que se deroga el Reglamento 388/75/CEE relativo a la comunicación a la Comisión de las exportaciones de hidrocarburos a terceros países,
- la propuesta de Reglamento del Consejo por el que se deroga el Reglamento 1055/72/CEE relativo a la comunicación a la Comisión de las importaciones de hidrocarburos,
- la propuesta de Reglamento del Consejo por el que se deroga el Reglamento 1038/79/CEE relativo al apoyo comunitario a un proyecto de explotación de hidrocarburos en Groenlandia, y
- la propuesta de Decisión del Consejo por la que se deroga la Recomendación 79/167/CECA, CEE, Euratom relativa a la reducción de la demanda de energía de los edificios en la Comunidad

(96/C 18/19)

El 20 de octubre de 1995, de conformidad con el artículo 198 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social sobre las propuestas mencionadas arriba.

El Comité Económico y Social decidió encargar la preparación de los trabajos en este asunto al Ponente general, Sr. von der Decken.

En su 329º Pleno de los días 25 y 26 de octubre de 1995 (sesión del 26 de octubre de 1995), el Comité Económico y Social ha aprobado por mayoría con una abstención el siguiente dictamen.

1. Introducción

1.1. Las propuestas objeto de examen se inscriben en el contexto de una reforma de la legislación comunitaria en el sector de la energía y representan una primera etapa del proceso de reducción, simplificación y, en la medida que sea necesario, actualización de la legislación en este ámbito. Asimismo, las propuestas vienen acompañadas de un informe sobre « una reforma de la legislación comunitaria en materia de energía ».

1.2. Debe precisarse que esta reforma es únicamente de carácter parcial. En efecto, el examen que realiza la Comisión sólo afecta en esta fase a los ámbitos del uso racional de la energía y del petróleo. Además, únicamente se refiere a una parte de la legislación en cuestión, 17 actos legislativos de base, la mayoría aprobados entre 1972 y 1976, de los que 15 lo fueron por el Consejo y 2 por la Comisión.

1.3. Las conclusiones a las que llega tras el examen de estos actos llevan a la Comisión a recomendar la derogación de 10 de ellos, ya que cabe mantener la vigencia del resto, 3 de ellos con carácter temporal.

1.3.1. La derogación de 8 de los 10 actos legislativos implica la intervención del Consejo. En el caso de 4 de ellos, el Comité había sido consultado en el marco del procedimiento legislativo que llevó a la aprobación de dichos actos, por lo que así mismo se requiere la consulta al Comité para su derogación, lo que no es el caso de las otras cuatro propuestas sometidas al Consejo. Estas

ocho propuestas figuran en una Comunicación que acompaña al informe de la Comisión.

1.3.2. La Comisión justifica sus propuestas de derogación, de las que 7 se realizarían en el ámbito del uso racional de la energía y 3 en el del petróleo, fundamentalmente por la pérdida de valor práctico de los actos en cuestión o su superación por el desarrollo del proceso legislativo.

1.4. Si el Consejo diese su visto bueno a las conclusiones a las que ha llegado la Comisión, se deberían derogar cuatro reglamentos de aplicación: uno del Consejo y tres de la Comisión.

1.5. En este mismo informe, la Comisión propone simplificar su decisión de aplicación 77/190/CEE, y sus modificaciones ulteriores, de la Directiva 76/491/CEE, de 4 de mayo de 1976, relativa a un procedimiento comunitario de información y consulta de los precios del petróleo crudo y de los productos petrolíferos en la Comunidad.

1.6. Por otra parte, la Comisión considera que dos resoluciones del Consejo sobre el uso racional de la energía han perdido su valor práctico ya que su contenido se retoma en un acto jurídico vinculante. Dado que la falta de carácter legislativo de dichos actos impide su derogación, la Comisión propone que, en el futuro, dichas resoluciones ni se mencionen en actos jurídicos, ni se publiquen.

1.7. Este informe, y las propuestas de derogación que lo acompañan, constituyen una primera respuesta a la invitación hecha por el Consejo de Ministros de Energía en su reunión del 29 de noviembre de 1994, el cual instó a la Comisión a presentar, por una parte, un informe de evaluación de los instrumentos comunitarios en el sector de la energía y, por otra, a elaborar en su caso propuestas encaminadas a simplificar y reducir la legislación comunitaria. Al mismo tiempo, la Presidencia del Consejo había elaborado una primera lista de actos legislativos para examen, de los que precisamente se trata en el informe.

1.7.1. Estos documentos constituyen la primera materialización en el sector energético del compromiso contraído por la Comisión en el Consejo Europeo de Bruselas de diciembre de 1993, no sólo de reformar la totalidad de la legislación comunitaria a la vista, en concreto, del principio de subsidiariedad, sino, además y cuando proceda, de proponer su reducción y simplificación, con objeto de suprimir las rigideces inútiles o excesivas desde un punto de vista normativo que condicionan a la economía europea, garantizar la utilidad práctica de la legislación en cuestión y mejorar su comprensión.

1.7.2. Este compromiso respondía a las demandas, manifestadas en las conclusiones de los Consejos Europeos celebrados en Lisboa en 1992 y en Edimburgo en diciembre del mismo año, de reducir y simplificar la legislación comunitaria.

1.8. Paralelamente a las propuestas objeto de examen y en el marco de la reforma de la legislación comunitaria, la Comisión propone refundir y simplificar el Reglamento del Consejo 1056/72 CEE, tal y como quedó modificado por el Reglamento 1215/76 CEE, relativo a la comunicación a la Comisión de los proyectos de inversión de interés comunitario en los sectores del petróleo, del gas natural y de la electricidad, cuya finalidad es facilitar la comprensión de dicho Reglamento, así como garantizar la máxima utilidad de las informaciones recogidas.

1.8.1. Esta propuesta, sobre la que se consulta así mismo al Comité, y los motivos que la justifican, se recogen en otro documento de la Comisión (doc. COM(95) 118 final).

1.9. Debe precisarse que, la Comisión pretende ampliar posteriormente la reforma de la legislación en materia de energía a otros sectores no cubiertos por el presente informe.

2. Observaciones generales

2.1. El Comité considera que el examen de la legislación comunitaria en materia de energía, al que procede la Comisión a instancia del Consejo, es al mismo tiempo útil y oportuno. No obstante, estima que en aras de una mayor claridad, sería preferible que la Comisión

precisara quién y cómo elaboró la lista de los actos legislativos objeto de examen y cual fue el criterio seguido para seleccionarlos.

2.2. El Comité lamenta la falta de una breve descripción del contexto de la política energética, en el marco del cual se inscriben esta y las siguientes reformas.

2.3. El Comité previene contra los riesgos de reexaminar la política comunitaria en el ámbito de la energía si con el pretexto de reducirla y simplificarla, esta reforma lleva a la derogación de partes enteras de la legislación comunitaria en este sector. Subraya que tal actuación no adquiere plenamente todo su sentido si no tiene por fin aumentar la pertinencia, la coherencia y la eficacia de la acción comunitaria en este ámbito, teniendo sobre todo en cuenta la consecución de los objetivos de política energética que la Unión Europea se fijó en 1986⁽¹⁾ por última vez.

2.4. El Comité toma buena nota de los motivos en que se basan las propuestas de derogación contenidas en la Comunicación de la Comisión y las aprueba, especialmente aquellas sobre las que se le ha consultado formalmente. Considera que no tiene ninguna observación que hacer sobre estas últimas.

2.5. En líneas generales, el Comité constata que, en primer lugar, la derogación de los actos legislativos mencionados es más bien muestra de un proceso de «limpieza jurídica» que no contribuye a una verdadera simplificación de la legislación comunitaria en vigor. Prueba de esto, si fuera necesario, es el carácter obsoleto de la mayoría de los actos jurídicos cuya derogación ha propuesto la Comisión.

2.6. Así, en materia de uso racional de la energía, los ámbitos abarcados por las cinco recomendaciones que la Comisión propone derogar han sido cubiertos por la Directiva 93/76/CEE del Consejo, de 13 de septiembre de 1993, relativa a la limitación de las emisiones de dióxido de carbono mediante la mejora de la eficacia energética (SAVE)⁽²⁾.

2.6.1. Por ello estima que todo acto legislativo debería incluir, siempre que resulte apropiado, disposiciones que deroguen los actos legislativos en vigor que se hayan vuelto obsoletos.

(1) DO nº C 241 de 25. 9. 1986, p. 1.

(2) DO nº L 237 de 22. 9. 1993, p. 28.

2.6.2. En segundo lugar, el Comité lamenta la insuficiencia de motivos que justifiquen la propuesta de la Comisión de mantener vigentes la Recomendación 77/713/CEE⁽¹⁾ y la Directiva 78/170/CEE⁽²⁾, lo que hace difícil cualquier apreciación sobre la legitimidad de este mantenimiento. En efecto, el informe de la Comisión no contiene ninguna información que permita concluir que los actos jurídicos en cuestión siguen siendo pertinentes en el marco de la consecución de los objetivos específicos que se desea alcanzar, entre otros el uso racional de la energía. El hecho de que sólo hayan sido parcialmente superados por el desarrollo del proceso legislativo no constituye en sí mismo un motivo suficiente para mantenerlos en vigor.

2.6.3. Lo anteriormente dicho es válido sobre todo en el caso de la Directiva 78/170/CEE, respecto de la cual la misma Comisión señala las lagunas originales y en consecuencia, la aplicación no uniforme de esta directiva por parte de los Estados miembros.

2.6.4. El Comité no duda que la Comisión ha evaluado convenientemente, tanto desde la perspectiva de los objetivos energéticos comunitarios, como de los objetivos específicos perseguidos en el marco de los actos mencionados, la utilidad y la oportunidad de que estos últimos continúen en vigor. En consecuencia, nada se opone a que se mencionen, aunque sea brevemente, los motivos, de fondo y de forma, que la llevaron a estas conclusiones. Tal paso hubiera respondido plenamente a la exigencia de transparencia que, según el Comité, debe presidir cualquier reforma de la legislación comunitaria vigente.

2.6.5. El Comité invita a la Comisión a que continúe el examen de la legislación en materia de uso racional de la energía, elabore un informe sobre la aplicación efectiva por parte de los Estados miembros de los actos jurídicos siguientes —entre otros de las disposiciones de aplicación— y examine la pertinencia y oportunidad bien de su mantenimiento o sustitución por disposiciones comunitarias más vinculantes, bien de su reforma o derogación:

- Recomendación 76/494/CEE del Consejo, de 4 de mayo de 1976, relativa al uso racional de la energía consumida por los vehículos de carretera mediante una mejora de los hábitos de conducción⁽³⁾;
- Recomendación 76/495/CEE del Consejo, de 4 de mayo de 1976, relativa al uso racional de la energía consumida en el transporte urbano de pasajeros⁽⁴⁾;

- Recomendación 77/714/CEE del Consejo, de 25 de octubre de 1977, relativa a la creación de órganos o comités consultivos en los Estados miembros con objeto de promover la producción combinada de calor y de fuerza, así como la valorización del calor residual⁽⁵⁾;
- Recomendación 82/604/CEE del Consejo, de 28 de julio de 1982, relativa al estímulo a las inversiones en materia de uso racional de la energía⁽⁶⁾.

2.7. En materia de legislación petrolífera, el Comité constata que, a pesar de reconocer que dicha legislación ha perdido en gran parte su utilidad práctica, la Comisión recomienda el mantenimiento en vigor temporalmente de varios actos legislativos, todos ellos destinados a permitir que la Unión Europea pueda hacer frente a situaciones de dificultad para abastecerse de petróleo crudo y productos petrolíferos, hasta la aprobación por el Consejo de una nueva legislación de crisis.

2.7.1. El Comité observa que el arsenal legislativo comunitario actual para situaciones de crisis, no se limita únicamente a las tres decisiones examinadas por la Comisión en su informe. Hay otros actos legislativos entre los que podemos mencionar:

- Directiva 68/414/CEE del Consejo, de 20 de diciembre de 1968, por la que se obliga a los Estados miembros de la CEE a mantener un nivel mínimo de reservas de petróleo crudo y/o productos petrolíferos⁽⁷⁾;
- Decisión 68/416/CEE del Consejo, de 20 de diciembre de 1968, relativa a la celebración y ejecución de los acuerdos intergubernamentales especiales relativos a la obligación de los Estados miembros a mantener un nivel mínimo de reservas de petróleo crudo y/o productos petrolíferos⁽⁸⁾;
- Directiva 73/238/CEE del Consejo, de 24 de julio de 1973, relativa a las medidas destinadas a atenuar los efectos producidos por las dificultades de abastecimiento de petróleo crudo y productos petrolíferos⁽⁹⁾;
- Directiva 75/405/CEE del Consejo, de 14 de abril de 1975, relativa a la limitación del uso de productos petrolíferos en las centrales eléctricas⁽¹⁰⁾.

2.7.2. Dentro de este contexto, el Comité estima que la rápida aprobación de una nueva legislación en la materia, adaptada al mercado interior, además de tener plenamente en cuenta los cambios estructurales del mercado petrolífero en el transcurso de los últimos veinte años y asegurar una estrecha complementariedad con los mecanismos previstos en el marco de la Agencia Internacional de la Energía, debería contribuir de manera substancial a reducir y simplificar la legislación comunitaria en este sector.

2.7.3. Asimismo, lamenta que en el seno del Consejo todavía no se haya logrado ningún acuerdo sobre tales medidas. Las últimas propuestas de la Comisión en la

⁽⁵⁾ DO nº L 295 de 18. 11. 1977, p. 5.

⁽⁶⁾ DO nº L 247 de 23. 8. 1982, p. 9.

⁽⁷⁾ DO nº L 308 de 23. 12. 1968, p. 14.

⁽⁸⁾ DO nº L 308 de 23. 12. 1968, p. 19.

⁽⁹⁾ DO nº L 228 de 16. 8. 1973, p. 1.

⁽¹⁰⁾ DO nº L 178 de 9. 7. 1975, p. 26.

⁽¹⁾ Recomendación del Consejo, de 25 de octubre de 1977, relativa al uso racional de la energía en las empresas industriales DO nº L 295 de 18. 11. 1977, p. 3.

⁽²⁾ Directiva del Consejo, de 13 de febrero de 1978, relativa a las prestaciones de los generadores de calor utilizados para calefacción de locales y producción de agua caliente en inmuebles no industriales nuevos o existentes, así como al aislamiento de la distribución de calor y agua caliente en inmuebles nuevos no industriales — DO nº L 52 de 23. 2. 1978, p. 32.

⁽³⁾ DO nº L 140 de 28. 5. 1976, p. 14.

⁽⁴⁾ DO nº L 140 de 28. 5. 1976, p. 16.

materia datan de abril de 1992. En relación con esto, el Comité toma nota de lo anunciado por la Comisión en el informe objeto de examen de que había comenzado sus reflexiones con el fin de formular lo antes posible nuevas propuestas.

2.7.4. El Comité subraya la urgencia de tomar decisiones para que la Unión Europea esté dotada de los instrumentos indispensables y apropiados para poder reaccionar rápidamente ante cualquier dificultad en su aprovisionamiento de energía y desenvolver eficazmente una situación de este tipo.

2.7.5. Dicho esto, el Comité se cuestiona la legitimidad de la vigencia, aun de forma temporal, de actos legislativos, únicamente porque aún no se han sustituido por disposiciones más apropiadas y conformes con las normas de los Tratados y del derecho derivado.

2.7.6. Desde esta perspectiva, tal como lo reconoce la Comisión, debe constatar que, en lo esencial, los tres actos legislativos en cuestión han perdido su razón de ser.

2.7.7. Por otra parte, el Comité considera que pueden existir dudas legítimas sobre la compatibilidad de al menos uno de los tres actos con las disposiciones del Tratado relativas al mercado interior. La Decisión

77/186/CEE del Consejo, de 14 de febrero de 1977, relativa a la exportación de petróleo crudo y de productos petrolíferos de un Estado miembro a otro en caso de dificultades de abastecimiento ⁽¹⁾ prevé que las exportaciones hacia un otro Estado miembro se sometán a autorización. Tal medida parece difícilmente compatible con el estado actual de la integración europea y, en particular, con la supresión de los controles fronterizos.

2.7.8. En estas condiciones, el Comité se pregunta si no se debería igualmente considerar la derogación de los tres actos legislativos objeto de discusión, cuya vigencia, aun temporal, aparece poco justificada desde el punto de vista de una plusvalía comunitaria.

2.8. Por último, el Comité precisa que aprueba plenamente la intención de la Comisión de extender el examen de la legislación comunitaria del ámbito de la energía a sectores no cubiertos por el informe examinado.

2.8.1. En esta línea, el Comité insiste en que la Comisión precise claramente en los informes que presentará, no sólo los motivos que la lleven a proponer la derogación de algunos actos legislativos examinados, sino también los que la empujen a recomendar la vigencia de otros.

(1) DO nº L 61 de 5. 3. 1977, p. 23.

Hecho en Bruselas, el 26 de octubre de 1995.

*El Presidente
del Comité Económico y Social*

Carlos FERRER

Dictamen sobre la propuesta de Reglamento (CE) del Consejo relativo a la comunicación a la Comisión de los proyectos de inversión de interés comunitario en los sectores del petróleo, del gas natural y de la electricidad

(96/C 18/20)

El 19 de octubre de 1995, de conformidad con el artículo 198 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social sobre la propuesta mencionada arriba.

El Comité Económico y Social decidió encargar al Sr. Pardon la preparación de los trabajos en este asunto como Ponente general.

En su 329º Pleno de los días 25 y 26 de octubre de 1995 (sesión del 26 de octubre de 1995), el Comité Económico y Social ha aprobado por una amplia mayoría con una abstención el siguiente dictamen.

1. Introducción

1.1. Esta propuesta de Reglamento trata de actualizar, a la luz de la situación actual y de las experiencias habidas, los reglamentos anteriores que prevén la comunicación a la Comisión de los proyectos de inversiones de interés comunitario en los sectores del petróleo, del gas natural y de la electricidad.

1.2. Este Reglamento responde a las orientaciones recogidas en el Consejo Europeo de Edimburgo de diciembre de 1992, por las que la Comisión se comprometía a comprobar la necesidad de adaptar la legislación existente conforme al principio de subsidiariedad y, en consecuencia, a corregirla.

1.3. A iniciativa de la Comisión y teniendo en cuenta los resultados de la aplicación del Reglamento 1056/72, modificado por el Reglamento 1215/76, se propone refundirlos en un nuevo Reglamento con vistas a proporcionar a la Comisión las informaciones precisas sobre las previsiones de proyectos de inversiones energéticas de interés comunitario, permitiendo disponer de una visión de conjunto de la evolución prevista de las capacidades y equipos del sector energético en la Comunidad.

2. Observaciones generales

2.1. El Comité acoge favorablemente la revisión de la legislación existente mediante su refundición en un nuevo Reglamento que se circunscribe en la óptica del respeto a los principios de transparencia, simplificación y eficacia de la legislación comunitaria.

2.2. En línea con los recientes dictámenes del Comité Económico y Social, especialmente los relativos a la Política Energética Comunitaria⁽¹⁾, el nuevo Reglamento, que deberá incluir informaciones lo más completas posible y disponibles en un tiempo útil sobre las futuras inversiones, se considera necesario por las siguientes razones:

2.2.1. Constituye un elemento imprescindible para delimitar los futuros escenarios energéticos que se sitúan en la base de la realización de una política energética común.

2.2.2. La disponibilidad de información sobre las nuevas capacidades de futuro debe servir para valorar los progresos que se realizan en la seguridad del aprovisionamiento y también será necesaria para aplicar en la práctica las nuevas orientaciones de las directivas para la creación del mercado interior en los sectores de la electricidad y del gas.

2.2.3. La disponibilidad de la información y su difusión contribuirá de forma indirecta a evitar que se produzcan duplicaciones de capacidad en sectores de alta intensidad/largos plazos de construcción de instalaciones.

2.3. El Comité considera que la información solicitada en el Reglamento debe obedecer exclusivamente a necesidades de planificación de política energética y de la fabricación de equipos. En este sentido, resalta la conveniencia de que dicha información contribuya a una mejor protección del medio ambiente.

2.4. Los análisis que la Comisión realiza en su informe anual sobre las inversiones de interés comunitario en los sectores concernidos⁽²⁾ muestran ciertos problemas en relación a la disponibilidad de los datos dentro de los plazos fijados y a la representatividad de los mismos. En este sentido, el Comité considera positivas las modificaciones introducidas, tanto en relación a la reducción de la cantidad de información requerida como a la ampliación de sus plazos de entrega a la Comisión Europea. Ello redundará en una mayor calidad de la información y contribuirá a cumplir los objetivos del presente Reglamento.

2.5. El Comité acoge favorablemente las modificaciones introducidas en el nuevo reglamento referente a los proyectos de interés común en las redes transeuropeas de energía, siguiendo las orientaciones establecidas en el artículo 129 C del Tratado de la Unión. A su juicio, ello permitirá actuar en beneficio de una mayor cohesión

⁽¹⁾ Dictamen del Comité Económico y Social de 14 de septiembre de 1994, DO nº C 393 de 31. 12. 1994, p. 95 y siguientes. Dictamen del Comité Económico y Social de 5 de julio de 1995, DO nº C 256 de 2. 10. 1995, p. 34.

⁽²⁾ SEC(94) 1918 final.

y facilitará el funcionamiento de un verdadero mercado interior de la energía.

2.6. El Comité considera necesario proceder a la revisión con la mayor brevedad del Reglamento 3025/77 que desarrolla en la práctica la aplicación del Reglamento 1056/76, en línea con las novedades introducidas en el presente Reglamento y las sugerencias formuladas por el propio Comité.

3. Observaciones específicas

3.1. En lo que se refiere a la obtención de la información, la nueva redacción del artículo 1 introduce una mayor libertad para los Estados miembros, que podrán optar por solicitarla directamente a las empresas u obtenerlas por otros medios. En opinión del Comité, dicha libertad introduce una cierta ambigüedad contraria a la transparencia perseguida por el nuevo Reglamento. En este sentido, el Comité considera que debería existir una redacción mucho más clara en el texto propuesto, que no dejara duda alguna en lo que se refiere al respeto del principio de subsidiariedad y al objetivo de simplificación administrativa. Y en cualquier caso, cuando el Estado miembro decida libremente la

f fuente de obtención de datos, éste deberá señalar el origen de la misma, en consonancia con aquel principio de transparencia.

3.2. El Reglamento mantiene unas capacidades mínimas de notificación para las centrales térmicas de 200 MW (Anexo 1, punto 3). En opinión del Comité, este límite podría ser excesivo si se tiene en consideración la proliferación que experimentan las nuevas unidades de tecnologías de ciclo combinado, cuya dimensión en general suele ser menor.

3.3. La inversión privada puede implicar el ejercicio de la confidencialidad comercial, que debe ser respetada.

En este sentido el Comité recuerda el dictamen aprobado el 31 de enero de 1990 sobre la «Comunicación a la Comisión de los proyectos de inversión de interés comunitario en los sectores del petróleo, del gas natural y de la electricidad» ⁽¹⁾.

3.4. En el artículo 3 debería incluirse al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social como receptores del informe publicado con ocasión de la aplicación de este Reglamento.

⁽¹⁾ DO nº C 73 de 26 3. 1990, p. 26.

Hecho en Bruselas, el 26 de octubre de 1995.

El Presidente
del Comité Económico y Social
Carlos FERRER

Dictamen sobre la comunicación de la Comisión y propuesta de Decisión del Consejo sobre las actividades de la Comisión en materia de análisis, investigación, cooperación y acción en el ámbito del empleo (ESSEN) ⁽¹⁾

(96/C 18/21)

El 15 de septiembre de 1995, de conformidad con el artículo 198 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social sobre la comunicación y la propuesta mencionadas arriba.

La Sección de Asuntos Sociales, Familia, Educación y Cultura, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 5 de octubre de 1995 (Ponente: Sr. Koryfidis).

En su 329º Pleno de los días 25 y 26 de octubre de 1995 (sesión del 26 de octubre de 1995), el Comité Económico y Social ha aprobado por unanimidad el siguiente dictamen.

1. Introducción

El empleo, un reto fundamental para la Unión Europea de hoy

1.1. Desde la publicación del Libro Blanco (diciembre de 1993) y las reuniones del Consejo Europeo en Bruselas (diciembre de 1993), Corfú (junio de 1994) y Essen (diciembre de 1994), el problema del empleo y del paro ocupa el centro de la reflexión y de la investigación política, económica y social europeas.

1.2. El trabajo de investigación y de análisis realizado durante todo este periodo sobre el particular han permitido poner de relieve sus dimensiones concretas y extraer las conclusiones siguientes sobre el carácter, la dimensión y las diversas ramificaciones del problema:

- el empleo no es un subproducto del crecimiento sino que ocupa el mismo centro del desarrollo;
- la recuperación económica por sí sola no es suficiente para resolver los problemas del empleo;
- el asunto exige una colaboración más estrecha entre la Comisión y los Estados miembros, así como una coordinación más eficaz, en especial en los ámbitos del análisis, de la investigación, de la cooperación y de la acción en materia de empleo y mercado del trabajo.

1.3. Las conclusiones citadas (por lo demás, generalmente admitidas) ponen también de relieve la dimensión social del problema, que puede asimismo constituir el punto de partida de todas las investigaciones encaminadas a encontrar una solución.

En cualquier caso, es importante subrayar que problemas como el paro perjudican al ideal comunitario y arrastran a amplios sectores de la población europea, integrados por ciudadanos especialmente vulnerables, a una situa-

ción de marginalidad, de desamparo y de hostilidad hacia la Unión Europea propiamente dicha.

1.4. En este contexto, la resolución del problema del empleo constituye verdaderamente el reto fundamental con que se enfrenta hoy en día la Unión Europea.

2. Observaciones generales

2.1. *Conocimientos y experiencia relativos a la dimensión, a las causas y a la evolución probable del problema del empleo*

2.1.1. Durante mucho tiempo, las actividades de la Comisión en materia de observación, análisis, investigación y acción en el ámbito del empleo han estado determinadas por dos parámetros:

- la concepción política dominante del empleo (según la cual éste es un subproducto del crecimiento) y, por consiguiente,
- el modesto nivel de recursos que se le asignan (10 millones de ecus al año para el programa actual).

2.1.2. A pesar de estas restricciones, el trabajo que se ha logrado realizar es importante. La contribución del observatorio europeo del empleo (MISEP) y del sistema comunitario de documentación en materia de empleo (SYSDM) es sustancial.

Sus datos han proporcionado medios para determinar la amplitud del problema y han constituido también la base de estudios que han desembocado en una nueva concepción del empleo y del paro en Europa y en la formulación de propuestas originales en esta materia.

2.1.3. Además, la Comisión sin duda ha realizado un trabajo de gran utilidad con el lanzamiento de los programas LEDA (Local Employment Development Action), ILE (iniciativas locales para el empleo de las mujeres) y ERGO (reintegración de parados de larga duración en el mercado de trabajo) y con el desarrollo

⁽¹⁾ DO nº C 235 de 9. 9. 1995, p. 8.

de las redes TURN (Trade Union Regional Network, que se ocupa de la creación de empleo y la formación profesional de los parados) y EGLEI (una asociación internacional de agencias de desarrollo local).

2.1.4. En cualquier caso, este nuevo modo de abordar el problema del empleo y el lugar destacado que se asigna entre las prioridades de la Unión abren nuevas perspectivas para que el papel de la Comisión en este ámbito adquiera una dimensión diferente, tanto en términos cuantitativos como cualitativos.

2.2. *El CES y el tema del empleo y del paro*

2.2.1. Desde hace tiempo el CES viene llamando la atención del Consejo y de la Comisión sobre la necesidad de lograr en materia de empleo una estrategia nueva que acompañe y favorezca el crecimiento.

2.2.2. En su informe anual de 1992 sobre la situación social, el CES subraya en particular que es necesario mejorar la situación del mercado del empleo y propone que se fomenten de forma inmediata las inversiones creadoras de puestos de trabajo y que la Comisión utilice los medios de que dispone para practicar una política de apoyo de los esfuerzos llevados a cabo en este ámbito por los gobiernos de los Estados miembros.

2.2.2.1. Para luchar contra el paro, el CES ha propugnado (por ejemplo en su dictamen sobre el Libro verde sobre la política social) el principio de que cada trabajador debe tener acceso, a lo largo de toda su vida profesional, a la formación continua, que debe considerarse como parte integrante de las políticas de empleo.

Paralelamente, preconiza la aplicación de una política preventiva orientada a la reconversión y el perfeccionamiento de los trabajadores amenazados por el paro.

2.2.3. A raíz de la entrada en vigor del nuevo Tratado de la Unión Europea y de la publicación del Libro Blanco «Crecimiento, competitividad y empleo», el CES solicita en su resolución del 1 de junio de 1994 que el Consejo conceda formalmente el primer lugar en la escala de prioridades al problema del empleo en la Unión Europea y que lo tenga en cuenta en las orientaciones generales de las políticas económicas previstas en el artículo 103 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea. En el mismo documento, el CES cita como objetivo la disminución del paro y la creación de puestos de trabajo, sobre todo para los jóvenes.

2.2.4. Numerosos dictámenes del CES relativos a este problema expresan sus propias posturas y constituyen por lo tanto una aportación importante y positiva en este sentido: tal es el caso, por ejemplo, de los dictámenes sobre la «Recomendación del Consejo sobre el acceso a la formación profesional continua», sobre el «Programa de acción para la aplicación de una política de formación profesional», etc.

Más importantes aún son los diferentes dictámenes de iniciativa del CES sobre el tema, como el dedicado a las «Consecuencias de la introducción de nuevas tecnologías para el empleo» o el que trata sobre el «Paro juvenil», etc.

2.2.5. Finalmente, la contribución del Pleno especial que el CES dedicará a este tema en octubre de 1995 se anuncia rica y fructífera en la perspectiva de la resolución del problema.

3. Observaciones específicas

3.1. El CES declara su acuerdo de principio con la Comisión cuando ésta señala que en la Cumbre de Essen ha surgido la esperanza de que surjan las condiciones necesarias para una salida de la crisis del empleo.

Sin embargo, desea señalar que es conveniente mantener viva esta esperanza y reforzarla mediante medidas concretas inmediatas en los casos en que las grandes políticas de la Unión Europea creen problemas de paro adicionales.

3.2. Convencido de que una de las condiciones para salir de una crisis, sean cuales fueren su forma y su amplitud, consiste en conocer todas sus facetas y todas sus causas, el CES aprueba igualmente las líneas directrices de la nueva estrategia de análisis, de investigación, de cooperación y de acción propuesta por la Comisión en el ámbito del empleo. Conviene, no obstante, que las partes sociales participen directamente y desde el principio en la fijación y definición de prioridades en lo que se refiere al tipo de estudios y de acciones a efectuar. Podría crearse a tal fin un Comité consultivo.

3.2.1. El CES concede una importancia muy especial a las investigaciones y acciones previstas de la Comisión relativas a las condiciones de creación y de supresión de puestos de trabajo, los estudios que se han de efectuar en este ámbito y la correlación entre, por un lado, los nuevos puestos de trabajo y, por otro lado, el crecimiento y el carácter mundial que tiene ya el problema del empleo.

El CES debe sin duda desempeñar un papel específico y apreciable en el marco del desarrollo de estas acciones.

3.3. El CES señala asimismo que la Comisión debe dar más peso y un contenido más concreto a las acciones relativas a la puesta en práctica de medidas en favor de grupos especialmente afectados por el paro, como son los jóvenes, los parados de larga duración, los trabajadores de edad avanzada y las mujeres en el paro. Añade que también debería prestarse una atención prioritaria a las minorías étnicas y demás sectores desfavorecidos para los que debe recurrirse igualmente a la contribución de las organizaciones de la economía social.

3.4. Asimismo, conviene hacer especial hincapié y puntualizar más el tema de la promoción y el fomento de iniciativas tomadas principalmente a nivel regional y local que ofrezcan posibilidades de creación de empleo.

Estas medidas resultan tanto más necesarias cuanto que estos nuevos puestos de trabajo pueden responder a nuevas necesidades, por ejemplo en el sector del medio ambiente y de los servicios sociales.

3.5. El CES, que siempre ha considerado crucial mantener al corriente e informar al ciudadano europeo de las opiniones, decisiones y acciones de los órganos de la Unión Europea, se felicita del desarrollo de una política más activa —en la medida de lo posible— de difusión de las diversas informaciones reunidas en relación con el empleo y las correspondientes políticas de la Unión.

3.6. Finalmente, y aunque siendo partidario de que este tipo de cuestiones se resuelvan a nivel local y regional, el CES ve sin embargo con buenos ojos el papel asignado a la Comisión en la resolución del problema que nos ocupa.

El carácter mundial que han alcanzado ya los parámetros del problema, unido a la necesidad de llegar a una coordinación y de obtener una participación meditada y sustancial del conjunto de los actores implicados en él, exige verdaderamente que se fomenten las relaciones sociales a todos los niveles y necesita la política que se propone.

Parece conveniente adoptar las medidas necesarias para tratar esta cuestión y examinar las posibilidades de un diálogo internacional en cuyo marco buscar soluciones de alcance mundial.

La Conferencia mundial sobre el desarrollo social constituyó el inicio de una concertación de este tipo. El éxito de las negociaciones sobre la liberalización del comercio internacional es un ejemplo a imitar.

3.7. En cualquier caso, el CES subraya que es conveniente seguir acelerando el ritmo de las investigaciones destinadas a encontrar salidas a la crisis del empleo y a la lucha contra el paro.

La propuesta de acción concreta de la Comisión ofrece un instrumento excelente al servicio de los esfuerzos desplegados para explorar, describir y elucidar el problema, y también para encontrar una solución apropiada.

Todas las vías que conduzcan a la resolución de la crisis pasarán no obstante por el crecimiento: en este terreno se desarrollará la confrontación decisiva; en este frente habrá que luchar, de un modo aún más decidido.

Las iniciativas comunitarias que existen ya en la materia, como las redes transeuropeas, deben desarrollarse a un ritmo más ágil, en la medida en que es necesario buscar nuevas acciones de desarrollo vinculadas de modo más específico a la calidad de vida, al modelo social europeo y al medio ambiente.

3.8. La Conferencia Intergubernamental, su contenido y sus resultados mostrarán finalmente si toda esta efervescencia a propósito del problema del empleo y del paro tendrá o no una contrapartida concreta.

El CES insiste en la necesidad de que la Conferencia Intergubernamental de 1996 abra perspectivas para una Unión Europea que resulte aceptable a sus ciudadanos, fuerte en todos los sentidos y animada por un espíritu de cooperación y solidaridad.

En esa UE, el problema del empleo y del paro deberá ser considerado como un problema político y abordado como tal. La Europa del siglo XXI no puede asimilarse a una Europa de parados pobres.

Hecho en Bruselas, el 26 de octubre de 1995.

El Presidente
del Comité Económico y Social
Carlos FERRER

Dictamen relativo al «Libro Verde sobre las modalidades de transición a la moneda única»

(96/C 18/22)

El 21 de junio de 1995, la Comisión decidió consultar al Comité Económico y Social sobre el «Libro Verde sobre las modalidades de transición a la moneda única».

La Sección de Asuntos Económicos, Financieros y Monetarios, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 4 de octubre de 1995 (Ponentes: Sres. Burani (parte A), de Bigault du Granrut (parte B) y Geuenich (que asistió a ambos ponentes en los problemas que plantea la protección de los intereses de los consumidores). En la parte C se hace un resumen de las observaciones formuladas).

En su 329º Pleno (sesión del 26 de octubre de 1995), el Comité Económico y Social ha aprobado por amplia mayoría, con cinco votos en contra y 14 abstenciones, el siguiente dictamen.

PARTE A — EL MERCADO

b) el mantenimiento de la estabilidad de los precios a nivel comunitario.

1. Introducción

1.1. El Comité ha tenido ya la oportunidad de pronunciarse sobre los problemas monetarios y económicos relacionados con la moneda única⁽¹⁾; no obstante, el Libro Verde analizado aquí es un documento inspirado en un enfoque práctico del problema, que requiere observaciones basadas en las necesidades del mercado en general (bancos, empresas y consumidores), en la exigencia especial de tener en cuenta los intereses de los consumidores y en el conocimiento de los aspectos inicialmente desorientadores. El análisis de las demandas de los diversos interlocutores sociales pone de relieve intereses a veces opuestos pero legítimos; no obstante, todos merecen ser tomados en consideración en el marco y los límites del requisito primordial que es garantizar el paso a la moneda única de acuerdo con los principios enumerados en el Libro Verde: viabilidad, respeto del contexto jurídico, credibilidad del proceso, y aplicación práctica de los criterios de sencillez, flexibilidad y búsqueda de soluciones con el menor coste posible.

1.2. El Comité considera que constituye una obligación concreta—suya y de las autoridades comunitarias— examinar la situación con realismo exento de triunfalismo y parabienes: el mercado debe saber que los problemas planteados son numerosos y difíciles y que el proceso implicará costes de transición, pero que todo ello constituye la contrapartida inevitable de los beneficios que la moneda única aportará a Europa.

2. Observaciones generales

2.1. Los elementos esenciales de la UEM son:

a) la coordinación de la política económica de los Estados miembros y

2.1.1. La coordinación de la política económica implica para los Estados miembros la tarea de aportar su contribución a la realización de los objetivos de la Comunidad. El artículo 2 del Tratado hace referencia, entre otras cosas, a «un crecimiento sostenible y no inflacionista» y «un alto nivel de empleo».

2.1.2. El objetivo principal del SEBC es mantener la estabilidad de precios (artículo 105). El Comité tiene previsto plantear el asunto de la relación entre el fomento del empleo y el mantenimiento de la estabilidad de precios en un dictamen ulterior sobre la UEM. El presente dictamen se limita a abordar cuestiones relacionadas con la introducción de la moneda única.

2.2. El Comité Económico y Social se felicita por el hecho de que la Comisión haya redactado el Libro Verde con una clara visión de los problemas prácticos que presentará la transición a la moneda única, con un planteamiento pragmático e interactivo, consciente de que la ejecución de los programas, coherentes cuando se valoran en abstracto, puede verse condicionada por las necesidades objetivas del mercado.

2.3. La transición debe ser, como prescribe el Tratado, «rápida»; todas las partes interesadas coinciden en que debe ser «lo más rápidamente posible». No obstante, el Comité Económico y Social llama la atención de la Comisión y del Consejo sobre el hecho de que la rapidez no debe confundirse con la prisa: no serviría de nada haber adoptado un calendario con etapas sucesivas si se descubre después que el mercado no está preparado para superarlas debido a dificultades objetivas de carácter técnico, organizativo o económico. Y a la inversa, si durante los trabajos preparatorios se descubriese que los plazos previstos son excesivos, no debería existir ningún problema para acortarlos. En otras palabras, debe considerarse que las diferentes etapas de transición son indicativas y están sujetas a revisión desde un punto

(1) Dictamen sobre la «Supresión de los obstáculos jurídicos para el uso del ecu», DO nº C 133 de 16. 5. 1994, p. 36.

de vista pragmático, aunque deben fijarse de forma definitiva —sin revisión posible— mucho antes del inicio de la Etapa A.

2.4. Por otra parte, la determinación de los plazos de ejecución, tal como se establecerá en el documento que el Consejo Ecofin presentará al Consejo Europeo a últimos de diciembre de 1995, basándose en las propuestas de la Comisión, debe ser fruto de una evaluación independiente efectuada por la propia Comisión, después de haber considerado las necesidades del mercado.

2.5. Además, la Comisión deberá coordinar sus decisiones con las opiniones de las demás autoridades que tienen un peso determinante en el proceso de transición a la moneda única; está previsto que el Instituto Monetario Europeo (IME) presente a finales de año, coincidiendo con el informe de la Comisión, un informe sobre los aspectos monetarios de su competencia. El Consejo ha pedido que la Comisión y el IME se consulten a la hora de redactar sendos informes; esta condición es necesaria pero no suficiente: es imprescindible que ambos informes sean totalmente coherentes.

2.6. En el Libro Verde se pasa por alto un aspecto importante: el de los países que no estén en condiciones de satisfacer los criterios fijados para participar en la fase de la moneda única o que se hayan acogido a la cláusula llamada de «opting out» del Tratado de Maastricht, esto es, los países acogidos a una excepción. Se trata de una omisión importante que debe subsanarse, tal como se señaló en la Cumbre extraordinaria de Jefes de Estado celebrada en París los días 9 y 10 de junio de 1995. El Comité toma nota de la declaración del Presidente Santer de que la Comisión dedicará el segundo semestre de 1995 a estudiar precisamente este problema.

2.7. Aunque es evidente que el proceso de transición a la moneda única no puede verse frenado o alterado por consideraciones colaterales, es importante ser conscientes, desde el inicio, de los eventuales problemas que la creación de la moneda única planteará en los países acogidos a una excepción. En caso de que dichos problemas acarreen costes adicionales, falseamiento de posiciones competitivas, o, peor aún, la sensación para los ciudadanos de que la moneda única puede originar una «Europa a dos velocidades», la Comisión deberá indicar en su informe qué disposiciones son las adecuadas para hacer frente a este estado de cosas.

3. Transición a la moneda única

3.1. Al analizar el Libro Verde, el Comité Económico y Social también ha tenido en cuenta —sobre todo— los puntos de vista recogidos en la abundante documentación publicada por los diferentes interlocutores sociales, así como las opiniones expresadas durante las reuniones con expertos de la banca, la industria, el comercio, la

artesanía y las organizaciones de consumidores. El Comité Económico y Social también agradece a la Comisión y al IME la cordial y activa colaboración ofrecida durante la fase de redacción del presente dictamen.

3.2. *La moneda única: un factor de disminución de los costes*

3.2.1. Para ilustrar las ventajas de la moneda única, en el Libro Verde (punto 5 de la Introducción) se subraya que con la Unión Monetaria desaparecerán los costes de transacción de las divisas, estimados en aproximadamente el 0,3-0,4 % del PIB de la Unión, es decir, entre 20 000 y 25 000 millones de ecus. Esta cifra, deducida de anteriores estudios de la Comisión, está sobreestimada, ya que se refiere a todas las monedas y a todos los países, incluidos los acogidos a una excepción que, evidentemente, no pueden incluirse en el cálculo. En cualquier caso, dado que el PIB engloba el producto de todas las actividades económicas, incluidos los servicios, la disminución de los gastos de las empresas se ve compensada por la reducción de ingresos del sector financiero, con lo que el resultado final en términos de PIB no varía.

3.2.2. En el mismo punto del Libro Verde se señala que si un particular quisiese cambiar 1 000 marcos alemanes sucesivamente en las demás divisas, al regresar al país de origen sólo le quedaría la mitad: una simple operación permite calcular que el margen promedio en cada transacción es inferior al 4,50 %, porcentaje totalmente normal en operaciones con billetes de banco. El beneficio que obtendrán el ciudadano y las empresas (cf. punto 3.2.1) es evidente de por sí y no es necesario ofrecer ejemplos irreales —y equívocos por las críticas implícitas que contienen— para hacer más aceptable la moneda única. El Comité Económico y Social propone la supresión de la totalidad del punto 5 en la versión final del informe de la Comisión o su sustitución por la referencia al hecho de que con las paridades fijas desaparecerán los costes de cambio, pero únicamente para las divisas que confluyan en la moneda única y sólo para los ciudadanos de los países acogidos a una excepción.

3.3. *Contribución a la estabilidad interna*

3.3.1. En el Libro Verde (punto 6) se afirma que la moneda única será una divisa fuerte y estable, del tenor del yen y el dólar. El Comité reconoce que la Comisión está haciendo todo lo posible para lograrlo. No obstante, nada se dice sobre el futuro de las monedas de los países acogidos a una excepción. El problema de la competencia ejercida por los países con moneda «débil» frente a los países con moneda «fuerte» ya es evidente en la actualidad, y podría convertirse en un problema grave cuando se cree la moneda única. La petición de «disciplina» en las políticas monetaria y económica podría resultar vana si no se establecen sistemas de protección adecuados. La Comisión y el IME deberían estudiar la posibilidad de vincular las monedas de los países

acogidos a una excepción a la moneda única, mediante un mecanismo reformado del Sistema Monetario Europeo que prevea eventualmente bandas de fluctuación variables para cada moneda.

3.3.2. La industria de los países acogidos a una excepción se verá afectada por el hecho de que las importaciones se pagarán en moneda «débil», y serán, por consiguiente, relativamente más caras. En cuanto a las exportaciones, podría implantarse la tendencia —de forma espontánea o impuesta por exportadores— de facturar en moneda única, contribuyendo así a ampliar y consolidar el mercado de la moneda única, pero al mismo tiempo reduciendo y, por lo tanto, debilitando el mercado de la moneda nacional. El Comité es consciente de que las intervenciones correctivas o restrictivas de las tendencias del mercado infringen lo dispuesto en el Tratado CE así como las normas del mercado único; no obstante, es de esperar que dicho aspecto se trate en los informes de la Comisión y del IME al Consejo y se indiquen las medidas eventuales —coherentes con las normas mencionadas— que podrían adoptarse.

3.3.3. En el Libro Verde (punto 8) se hace referencia a algunos temores que se han expresado sobre la «rigidez» del mecanismo (fijo) del tipo de cambio, que no podría volver a utilizarse para resolver los problemas de un país que se encuentre en dificultades específicas. La Comisión sostiene que dichos problemas podrán resolverse, en la mayoría de los casos, con gestiones «internas» adecuadas. El Comité se muestra de acuerdo con ello, pero señala que «en la mayoría de los casos» no significa «en todos los casos» y que, por consiguiente, deben preverse las situaciones que no podrán resolverse con las medidas normales. Una de esas medidas podría ser el reajuste preventivo de los tipos de cambio dentro del SME, que permitiría a una o varias monedas participar en la moneda única con valores que reflejen las condiciones «reales» de las economías que representan. Suponiendo que dicho reajuste fuera necesario, debería llevarse a cabo como mínimo dos años antes de la decisión de poner en marcha la moneda única (inicio de la Etapa A); este plazo se impone en el Tratado (art. 109 F). Suponiendo que la fecha de decisión sea el 1 de enero de 1998, la fecha límite para realizar un reajuste sería el 31 de diciembre de 1995.

3.3.4. Un reajuste de los tipos de cambio debido a consideraciones objetivas sobre la situación económica de uno o varios países puede ser una medida aceptable, e incluso deseable, si con dicha decisión se pretende evitar un posible debilitamiento futuro de la moneda única; no obstante, deberá ejercerse la máxima vigilancia posible para evitar que los países utilicen el reajuste como pretexto para ganar competitividad.

3.3.5. Un principio del Tratado CE que la Comisión defiende encarecidamente (punto 10 del Libro Verde) es

que una unión monetaria fuerte (esto es, capaz de mantener la estabilidad de precios) debe agrupar sólo a países «con buena gestión económica». El Comité se muestra de acuerdo con ello y toma nota de las declaraciones de fuentes autorizadas, aunque no oficiales, según las cuales los criterios de admisión —estabilidad de precios, de los tipos de cambio, convergencia económica, déficit y deuda pública— deberían evaluarse con una visión política del conjunto del problema. El Comité Económico y Social hace hincapié en que el poder de evaluación de la Comisión y del Consejo, previsto en el Tratado, no debe llevar a una excesiva elasticidad de dichos criterios ni a un laxismo que dañaría la moneda única incluso antes de su creación. En este sentido debe interpretarse el respeto escrupuloso de los criterios nominales mencionado en el Libro Verde.

3.3.6. Por consiguiente, el Comité vuelve a llamar la atención de la Comisión y del Consejo sobre la necesidad de realizar un atento y riguroso examen de las condiciones de acceso de cada país a la moneda única: no se pueden forzar las leyes económicas más allá de los límites «políticamente» aceptables.

3.3.7. Una hipotética desviación de los criterios de rigor en la admisión de los países podría provocar, además de un debilitamiento de la moneda única frente a las demás divisas, una eventualidad citada en el punto 8 del Libro Verde, aunque sin llegar a ninguna conclusión: en caso de que un país tuviera dificultades excepcionales tras la entrada de su moneda en la moneda única, el Tratado prevé la posibilidad de concederle ayuda financiera en determinadas condiciones. Es evidente que este tipo de ayuda constituiría una medida indirecta de apoyo a la moneda única a cargo de todos los países de la UE, incluidos los acogidos a una excepción, que no podrán participar en su gestión (punto 10 del Libro Verde). El Comité Económico y Social llama la atención sobre una posible consecuencia: si para la admisión del país en cuestión se hubiesen «forzado» políticamente los criterios establecidos en el Tratado, los países acogidos a una excepción podrían ser muy críticos con unas medidas de solidaridad que se habrían evitado si, en el momento de la decisión, se hubiese obrado con rigor.

3.3.8. Para concluir las observaciones de este punto, el Comité Económico y Social desea subrayar que los mejores y más eficaces garantes de la estabilidad son los bancos centrales, al igual que en el futuro lo serán el Banco Central Europeo (BCE) y el Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC). Para que puedan desempeñar plenamente esta función, es necesario que, en el ejercicio de sus competencias, se les garantice de hecho la independencia absoluta prevista en el Tratado (artículo 107) y puedan gestionar la moneda única y la estabilidad de precios de forma eficaz.

4. Criterios en que se basa el modelo de transición a la moneda única

4.1. En cuanto a la viabilidad, en el Libro Verde (punto 20) se expone que una solución de «big bang inmediato» sería la mejor, si bien puede verse obstaculizada por dos exigencias importantes: la necesidad de una preparación (predisposición de los sistemas contables, campaña informativa, etc.) y el tiempo necesario para los cambios técnicos (preparación de monedas y billetes, adaptación de la informática, predisposición de las máquinas de venta y de los cajeros automáticos, etc.) El Comité Económico y Social está de acuerdo en que esta solución, aunque deseable, no es materialmente posible. No obstante, es necesario que el período de transición hacia una plena y total adopción de la moneda única sea reducido al mínimo compatible con las exigencias del mercado.

4.2. En lo que se refiere al respeto del Tratado y a la credibilidad del proceso, en el Libro Verde (punto 21) se propone que la política monetaria y cambiaria del BCE y del SEBC se lleve a cabo en moneda única desde el inicio de la Etapa B y que los gobiernos transformen las emisiones de deuda pública en moneda única lo más rápidamente posible. Asimismo, se anticipa el concepto de «masa crítica» que será tratado más adelante (puntos 5.3.4 y 5.3.5).

4.3. Otro requisito en el que se basa el Libro Verde para configurar el modelo es la sencillez, flexibilidad y menor coste posible de la transición (punto 22). El Comité Económico y Social se pronunciará sobre el contenido de esta parte del Libro Verde en los puntos correspondientes. No obstante, es importante resaltar la enunciación de un principio general al que el Comité se adhiere sin condiciones: la necesidad de lograr el objetivo no debe propiciar la adopción de un enfoque demasiado rígido e intervencionista. Por consiguiente, el Comité recomienda que el paso a la moneda única esté sujeto a normas imperativas sólo cuando sea estrictamente necesario. El mercado debe poder adaptarse en función de sus propias normas profesionales, nacionales e internacionales, siempre que no infrinjan las disposiciones que rigen el mercado único: libre circulación de mercancías, libre prestación de servicios, libre circulación de capitales y protección de los consumidores.

5. Modelo de referencia

5.1. *Las tres etapas de la transición*

5.1.1. De acuerdo con las consideraciones generales ya mencionadas, el Libro Verde presenta un modelo (puntos 25 y 26) «fiel a la letra, el espíritu y la lógica del Tratado»:

- Etapa A: puesta en marcha de la Unión Económica y Monetaria (UEM);
- Etapa B: inicio efectivo de la UEM;
- Etapa C: generalización de la moneda única.

La fijación de un programa de tres etapas parece ajustarse a las necesidades del mercado y de las autoridades monetarias, sin por ello infringir las disposiciones del Tratado.

5.1.2. No obstante, el Libro Verde no se pronuncia sobre un elemento de importancia capital: la fecha de inicio de todo el proceso. El Comité reconoce que la Comisión, respetuosa de las normas, no podía adelantar una decisión que corresponde al Consejo, pero conocer este dato es fundamental para el mercado, que debe establecer un calendario de plazos y de adaptaciones. La incertidumbre no puede durar mucho tiempo. El Comité está al corriente de las opiniones manifestadas en las diferentes reuniones del Consejo Ecofin y del intercambio de puntos de vista realizado en el Consejo celebrado en Valencia, según los cuales la fecha más probable de inicio de la Etapa B (correspondiente a la «tercera fase» prevista en el artículo 109 J.4 del Tratado CE) sería el 1 de enero de 1999. La elección de esta fecha —límite máximo impuesto en el Tratado— se basa en consideraciones de carácter económico y el Comité la aprueba como posible fecha de referencia. En cambio, sí es esencial que el Consejo Europeo de Madrid de finales de año facilite una orientación final sobre las fechas de ejecución y la duración de las distintas etapas: para preparar el cambio el mercado necesita, si las certezas no son posibles en la actualidad, al menos previsiones razonables.

5.2. *Etapa A — Puesta en marcha de la Unión Económica y Monetaria (UEM)*

5.2.1. Tal como se prevé en el Tratado, el inicio de esta etapa vendrá señalado (punto 27 del Libro Verde) por la decisión del Consejo de entrar en la UEM, junto con el anuncio de la fecha de plena introducción de la moneda única (como máximo cuatro años más tarde, según el proyecto de la Comisión); el Consejo adoptará las medidas necesarias para la creación del BCE y del SEBC, que comenzarán conjuntamente a introducir los instrumentos operativos para gestionar la política monetaria y cambiaria, y confirmará qué Estados miembros participarán en la moneda única. A juicio de la Comisión, la Etapa A tendrá una duración máxima de 12 meses, mientras que en el artículo 109 J.4 del Tratado CE se prevé una duración no inferior a 6 meses: en el supuesto de que la Etapa B comience el 1 de enero de 1999, el inicio de dicha etapa se situaría entre el 1 de enero y el 30 de junio de 1998. El Comité Económico y Social considera además que los 12 meses previstos, habida cuenta de las numerosas medidas de adaptación necesarias, son más realistas que otras estimaciones más cortas.

5.2.2. El transcurso de la Etapa A constituye el momento más delicado y difícil de toda la transición: de hecho, si bien la decisión de poner en práctica la UEM y el anuncio de la lista de países participantes se realizan al inicio de esta etapa, la fijación de los tipos de

cambio y de los tipos de interés de referencia se efectuará sólo al principio de la Etapa B, cuando el BCE y el SEBC asuman la responsabilidad de la política y la gestión de la moneda única. En la práctica, la moneda única comenzará a existir de forma virtual desde el momento en que se decida crearla, pero durante todo un año no existirá una autoridad central que administre las monedas que, de forma irrevocable, formarán parte de ella. El Comité Económico y Social hace hincapié en la necesidad, mayor que nunca, de una política coordinada y eficaz entre los bancos centrales durante este período de interregno.

5.2.3. El peligro más grave de este período se deriva del hecho (inevitable por diversas razones) de haber decidido crear una «nueva» moneda —cuyo tipo de conversión con el ECU-cesta será de 1:1—, dejando sin embargo un margen de incertidumbre sobre la fijación definitiva de los tipos de cambio y de interés. Tales incertidumbres pueden servir de base a la especulación a gran escala, generadoras de importantes turbulencias en los mercados monetarios y financieros.

5.2.4. Otras incertidumbres que podrían facilitar la especulación se deben al futuro valor externo de la moneda única respecto de otras divisas. Dicho valor se calculará en función de la capacidad económica de los países participantes y de la confianza de los inversores en el BCE. Una hipótesis —por otra parte, bastante realista— es que, al menos al inicio, el valor externo de la moneda única sea proporcionalmente inferior al de la moneda europea más fuerte en la actualidad. Toda reagrupación monetaria implica incógnitas que en los mercados financieros se traducen en primas de riesgo más altas.

5.2.5. La eventualidad de que se produzcan turbulencias a raíz de operaciones especulativas masivas es un peligro real, a pesar de las afirmaciones tranquilizadoras de las autoridades monetarias y la opinión de algunos sectores financieros autorizados; los sucesos de septiembre de 1992 —durante los cuales quedó claramente en evidencia la solidaridad entre los bancos centrales y la eficacia de su cooperación— demostraron que en determinados casos las autoridades monetarias pueden verse impotentes para frenar fenómenos de presión anormal sobre una u otra moneda. Se calcula que las operaciones diarias en los mercados cambiarios ascienden a 1,2 billones de dólares, cantidad muy superior a las reservas monetarias totales de los bancos centrales europeos.

5.2.6. El Comité se convierte en intérprete de la opinión manifestada por los interlocutores sociales: a los ciudadanos y a las empresas de la Unión Europea no les bastan declaraciones tranquilizadoras; es necesario que las autoridades monetarias —en colaboración con la Comisión— prevean y adopten medidas concretas para evitar la repetición de dichos sucesos. No será necesario anunciar en detalle dichas medidas (la especulación adoptaría rápidamente las contramedidas corres-

pondientes); bastará con que el mercado conozca que existen y que, si por desgracia fuesen necesarias, serán eficaces.

5.2.7. No es una labor fácil adoptar medidas eficaces que no restrinjan la libre circulación de capitales y la libre prestación de servicios (financieros), y tampoco parece factible imponer restricciones únicamente a los mercados europeos, que se verían perjudicados respecto de los mercados extraeuropeos competidores sin conseguir el objetivo de atajar los fenómenos especulativos. Por lo tanto, dichas medidas deberían orientarse principalmente a fomentar compromisos concretos de supervisión y de cooperación entre las autoridades de control de los Estados miembros y los bancos centrales, destinados a ejecutar las medidas necesarias.

5.2.8. En el punto 29 del Libro Verde se enumeran las medidas que deben adoptarse al comienzo de la Etapa A, esto es:

- la legislación necesaria para el funcionamiento de la moneda única, que debería entrar en vigor al comienzo de la Etapa B;
- la determinación de las características y especificaciones técnicas de los billetes y de las monedas;
- la constitución de organismos (estructuras) nacionales encargados de dirigir y controlar la transición hacia la moneda única;
- la definición de un plan de transición por parte de la comunidad bancaria y financiera de cada país.

Todas estas medidas —que el Comité Económico y Social comentará en detalle más adelante— tienen una característica común: su preparación es sumamente urgente y en la medida de lo posible debe iniciarse ya.

5.3. *Etapa B — Inicio efectivo de la Unión Económica y Monetaria y formación de una masa crítica de operaciones en ecus*

5.3.1. El elemento determinante de esta etapa es que, al comenzar la misma, el Consejo fija los tipos de conversión de las monedas participantes (punto 30 del Libro Verde) mientras el SEBC asume la responsabilidad de la política de la moneda única. El ecu deja de ser una cesta de monedas para transformarse en una moneda en sentido propio, de la que las monedas nacionales son perfectas sustitutas. No obstante, el poder liberatorio sigue siendo competencia exclusiva de las monedas nacionales. El tipo de conversión del ecu-cesta a la moneda única será de 1:1. Todo ello se ajusta a lo dispuesto en el Tratado.

5.3.2. Se prevé (puntos 31 a 37 del Libro Verde) que el período preparatorio para la entrada en vigor de la moneda única como moneda exclusiva de la Unión Monetaria dure un máximo de tres años. Habida cuenta

de las exigencias del mercado en el que operan empresas de distinto tamaño y con características organizativas muy diferenciadas, así como la necesidad de que los ciudadanos se habitúen a «pensar» en la nueva moneda, parece adecuado un plazo de tres años, salvo que el análisis de la situación antes de la ejecución de la Etapa B permita decidir una reducción de su duración. Por lo tanto, el Comité Económico y Social reitera la idea expuesta ya en el punto 5.1.2: un cambio de los programas preestablecidos no debe coger por sorpresa al mercado y debe anunciarse con mucha anticipación.

5.3.3. La Comisión ha calculado la duración de la Etapa B en función de dos elementos: la información facilitada por el mercado y la estimación del tiempo que necesita el IME para preparar los billetes y monedas que lanzará al mercado. Noticias no oficiales parecen dar a entender que cantidad necesaria de dinero circulante puede estar disponible en plazos más breves: esta única consideración no debe llevar a la decisión de acortar la duración de la Etapa B.

5.3.4. Por lo que se refiere a la preparación del mercado, el Comité señala que podría crearse un «cuello de botella» a raíz de la petición en masa de modificación de los programas informáticos por parte de la totalidad del mercado, bancos, empresas y administraciones públicas. El mercado sólo puede utilizar los recursos internos propios en una pequeña proporción; la mayor parte de las empresas deberá recurrir a sociedades de servicios informáticos, a las que no se ha consultado ni tampoco se citan entre los medios sociales que intervendrán en la redacción del documento final de la Comisión. Asimismo, es necesario que se consulte a la industria informática (tanto de programas como de máquinas) para saber si el período de tres años es factible dados los medios de la propia industria.

5.3.5. Una característica fundamental de esta etapa es la constitución inmediata, desde el principio, de una masa crítica de operaciones en ecus. La aparición de esta masa crítica requiere una transición inicial a la moneda única del sector bancario y financiero, «que contaría con un máximo de tres años para preparar y llevar a cabo el cambio del resto de sus operaciones y de los sistemas correspondientes». El motivo de la creación de la masa crítica es puramente monetario: contribuirá a reforzar la credibilidad y la percepción de irreversibilidad de la moneda única (punto 31 del Libro Verde).

5.3.6. De acuerdo con lo expuesto en el Libro Verde (punto 32), la elección de los instrumentos que contribuirán a la formación de la masa crítica se hará de la forma más amplia posible e incluirá las operaciones de política monetaria y cambiaria, las de los mercados interbancario, monetario, cambiario y de capitales, las emisiones de deuda pública y los sistemas de pago al por mayor. Tal como se indica, estas operaciones afectarían exclusivamente a los bancos centrales, gobiernos, entidades bancarias y financieras y a un número limitado de grandes empresas (multinacionales e inversores institucionales). Por lo tanto, el mercado en general (empresas y consumidores) continuaría operando con la moneda nacional (punto 33 del Libro Verde).

5.3.7. El Comité está de acuerdo en que los componentes de la masa crítica —que se fijarán en los próximos meses mediante consultas entre la Comisión y el IME— se limiten a los que figuran en el Libro Verde, también mencionados en el punto anterior; no obstante, preocupa la declaración a favor de que la gama de componentes sea «lo más amplia posible». El Comité no puede aceptar ampliaciones adicionales de los componentes, que trasladarían al mercado los efectos de medidas que son puramente monetarias y como tales deben mantenerse.

5.3.8. La contribución de los bancos y entidades financieras a la consecución de la masa crítica está constituida por las operaciones efectuadas en los sectores de su ámbito de acción: operaciones en los mercados monetario y cambiario, así como al por mayor, y su liquidación mediante los sistemas de pago correspondientes. Estas operaciones interesan a los bancos y entidades financieras por sí mismas y a un número limitado de operadores en el mercado (inversores institucionales y grandes multinacionales) y su liquidación podrá realizarse mediante el sistema TARGET, preparado para tal fin. Por otra parte, en el Libro Verde se afirma que un operador privado podrá optar voluntariamente por pasar a la moneda única, lo que supone que el sector bancario deberá canalizar hacia la masa crítica todas las operaciones procedentes de tales operadores. Los sistemas de pago «al por menor», nacionales e internacionales, no pueden funcionar con dos monedas distintas; su cambio a la moneda única sólo podrá realizarse al comienzo de la Etapa C. No obstante, cabe la posibilidad de que el paso de dichos sistemas a la moneda única se realice incluso antes; pero ello sólo podrá suceder siempre y cuando el conjunto del sector bancario esté equipado para funcionar de interfaz entre la moneda nacional y la moneda única.

5.3.9. Ninguna disposición, legal o extralegal, puede impedir a los bancos que ofrezcan servicios en moneda única y a los ciudadanos que los utilicen; no obstante, es necesario evitar una «porosidad» de los efectos de la masa crítica respecto del mercado. Por lo tanto, los bancos podrían ofrecer servicios en moneda única y canalizar su importe hacia la masa crítica, pero el mercado tendrá que utilizar servicios específicos con doble indicación (en moneda nacional y en moneda única), dado que la moneda normal durante toda la Etapa B seguirá siendo la moneda nacional. En otras palabras, la función de interfaz mencionada en el punto 5.3.8 contribuiría a la «creación» de moneda única sin interferir en los mecanismos internos de la moneda nacional.

5.3.10. El Comité es consciente de las críticas vertidas por algunos sectores respecto de la solución de la masa crítica en general y de la oferta de servicios en moneda única en particular. Se ha señalado que estas soluciones provocarían un falseamiento de la competencia en el sector bancario y financiero, debido a que el plazo de adaptación a la moneda única para las pequeñas entidades de crédito es más largo; dicho falseamiento podría facilitar concentraciones en el sector bancario,

lo que sería perjudicial para un sano régimen de competencia. El Comité llama la atención sobre los argumentos expuestos en el punto anterior acerca de la imposibilidad jurídica de restringir la oferta de servicios; asimismo, opina que las empresas pequeñas —y no sólo los bancos— podrán preparar el cambio mediante una programación elaborada con la suficiente antelación, especialmente si se confirma que la fecha de inicio de la Etapa A será el 1 de enero de 1999.

5.3.11. Con arreglo a lo expuesto en el Libro Verde (punto 35), la administración pública de los diversos países participantes deberá asumir un papel de pionera en el paso a la moneda única, utilizándola para denominar las partidas más importantes del gasto público y, en la medida de lo posible, pagando los importes correspondientes en moneda única. Además, debería ser posible pagar algunos impuestos en moneda única. El Comité manifiesta su desacuerdo con este modelo: la administración pública debería ser la primera en darse cuenta de que operar con moneda única —y en moneda nacional de forma simultánea— en un mercado que no está totalmente preparado para adoptar la nueva moneda introduciría un elemento de confusión en el mercado y en su propia contabilidad, que iría en perjuicio de los ciudadanos y de la transparencia de las cuentas públicas; asimismo, el coste de la adopción de estas medidas recaería en los presupuestos públicos y, por lo tanto, en los ciudadanos. Por otra parte, es sintomático que, entre las administraciones que deberán adoptar esta forma de paso a la moneda única, no se cita a la Comisión, justamente la primera que debería servir de «pionera». En cambio, el Comité está de acuerdo en que corresponde a la administración pública ser pionera en el lanzamiento de campañas de información.

5.3.12. Las empresas privadas (punto 36 del Libro Verde) podrán continuar operando en moneda nacional durante toda la Etapa B u optar por una transición total o parcial de sus operaciones a la moneda única. Aunque es una posibilidad totalmente lícita, el Comité (véanse también los puntos 6.5.1 y 6.5.2) considera necesario que en el informe final de la Comisión se pongan de relieve los inconvenientes y costes de esta opción para muchos tipos de empresas, ya que no están suficientemente claros en el punto 103 del Libro Verde.

5.3.13. Es evidente que, para los consumidores, la moneda única no tendrá ningún significado práctico durante toda la Etapa B. En el punto 37 del Libro Verde se formula la hipótesis de que la competencia y la demanda del mercado podrán llevar a los operadores privados a ofrecer servicios en moneda única. Será necesario que los consumidores estén bien informados de qué se entiende por «servicios en moneda única». Si se refieren a servicios de inversión (en todas sus variadas formas), o a transferencias desde y al extranjero, en moneda única, sólo cabe estar de acuerdo. Pero si se quiere calificar como tales a la teneduría de cuentas en moneda única (y obligatoriamente también en moneda

nacional), se estaría ante un simple artificio contable, válido quizá para habituar al consumidor a «calcular» en la nueva moneda, pero de ninguna utilidad práctica: la moneda nacional seguiría siendo para el consumidor la moneda en la que se denominen sus rentas y se especifiquen sus obligaciones. El «falseamiento de la competencia» temido por algunas personas puede originarse mediante la oferta de servicios en dos monedas presentados como «servicios en moneda única». El Comité llama la atención de la Comisión sobre la necesidad de subrayar esta importante distinción en su informe final.

5.3.14. En resumen, la posición del Comité Económico y Social respecto de la Etapa B, tal como se presenta en el Libro Verde, es la siguiente:

- * a favor de la constitución de una masa crítica de acuerdo con criterios precisos que se establecerán en colaboración con el IME mucho antes del inicio de la Etapa B;
- * «impermeabilidad» de la masa crítica respecto de la generalidad del mercado;
- * necesidad de que el mercado conozca el carácter real de los servicios ofrecidos en moneda única, así como los costes y beneficios posibles, referidos a grandes empresas, PYME y consumidores.

5.4. Etapa C — Paso final a la moneda única

5.4.1. Esta etapa —cuya fecha de inicio se anunciará al comienzo de la Etapa A— sólo debería durar algunas semanas (punto 38 del Libro Verde), esto es, el tiempo estrictamente necesario para sustituir la moneda nacional por monedas y billetes emitidos en moneda única y para la adaptación material de las máquinas —cajas registradoras, cajeros automáticos, expendedores de billetería y de productos y terminales en los puntos de venta que funcionan con tarjetas de pago. Desde el primer día, los bancos, el sistema financiero en general y los sistemas de pago «al por menor» operarán con moneda única y lo mismo ocurrirá en el resto del mercado. Sólo la moneda única tendrá poder liberatorio («legal tender»). El Comité Económico y Social considera que dicho modelo es realista y aceptable, siempre que se determinen mejor algunos puntos que permanecen oscuros o poco definidos.

5.4.2. En primer lugar, debe precisarse la relación jurídica entre la moneda única y las monedas nacionales durante la Etapa C. Es evidente que sólo la moneda única tendrá poder liberatorio, pero es necesaria una legislación específica en la que se establezca si el poder liberatorio corresponderá únicamente a la moneda única desde el inicio de la Etapa C, si se atribuirá a las dos monedas —nacional y única— durante toda la etapa, o si (caso por lo demás improbable) se querrá que el poder liberatorio sea mantenido exclusivamente por la moneda

nacional hasta el final de la Etapa C. Dado que se trata de un período relativamente breve, cada una de las posibilidades plantea delicados problemas jurídicos. El Comité no considera necesario tomar partido por una u otra hipótesis y se limita a pedir que el mercado pueda contar con la necesaria certeza.

5.4.3. Por lo que se refiere a las máquinas, el problema presenta facetas diferentes en función de que se trate de aparatos que funcionan con monedas o billetes y máquinas (terminales) que funcionan con todo tipo de tarjetas de pago (tarjetas de crédito, de débito o prepagadas).

5.4.3.1. Los aparatos que funcionan con monedas o billetes —ya sean cajeros automáticos o expendedores de productos— disponen de una parte mecánica y de una parte electrónica: la primera para las funciones de distribución (de billetes o de productos) y la segunda para las funciones de reconocimiento y control de los billetes o monedas. La adaptación de la parte mecánica de los cajeros automáticos requerirá más o menos tiempo en función de la mayor o menor compatibilidad de los nuevos billetes en moneda única con los de moneda nacional; en general, la adaptación de los expendedores de productos que funcionen con monedas requerirá dos años. La adecuación de la parte electrónica —que suele ser producida por una fábrica distinta de la que suministra el aparato completo— parece relativamente simple desde el punto de vista de la propia adecuación, pero muy compleja desde el punto de vista organizativo y logístico.

5.4.3.2. Las características de los billetes y de las monedas se comunicarán a los fabricantes con la debida anticipación. El estado actual de los trabajos permite pensar que pueda realizarse antes del comienzo de la Etapa A. No obstante, los fabricantes deberán poder preparar con tiempo los nuevos sistemas de reconocimiento y de control; el problema surge por la necesidad de poner en funcionamiento estos equipos sólo cuando se disponga de la nueva moneda y no antes, ya que una puesta en funcionamiento anticipada supone excluir el uso de la máquina con moneda nacional. Al no ser posible que la entrada en funcionamiento se realice con un «big bang», dado que se trata de millones de instalaciones, hay que prever y aceptar una fase de molestias, cuya duración no puede calcularse, aunque requerirá varios meses después del fin de la Etapa C. Se ha sugerido la solución —técnicamente válida— de preparar sistemas que acepten los dos tipos de moneda. Esta solución podrá adoptarse si el aumento de coste de estos sistemas se compensa durante el breve período de circulación de las dos monedas y, por lo tanto, con una utilización de duración limitada. El Comité Económico y Social ve con agrado una solución de este tipo, pero recuerda que sólo el mercado, y de forma totalmente espontánea, puede adoptarla.

5.4.3.3. El problema es diferente en el caso de terminales que funcionan con tarjetas, bancarias o de otro tipo: los programas pueden prepararse con mucho adelanto

y la aceptación por el sistema de cifras en una moneda distinta de la tradicional no parece plantear problemas especiales en el caso de terminales de «última generación». Sin embargo, existe un gran cantidad de terminales que no pueden ser adaptados técnicamente y que deberán ser sustituidos, con costes considerables y en plazos nada cortos. De hecho, deberá optarse entre mantenerlos en funcionamiento con moneda nacional hasta el último momento o instalar otros nuevos con antelación para que comiencen a funcionar con moneda nacional cuando llegue el momento. De todas formas, una condición esencial es que la fecha de sustitución de la moneda nacional por moneda única se determine como «big bang», lo cual es válido para todos los sistemas de pago; la coexistencia, aunque sea por poco tiempo, de sistemas con entradas procedentes de agentes diferentes —bancos, comerciantes, consumidores— y realizadas en monedas distintas no es posible desde el punto de vista técnico y podría provocar el puro y simple bloqueo de los sistemas. Por consiguiente, la Comisión deberá fijar una fecha precisa —al comienzo o al final de la Etapa C— en la que deberá efectuarse el cambio de los terminales y de los sistemas de pago. En cualquier caso, las tarjetas constituyen la solución más simple y flexible en comparación con los demás sistemas de pago, por lo que la Comisión debería fomentar su uso como uno de los medios destinados a facilitar la transición a la moneda única.

5.4.4. La preparación de los nuevos billetes y monedas plantea problemas de carácter técnico, organizativo y logístico. Las características físicas y el diseño de los billetes y monedas constituyen un argumento que ha sido utilizado de forma diversa, por las organizaciones de ciudadanos en general, para pedir que el diseño, por lo menos al principio, recuerde la moneda nacional de cada país. Se trata de un argumento válido, sobre todo, desde el punto de vista psicológico, que se expone en la parte B del presente dictamen; pero el Comité llama la atención de las autoridades sobre el hecho de que la aceptación de las peticiones del mercado debe subordinarse a la verificación de que no impliquen mayores costes de fabricación o de utilización en las máquinas o un menor nivel de seguridad. Si se demostrara que no se cumplen estas condiciones, el Comité se inclinaría de forma clara por un diseño único y de características físicas y estéticas uniformes.

5.5. Fechas de ejecución

5.5.1. En el Libro Verde (puntos 40 a 42) se describen las etapas de ejecución y su duración; como ya se ha señalado en el punto 5.1.1, el Comité considera que, en líneas generales, el esquema propuesto responde a las necesidades y expectativas del mercado. En cambio, no considera realista la propuesta del Grupo Maas de reducir a un año la duración de la Etapa B, ni siquiera en el caso de que se elija el 1 de enero de 1999 como fecha de inicio: el mercado no estaría preparado para cumplir dicha imposición.

6. Papel de los diferentes agentes

6.1. Sector bancario

6.1.1. El Libro Verde confiere al sector bancario y financiero un papel capital para facilitar la transición a la moneda única. Por consiguiente, es necesario que este sector esté dispuesto a desempeñar este cometido colaborando plenamente con los organismos responsables de dirigir y coordinar todo el proceso. Por otra parte, esta colaboración sólo puede ser interactiva, en el sentido que es difícil imaginarse una situación basada más en imposiciones jerárquicas que en acciones concertadas, fruto de un entendimiento recíproco. El Comité Económico y Social, por su parte, expresa sus observaciones en los puntos que siguen.

6.1.2. En el punto 47, el Libro Verde indica, —correctamente—, que, al comienzo de la Etapa B la moneda única pasará a ser una moneda de pleno derecho con tipos de cambio fijos e irrevocables con respecto a las monedas participantes que, junto con la moneda única, son perfectos sustitutos recíprocos. La afirmación resulta equívoca cuando se asegura que la conversión de las monedas (billetes) ya no pasará por los mercados cambiarios y que «el cajero sustituirá al cambista». La sustituibilidad de una moneda por otra implica que su conversión se realice gratuitamente sobre la base de un paridad fija; dicha condición puede darse en el caso del dinero bancario, pero no en el caso del papel moneda, y aún menos en el de las monedas metálicas. Para evitar falsas interpretaciones y expectativas, la Comisión debería aclarar que el hecho de que las monedas (billetes) se conviertan con arreglo a una paridad fija no significa que deban ser cambiadas gratuitamente. Los billetes extranjeros son fuente de costes (expedición al extranjero o conservación en las cajas para ser revendidos, conteo, administración, transporte, seguros, pérdida de intereses, personal, etc.) Tales costes, absorbidos actualmente por los márgenes entre los tipos de adquisición y de venta, deberán ser cubiertos mediante el cobro explícito y transparente de comisiones o «reembolso de los gastos». El Comité llama la atención sobre el hecho de que el Libro Verde constituye un documento de estudio en el que la precisión es de rigor; toda afirmación de carácter divulgativo o propagandístico, pero imprecisa, puede dar lugar a malentendidos y suscitar falsas expectativas en el mercado.

6.1.3. En el punto 48, el Libro Verde señala que al inicio de la Etapa B los Estados miembros deberían conceder un estatuto jurídico a la moneda única, permitiendo así que los residentes la utilicen en las mismas condiciones que la moneda nacional. También en este caso, como en el punto precedente, es necesario hacer una precisión: durante toda la duración de la Etapa B, la facultad de permitir a los residentes utilizar la moneda única en lugar de la moneda nacional no puede y no debe traducirse en la obligación de los bancos de llevar una contabilidad doble.

6.1.4. La doble indicación de los valores, en moneda nacional y moneda única, (punto 56 del Libro Verde)

plantea un problema muy similar, en cuanto al planteamiento, al de la impresión de los billetes en moneda única con una mención del origen «nacional» de cada moneda. En el punto 5.4.4, el Comité expresó su satisfacción por cualquier medida encaminada a facilitar la transición a la moneda única (y a familiarizar al público), sin que ello equivalga, sin embargo, a tener que pagar el precio de incrementos injustificados e injustificables de los costes. Parece que la doble indicación de los valores sistemática, aunque no es equiparable a la contabilidad doble, impone una serie de trámites y costes: revisión de los programas informáticos y de impresión, destrucción y reimpresión de prácticamente todos los impresos; para pasar, al comienzo de la Etapa C, a una segunda readaptación de los programas informáticos y de impresión, y a la destrucción de los impresos con doble indicación de moneda y posterior reimpresión de otros nuevos. Sólo en lo que respecta a los impresos, habría que imprimir, para después desechar, en dos ocasiones, varios miles de millones de impresos.

6.1.5. El coste, —pero sobre todo la destrucción de riqueza y de recursos naturales en un período en el que el mercado está muy sensibilizado hacia los problemas ecológicos—, desaconseja vehementemente la adopción de medidas que impongan la doble indicación de los valores. Dado que la finalidad de dicha medida es familiarizar al mercado con la moneda única y, para el mercado, el objetivo es también permitir un control del cálculo de la paridad, es necesario buscar otras soluciones distintas de la ya mencionada. Las soluciones alternativas menos costosas y menos complicadas podrían incluir, por ejemplo, la impresión en cada impreso, recibo, cupón, etc., de una frase que recuerde la equivalencia del valor mencionado en moneda nacional con la moneda única, indicando el tipo de conversión. Tras una campaña informativa adecuada, cada cual podrá hacer, si lo desea, su propio cálculo con la mayor simplicidad. En manos de la iniciativa del mercado queda, naturalmente, la opción de buscar otras soluciones, todas aceptables siempre y cuando sean sencillas, poco costosas y, sobre todo, transparentes. El ejemplo de la decimalización de la libra esterlina adoptada en Gran Bretaña con un planteamiento muy pragmático y sin la imposición de medidas coercitivas —pero precedida de una campaña de información eficaz— demuestra la combinación de flexibilidad y sentido común consigue mejores resultados que las medidas de fuerza, y con costes infinitamente menores (véase el punto 10.4 de la parte B).

6.1.6. No cabe sino celebrar que el IME haya previsto la puesta en práctica de un sistema de pagos al por mayor (TARGET) que, junto con el sistema privado de compensación en ecus, contribuirá a gestionar los flujos monetarios destinados a crear la masa crítica (punto 62 del Libro Verde). En cuanto a los sistemas de pago al por menor (punto 64), la Comisión reconoce que no es posible que tales sistemas operen con dos monedas simultáneamente, —aunque esto vale para cualquier

otro tipo de sistema de pago, incluidos los pagos de importes cuantiosos—, que el sistema bancario podrá mantener en principio (véase el punto 5.3.8) estos sistemas de pago en la moneda nacional hasta que se inicie la Etapa C.

6.1.7. Por otra parte, el punto 65 del Libro Verde avanza la hipótesis de que, en determinados países y con respecto a ciertos sistemas especializados (por ejemplo, las tarjetas), pueda adelantarse la Etapa C. Aun admitiendo que esto sea posible, el Comité Económico y Social pone en guardia contra las soluciones que se proponen como fines en sí mismas y se oponen a los intereses del mercado; baste mencionar el caos que una solución de este tipo produciría entre el público y en el propio sistema bancario (cf. también punto 5.4.3.3 supra).

6.2. Sector bancario: competencia y costes

6.2.1. El Libro Verde no habla de la situación de competencia que se generará entre los bancos de los países partícipes de la moneda única y, globalmente, entre los sistemas bancarios de esos países y los de los países acogidos a una excepción. Por otra parte, el Comité considera útil plantear el problema y recuerda que ésta era una de las peticiones expresadas a la Comisión por el Consejo.

6.2.2. Uno de los argumentos más controvertidos, y no sólo en el ámbito bancario, es la posibilidad de ofrecer servicios en moneda única en el transcurso de la Etapa B. Se ha observado ya (véase el punto 5.3.10) que dicha oferta es perfectamente legal y que, por consiguiente, cualquier tentativa de oposición sería en vano. No obstante, el mercado tiene el derecho de ser informado sobre la naturaleza, la utilidad práctica y los costes de los servicios en moneda única (véase el punto 5.3.13). Disponer de una información completa transparente es necesario para el consumidor, que contribuirá también a evitar un falseamiento de la competencia.

6.2.3. La oferta de servicios en moneda única en los países acogidos a una excepción podría constituir para los bancos de los países participantes un sistema de penetración en esos mercados. Aunque teóricamente los bancos de cualquier país tienen esta posibilidad, en la realidad, el hecho de que para los bancos de los países acogidos a una excepción la moneda única será siempre una divisa extranjera y comportará por tanto costes podría dar lugar a una disparidad de las condiciones de competencia. La oferta de servicios en moneda única podrá ser interesante para las empresas y ciudadanos de los países acogidos a una excepción, pero es posible que, al mismo tiempo, tenga lugar un drenaje de recursos en la moneda nacional de estos países.

6.2.4. Otra cuestión que el Comité desea plantear es la relativa a los costes de la transición. Los estudios realizados por la propia Comisión o directamente por el sector bancario o por bancos individuales han puesto de manifiesto un hecho evidente e irrefutable: el sector

bancario será el que deba soportar gastos y afrontar problemas en medida muy superior que el resto del mercado. A estos gastos deben añadirse los beneficios no percibidos por la conversión de las divisas (véase el punto 3.2.1) El sector bancario no ha solicitado —al menos hasta la fecha— ningún tipo de subvención o de ayuda, y se ha limitado a comunicar la estimación de los gastos previstos.

6.2.5. Sin embargo, el problema se presentará explícitamente tarde o temprano. El Comité desea expresar su opinión antes de que la cuestión se plantee oficialmente. Los cálculos efectuados por las diversas fuentes bancarias —en particular, los de la Federación Bancaria Europea— elevan la estimación de los costes a varios centenares de miles de millones de ecus (132 000 millones sólo en lo que se refiere a los sistemas de pago). Por otra parte, determinadas opiniones sostienen que, de todas formas, el sector tendría que haber corrido con una parte de tales gastos para hacer frente al proceso normal de evolución y actualización de los procedimientos organizativos y para seguir el ritmo del progreso tecnológico. Teniendo en cuenta todas estas premisas, la idea —latente, si no explícita— de que puedan concederse financiaciones o subvenciones para el sector bancario no parece constituir una solución viable. Debe tenerse también presente que parece que otros sectores económicos tienen la intención de solicitar ayudas o incentivos para efectuar el cambio. De este modo, la totalidad del mercado considerará, por una u otra razón, que tiene derecho de recibir financiación a cambio del privilegio de disponer de la moneda única. El Comité Económico y Social excluye que esta solución pueda adoptarse de forma generalizada.

6.2.6. Desde siempre, cuando una empresa, un sector económico o un conjunto de sectores deben hacer frente a gastos superiores a los normales, actúan de conformidad con las leyes del mercado: amortizaciones de la máxima duración permitida por la legislación fiscal y, por consiguiente, reparto de los gastos entre diversos ejercicios; cada empresa debe llevar el saldo de sus cuentas de conformidad con una estrategia propia, aplicada teniendo en cuenta la situación del mercado y de la competencia. En particular, el juego de la competencia hará que los costes se repartan de modo prácticamente imperceptible por parte del mercado, habida cuenta también que los consumidores opondrán gran resistencia al aumento del precio de los servicios. Por su parte, las autoridades deberán vigilar para cerciorarse de que se respetan estos principios y abstenerse, por lo demás, de intervenir mediante la regulación de los precios.

6.2.7. Si una valoración ulterior de la situación basada en datos irrefutables hiciese temer repercusiones excesivas para el mercado, podrían buscarse eventualmente soluciones de tipo fiscal para una parte de los gastos de transición, a imagen del carácter deducible del IVA.

6.3. Mercados financieros

6.3.1. En líneas generales, el conjunto de los mercados financieros encontrará menos problemas que el sector bancario para adaptarse a la transición a la moneda

única: los mercados financieros son extremadamente flexibles y están, en cierto modo, predispuestos a acoger las innovaciones. Por otra parte, los operadores del mercado financiero, incluidos los bancos, tendrán los mismos problemas de informática ya descritos en relación con el sector bancario en general.

6.3.2. El problema de fondo que se presenta, tanto a los mercados de capitales como a los mercados de valores mobiliarios, es el de asegurar su estabilidad; como el Comité Económico y Social ha tenido ya ocasión de observar (véase el punto 3.3), turbulencias, incertidumbres y movimientos especulativos anormales pueden obstaculizar el logro de esa condición. Los daños para las economías de los países de la UE serían importantes, pero mayor todavía sería el riesgo de que se cuestione la credibilidad de la moneda única y su posición de moneda « fuerte » frente al dólar y el yen.

6.3.3. El Libro Verde (puntos 69 a 87) está teñido de un relativo optimismo: la estabilidad quedará asegurada (punto 71) por un alto nivel de convergencia nominal entre los países que formen parte de la moneda única. Según el Comité Económico y Social, esta condición es necesaria pero no suficiente. En este sentido, —remitiéndose también a lo dicho en los puntos 5.2.2 a 5.2.7— subraya que la defensa de la moneda única en los mercados monetarios y en los mercados mobiliarios no podrá llevarse a cabo sin la decidida y sincera voluntad de los Estados miembros y de sus bancos centrales. En ambos sectores se impone la necesidad de una reexaminación detallada de las normas que regulan los mercados para identificar eventuales « puntos débiles » que podrían ser aprovechados por la especulación internacional, como ha ocurrido recientemente. Por otra parte, el problema no puede resolverse sólo a nivel europeo, sino que es necesaria la colaboración mundial.

6.3.4. Con mucho realismo, el Libro Verde analiza las circunstancias que podrían provocar perturbaciones importantes en los mercados, pero no avanza ningún remedio particular. Por su naturaleza, los mercados financieros presentan un elevado grado de riesgo, y la adopción de la moneda única no constituye por sí misma un elemento para reducirlo. Los operadores financieros son muy conscientes de esta norma; por otra parte, será necesario informar claramente al consumidor al respecto para evitar que confunda la solidez de la moneda con la certeza de obtener beneficios.

6.3.5. Una omisión evidente en el Libro Verde es la consideración de las repercusiones de la adopción de la moneda única en los mercados exteriores, tanto de los países no participantes como de los terceros países. Deberían examinarse las posibles reacciones de los inversores que hayan adquirido títulos de renta fija emitidos en una de las monedas que formarán parte de la moneda única. Aparte de las consideraciones de carácter jurídico que se tratarán más adelante (véanse los puntos 7.5 y 7.6) la previsión del cambio de una moneda considerada más « fuerte » que la moneda única, con un rendimiento previsto no suficientemente remunerativo, podría tener repercusiones en los mercados. En los mercados de los países acogidos a una excepción podría producirse un debilitamiento como consecuencia de la previsible mayor estabilidad de la moneda única frente a la moneda nacional.

6.4. *Administraciones públicas*

6.4.1. En el Libro Verde (puntos del 88 al 99) se subraya la importancia fundamental que revisten las iniciativas y el comportamiento de las administraciones públicas a todos los niveles, de las comunitarias a las locales. El Comité Económico y Social no quiere discutir las tareas que deben asumir directamente las administraciones públicas, pero estima necesario comentar los aspectos de las relaciones de estas administraciones con los ciudadanos y las empresas.

6.4.2. La sugerencia de emitir títulos de deuda pública en la moneda única, comenzando al inicio de la Etapa B para continuar durante todo el período, es racional desde el punto de vista monetario (contribución a la formación de la masa crítica) y es coherente con el objetivo de familiarizar al mercado con la moneda única. Ésta es una de las pocas excepciones a un principio que el Comité Económico y Social defiende en este ámbito: la utilización de los servicios de la nueva moneda en todo el transcurso de la Etapa B debe tener, además del objetivo de familiarizar al ciudadano con la moneda única, también una utilidad práctica. Las dos condiciones van unidas.

6.4.3. De lo dicho más arriba se deduce la necesidad de que la conversión a la moneda única de la administración pública durante la Etapa B siga constituyendo un asunto interno de la administración sin repercusiones para el ciudadano y las empresas. Como ya se ha observado en el punto 5.3.11, las iniciativas parciales en mercados que en las transacciones ordinarias sólo utilizan la moneda nacional sembrarían confusión y provocarían un incremento de los costes. Si todo esto no tuviera otro propósito que « acostumbrar » al público a la moneda única, habría que concluir que el esfuerzo no merece la pena. Esta afirmación es válida sobre todo en lo que respecta a los sistemas de seguridad social y a la administración fiscal.

6.5. *Empresas*

6.5.1. La primera decisión que las empresas deberían tomar es si efectúan el paso a la moneda única durante la Etapa B o esperan hasta el inicio de la Etapa C. Como el Comité Económico y Social ya ha observado supra (véase el punto 5.3.6), la formación de una masa crítica es un objetivo de carácter monetario con el que no se puede por menos que estar de acuerdo. Por otra parte, el deseo de alcanzar tal objetivo no debe impulsar a la Comisión a aconsejar a las empresas que adopten decisiones de dudosa utilidad para el mercado o, lo que es peor, contrarias a sus intereses. El Libro Verde (último párrafo del punto 103) admite que esto es lo que sucede con las pequeñas y medianas empresas; sin embargo, las consideraciones no cambian tampoco en el caso de las empresas de mayores dimensiones. La necesidad de crear « un interfaz » (véase el segundo párrafo del punto 103) entre las operaciones internas en moneda única y las operaciones internas en moneda nacional puede ocasionar gastos y ser una fuente de complicaciones.

Sigue existiendo el caso de las grandes empresas, sobre todo multinacionales, para las cuales el paso anticipado a la moneda única podría en efecto constituir una ventaja.

6.5.2. A su debido tiempo la Comisión deberá elaborar y publicar un estudio que sirva de guía a las empresas, de manera totalmente objetiva y neutral, que les permita entender las ventajas e inconvenientes de una transición anticipada a la moneda única durante la Etapa B. El Comité Económico y Social aconseja, en particular, que se tenga en cuenta la recomendación autorizada de un presidente de banco central⁽¹⁾: «En todos los Estados miembros, convendrá evitar endosar a los operadores y a los ciudadanos una carga demasiado pesada derivada de la coexistencia de múltiples sistemas de cálculo».

6.5.3. Por consiguiente, es preciso subrayar que el paso gradual a la moneda única durante la Etapa B debe ser el resultado de una decisión libre por parte de las empresas; el mercado debe llevar a cabo una vigilancia estricta para evitar fenómenos de «porosidad», es decir, el efecto provocado por las grandes empresas que podrían ejercer presiones, directas o indirectas, sobre empresas de menores dimensiones en situación de «dependencia» (proveedores o clientes) para que adopten la moneda única antes del comienzo de la Etapa C.

6.5.4. Un problema de importancia considerable para el comercio —y especialmente la gran distribución— es la propuesta prevista de hacer obligatoria la doble indicación de los precios, en moneda nacional y la conversión en moneda única. Aparte de las dificultades y costes que supone, similares a los del sector bancario (véase el punto 6.1.5), cabe recordar que la propuesta de directiva que obliga a indicar los precios por unidad vendida y por unidad de volumen o de peso debería entrar en vigor en 1997; por consiguiente, la medida prevista supondría la existencia de cuatro precios: dos en moneda nacional y otros dos en moneda única. El consumidor experto no tendría problemas de comprensión, pero el consumidor más «débil» —que es en suma el que necesita más protección e información— tendría problemas para orientarse con esta variedad de indicaciones. En cualquier caso, este sistema debería considerarse como alternativo a otros que sirvan para lograr el fin deseado (véase de nuevo el punto 6.1.5)

6.5.5. Por lo que respecta a las monedas y billetes al inicio de la Etapa C, el Libro Verde (punto 104) dejaría a las empresas la decisión de decantarse únicamente por la moneda nacional, únicamente por la moneda única o por ambas, y esto durante toda la duración de la etapa, que supuestamente será de algunas semanas. Una facultad de este género no puede dejarse en manos del mercado: los consumidores deberán saber con certeza si la moneda en su posesión será aceptada en todas partes, si existirán limitaciones y, en tal caso, cuáles

serán éstas. El Comité Económico y Social considera que la legislación que se halla en fase de preparación deberá establecer la posibilidad de que ambas monedas sean aceptadas como medio de pago durante toda la Etapa C. Queda sin resolver la cuestión de su poder liberatorio (véase el punto 7.2), cuya importancia, por otra parte, no debe subestimarse, teniendo en cuenta la brevedad del período y la exigüidad relativa de las cifras que deben considerarse (las transacciones de cierta entidad no se efectúan al contado).

6.5.6. El problema de las máquinas registradoras y de venta, incluidos los expendedores automáticos de billetes y los terminales que aceptan tarjetas en los puntos de venta se aborda en el Libro Verde (puntos 106 y 108) de manera realista y con flexibilidad. Se recuerda que la conversión material de todo el parque de máquinas existente (varios millones) podría exigir algunos meses, por lo que el público debería estar preparado para soportar un cierto período de molestias. Para hacer frente a la situación, el Libro Verde recomienda una serie de medidas preparatorias necesarias para evitar la mayor parte de los inconvenientes; son medidas razonables, con las que el Comité Económico y Social debe por fuerza estar de acuerdo. El único punto que requiere cautela es la aceptación de ambas monedas y la fabricación de recibos, billetes o impresos con la doble indicación en moneda única y en moneda nacional. Como se ha observado antes (véanse los puntos 5.4.3.1, 2 y 3), la modificación de las máquinas, de los programas y de los mecanismos de impresión durante un período breve trae consigo complicaciones técnicas y costes no justificados, y en algunos casos es técnicamente imposible.

6.5.7. La circulación de la moneda única al comienzo de la Etapa C resultaría más fluida si fuera posible distribuir a los bancos, y a través de éstos al público, reservas adecuadas de la moneda única con una cierta anticipación, respecto del inicio de la Etapa C, con la salvedad de que esta moneda no podrá ser utilizada antes de dicha fecha. La pérdida de intereses por parte del público y las empresas sería ínfima y, de todos modos, quedaría compensada ampliamente con los beneficios de evitar las colas ante las ventanillas. Por otro lado, el Comité es perfectamente consciente de los problemas de seguridad, de almacenamiento y de transporte que esta solución plantea a los bancos centrales y al sistema bancario, pero, por otro lado, tales problemas no se evitarán tampoco con la opción de cambiar la moneda en el momento en que dé comienzo la Etapa C.

7. Infraestructuras jurídicas de la moneda única

7.1. El Libro Verde manifiesta una particular sensibilidad hacia los numerosos problemas jurídicos de cuya solución dependerá una transición sin perturbaciones para los mercados y los consumidores (puntos del 125 al 137). Se impone la necesidad de iniciar los estudios con gran anticipación para que la legislación esté preparada, en la medida de lo posible, incluso antes del comienzo de la Etapa A. La Comisión recuerda la necesidad de una estrecha colaboración entre las autoridades comunitarias y las nacionales, pero el Comité

⁽¹⁾ Hans Tietmeyer, conferencia pronunciada en el Instituto de Estudios Bancarios y Financieros, París, el 20. 6. 1995.

añade que en la constitución de grupos de estudio debe garantizarse la participación de expertos jurídicos nombrados por las asociaciones europeas de los sectores del mercado. Con demasiada frecuencia ha ocurrido que, en estos casos, los «expertos nacionales» han ignorado las exigencias del mercado y se han limitado al examen de los aspectos puramente legalistas de los problemas.

7.2. Ya se ha dicho anteriormente (véase el punto 5.3.1) que el hecho de que, al inicio de la Etapa B, la moneda única pase a ser una moneda de pleno derecho no equivale a atribuirle un poder liberatorio, que en esta etapa corresponde sólo a la moneda nacional. El asunto está claro y no precisa de explicaciones jurídicas particulares. Por el contrario, será necesario que el problema del poder liberatorio que debe atribuirse a la moneda única o a las monedas nacionales (¿o a ambas?) durante la Etapa C se resuelva con una legislación apropiada (véase el punto 6.5.3).

7.3. Al comienzo de la Etapa B, la moneda única podría utilizarse como unidad de cuenta y medio de pago sólo con el acuerdo de las partes contratantes; la legislación debería disponer que la moneda única y las monedas nacionales sean sustitutas perfectas en el sentido jurídico (puntos 126 y 127 del Libro Verde); y lo que es más, las diferentes monedas entre sí deberían gozar del mismo tratamiento. La legislación aseguraría a los depósitos bancarios, a los pagos y a las transacciones la perfecta equivalencia en moneda única y en las diferentes monedas nacionales, si bien la aceptación de pagos en moneda distinta de la nacional seguiría siendo facultativa para cada contratante. Naturalmente, tal facultad debería extenderse a los bancos, que no deberían verse obligados a abrir y operar cuentas en moneda única o en otra divisa.

7.4. La garantía de la continuidad de los contratos es un elemento de vital importancia no sólo para la moneda única, sino sobre todo para asegurar la seguridad jurídica al mercado interno. En algunos países (puntos 129 y 130 del Libro Verde) la ley prevé la posibilidad de que uno de los contratantes rescinda o modifique el contrato de modo unilateral si se produce una perturbación fundamental de los factores económicos. La legislación comunitaria deberá imperativamente disponer que la adopción de la moneda única no constituirá, en ningún caso, una causa de revocación de los contratos ni podrá invocarse para solicitar una modificación de los términos de los contratos. La legislación de los Estados miembros interesados deberá, a su vez, disponer que la adopción de la moneda única no sea considerada como uno de los casos de perturbación fundamental de los factores económicos. Sigue pendiente el problema de los contratos estipulados entre residentes de países con moneda única y residentes de terceros países, si tales contratos están regulados por las leyes del tercer país.

7.5. Se plantea un interrogante de suma importancia que afecta a los mercados monetarios, pero sobre todo a los mercados de valores mobiliarios, cuando residentes de terceros países sean emisores o tenedores de títulos en eurodivisas o en ecu-cesta. Asimismo, la cuestión de las tasas de rendimiento podría hipotéticamente dar lugar a problemas con terceros países, ya que no es del todo evidente que la tasa de rendimiento de los títulos de renta fija en moneda única será perfectamente equivalente a la de cada divisa original.

7.6. Sobre la cuestión expuesta en el punto precedente, el Libro Verde (punto 134) se muestra optimista, al opinar que cabe esperar que los terceros países reconozcan la moneda única como sucesora de las monedas nacionales, y la continuidad de los términos de los contratos (tasas de rendimientos de los títulos, tipos de interés y otras obligaciones accesorias). Es de suponer que el reconocimiento de la moneda única no planteará problemas particulares: una encuesta breve e informal entre operadores financieros de terceros países demuestra, sin embargo, que la continuidad de los contratos en valores mobiliarios de renta fija podría no efectuarse de manera tan automática como sería necesario. El Comité Económico y Social solicita a la Comisión y al IME que entable contactos oficiales para que el mercado obtenga la seguridad de que la introducción de la moneda única no dará lugar a ninguna perturbación en los mercados europeos ni en los de los terceros países.

7.7. La cuestión del redondeo en las conversiones merece una atención especial: en las operaciones de elevada cuantía, por ejemplo las de los mercados monetarios y mobiliarios y en las transferencias mediante sistemas de pago «al por mayor», es importante el número de decimales que se utiliza, y puede ser causa de diferencias considerables. Para estos mercados se revela necesaria una legislación europea.

7.8. Por el contrario, es diferente el caso del redondeo en el comercio al por menor y en las operaciones corrientes, en las que el sistema de redondeo utilizado normalmente para los importes con dos decimales (redondeo a la unidad superior si el resto de los decimales es mayor que 5 y a la unidad inferior si el resto es igual o inferior a 5), debería ser asumido como norma. Sin embargo, podría todavía establecerse una legislación más precisa, pero sería más útil que fuera adoptada por cada uno de los Estados miembros, que conocen más de cerca los hábitos y exigencias de sus respectivos mercados.

7.9. La posibilidad de una indicación doble de los precios en el comercio y de una indicación doble de los valores ya ha sido comentada por el Comité en otro apartado del presente dictamen. La futura legislación en esta materia no debería disponer la obligatoriedad de estas medidas, sino permitir la existencia de sistemas alternativos (véase el punto 6.1.5) con el objeto de informar al consumidor, familiarizarlo con la nueva unidad de cuenta y facilitar un control de las conversiones efectuadas por el comercio o por el sistema bancario.

7.10. El Libro Verde (punto 136) establece que la Comisión, de acuerdo con el SEBC, procederá a elaborar

una legislación sobre los aspectos de seguridad, protección y circulación de los billetes. El Comité Económico y Social observa que no debería esperarse a que se cree el SEBC —al inicio de la fase A— para estudiar una legislación cuyos aspectos generales están ya claros en la actualidad. La colaboración con el IME debería iniciarse inmediatamente. Por otra parte, es posible que tal colaboración ya se haya iniciado sin que el Libro Verde la mencione.

7.11. En cuanto a la protección contra la falsificación de billetes, el Comité sugiere que adopte un planteamiento totalmente nuevo, de particular importancia si se tiene en cuenta la realidad social y política actual: la lucha contra la delincuencia organizada. Las características de seguridad de los billetes han alcanzado niveles tan altos que hacen prácticamente imposible la imitación o la falsificación de billetes por parte de pequeños grupos de delincuentes: para lanzarse a una empresa de estas proporciones son necesarios medios económicos ingentes, destinados a la adquisición de maquinaria y de materiales, y a la contratación de técnicos, además de una organización secundaria para la puesta en circulación del producto. Son los mismos rasgos que caracterizan a las organizaciones de tráfico de droga, de tráfico de armas, etc. No siempre, pero con frecuencia, estas organizaciones son las mismas o están estrechamente relacionadas y con el producto de una rama de su actividad financian otras actividades.

7.12. Las legislaciones nacionales no siempre consideran que la falsificación y circulación de billetes falsos constituyan a priori un delito de asociación de delincuentes («association de malfaiteurs») ni incluyen las medidas de protección entre las dirigidas a combatir la delincuencia organizada. La nueva legislación europea sobre la moneda única podría, en cambio, aprovechar esta ocasión para adaptar las disposiciones con arreglo al esquema ya adoptado para el blanqueo del dinero, aportando de este modo un instrumento precioso de colaboración en el ámbito judicial y policial.

7.13. El mismo razonamiento vale para los medios alternativos a la moneda (tarjetas de pago, eurocheques, cheques de viaje) que están sustituyendo progresivamente al papel moneda. Constituyen ya el 15% del total de los pagos en el comercio y en los servicios de Europa, pero en algunos Estados y para ciertos tipos de actividad (hoteles, billetes de avión, restaurantes, etc.), el porcentaje es notablemente superior. El dinero bancario (o dinero no efectivo) no sólo ha entrado en la vida cotidiana y es una característica de la sociedad moderna, sino que también constituirá una potente ayuda para facilitar la adopción de la moneda única. El fenómeno del fraude de los medios de pago —del orden de miles de millones de dólares al año— es combatido en todo el mundo por las organizaciones emisoras y por los bancos mediante la sofisticación de las características técnicas de las tarjetas y de los cheques y mediante controles de tipo organizativo. Estas medidas han obtenido buenos resultados en la contención del fenómeno, pero la lucha es difícil porque las organizaciones para la falsificación de los medios de pago, o para la utilización de los

robados, son organizaciones criminales internacionales, que disponen de medios ingentes y de organizaciones secundarias. Los beneficios de la utilización de los medios de pago falsificados o robados sirven, por consiguiente, para financiar la delincuencia organizada. Las conclusiones del Comité Económico y Social son las mismas que en el punto anterior: si la represión en términos de penas aplicables —competencia, de todos modos, de la legislación penal de los Estados miembros— no puede ser la misma que por lo que respecta a los billetes, el planteamiento en lo tocante a la lucha contra la delincuencia no puede ser sino idéntico.

7.14. La equiparación de los medios sustitutos de la moneda con la propia moneda, cuestión que se aborda en el punto anterior, se hace aún más evidente si se tienen en cuenta las características del monedero electrónico (tarjetas prepagadas), cuya introducción a gran escala es previsible para los próximos años. El monedero electrónico no sustituye, aunque sí representa a la moneda. A efectos prácticos, su falsificación equivale a la de la moneda.

8. Problemas comunes a los bancos y empresas

8.1. Formación del personal

8.1.1. La formación del personal constituye el punto de partida de todas las medidas relacionadas con el paso a la moneda única. Teniendo en cuenta la multiplicidad de las funciones de la empresa implicadas, la formación no podrá ser uniforme para todo el personal, sino que deberá adaptarse a las funciones específicas. Tampoco es posible pensar en una formación uniforme para las empresas de un mismo sector: aparte de los rasgos generales comunes, en cada sector existen diferencias de tamaño y de organización suficientes para que cada empresa sea un caso totalmente particular. El Comité considera que la formación deberá organizarse a partir de una matriz común, que especifique para cada sector de actividad las adaptaciones necesarias para el paso a la moneda única, para después articularse en una serie de adaptaciones sectoriales —por sector y por tamaño de la empresa— y llegar, finalmente, a las iniciativas individuales, que deberán ponerse en práctica mediante recursos propios o echando mano de recursos externos.

8.1.2. En este contexto, debe quedar claro desde el principio quién hace qué, en un programa que la Comisión deberá elaborar lo antes posible. A juicio del Comité, el programa debería redactarse con arreglo a las siguientes líneas:

8.1.2.1. La Comisión debería elaborar un plan general en el que se detallan claramente los requisitos relativos a la aplicación de cada una de las Etapas del programa de transición a la moneda única. Este plan debería ser redactado con el propósito de que su utilización final fuera la formación, por lo que debería tener un carácter didáctico.

8.1.2.2. Los Estados miembros deberían adaptar el plan general a las necesidades nacionales. A tal efecto, las estructuras directivas del cambio (punto 29 del Libro Verde) no deberían asumir solamente las funciones técnicas previstas, sino organizar también una sección que se ocupe de la parte didáctica. También será necesario disponer de una información de carácter uniforme —y unificada, en la medida de lo posible—, facilitada por la administración fiscal, que tenga en cuenta la estructuración local de tal administración y la complejidad de los deberes que competen al contribuyente. Las mismas observaciones valen para los organismos de previsión social.

8.1.2.3. Las asociaciones de los sectores económicos, —las internacionales, pero especialmente las nacionales— deberían poder desempeñar una función muy útil de adaptación de la línea didáctica general a las necesidades específicas de sus sectores respectivos, haciéndose cargo, llegado el caso, de la formación de los formadores.

8.1.2.4. Cada una de las empresas será responsable de la formación del personal con arreglo a las necesidades individuales, mediante sus propios recursos o mediante ayudas externas de su sector económico u otras. Un problema particular se les planteará a las entidades de crédito, que deberán formar al personal, sobre todo al que esté en contacto con el público, y facilitar información a diferentes tipos de clientes, incluidos los consumidores. A este personal no le bastará con conocer los problemas internos de la banca; será necesario que su asesoramiento se extienda a los problemas de las empresas y del público en general.

8.1.2.5. El conjunto de esta estrategia de formación destinada a las personas contratadas supondrá para las empresas y las asociaciones sectoriales un esfuerzo considerable en recursos humanos y medios financieros. Debería preverse una partida especial del presupuesto del Fondo social para la formación de los trabajadores destinada a financiar, en casos de necesidad comprobada, la realización de dicho objetivo, prioritario para el establecimiento de la Unión Monetaria.

8.2. La comunicación

8.2.1. La comunicación debe hacer comprender al ciudadano cuáles son los beneficios a corto y medio plazo de la Unión Monetaria y cuáles son los mecanismos que la regulan. Debe ser una comunicación clara, simple y, sobre todo, de carácter no propagandístico ni promocional. El público actual está demasiado habituado a las técnicas publicitarias para no reaccionar negativamente contra mensajes que pretendan «vender» una idea. El motivo que dirija la comunicación debe ser, en este caso, la perfecta objetividad: deben explicarse al ciudadano los beneficios, pero también las inevitables dificultades iniciales, poniendo de manifiesto también los posibles inconvenientes que se derivarán para él de la moneda única.

8.2.2. El mensaje que debe enviarse a los ciudadanos de Europa debe ser unívoco. No sería concebible que a los ciudadanos de un Estado miembro se les digan cosas distintas de las que se dicen a los ciudadanos de otros

Estados. Por esta razón, es la Comisión la que debe asumir la responsabilidad en el origen. La transmisión, no obstante, deberá ser competencia de los Estados miembros que tendrán libertad total para utilizar el lenguaje mejor adaptado a la mentalidad y a la cultura locales, sin desviarse, por otra parte, del espíritu y del contenido del mensaje básico. En lo que respecta a los medios que deben utilizarse, debe dejarse al arbitrio de los Estados miembros la elección de los más apropiados: prensa, radio, televisión y publicaciones. A propósito de estas últimas, el Comité pone en guardia contra la tentación fácil de publicar millones de folletos, ya que la experiencia demuestra que su índice de lectura es extremadamente bajo y su índice de recuerdo es prácticamente nulo.

8.2.3. Aparte de las actuaciones de carácter institucional que deban realizar las autoridades públicas, no cabe duda de que la difusión generalizada de los mensajes deberá ser asumida sobre todo por las empresas, especialmente el sector bancario, por el motivo evidente de que dicho mensaje es el único que puede revestir un carácter concreto y un interés directo para el consumidor. Una cosa es hablar de forma abstracta, aunque sea con ejemplos prácticos, del paso a la moneda única y de su utilización, y otra muy distinta hablar al «cliente» sobre los problemas que le afectan personalmente.

8.2.4. Aunque es de esperar que la labor de formación contribuya a que se conozcan los problemas dentro de las empresas grandes y medianas, es previsible que una parte de éstas, especialmente las de dimensiones reducidas y los agentes económicos individuales, acudirá al sector bancario.

8.2.5. Sea cual sea la dimensión del problema, el mensaje de base —esto es, los contenidos, el significado y las consecuencias de la Unión Monetaria para los consumidores y las empresas— debe tener un carácter unívoco, sin prestarse a interpretación. Por lo tanto, las autoridades y las asociaciones sectoriales deben acordar a nivel nacional el contenido del mensaje de base. En cambio, la parte adicional del mensaje, referida a la aplicación de la moneda única a los servicios ofrecidos, podrá dejarse al libre arbitrio de las empresas; no obstante, especialmente en la fase inicial, serán necesarias claridad de las ofertas y transparencia suficiente para poder comparar precios.

PARTE B — ACEPTACIÓN POR PARTE DEL PÚBLICO

9. Introducción

9.1. En parte del documento tiene por objeto examinar los problemas de adaptación que plantea la adopción de la moneda única por un número determinado de países de la Unión Europea, habida cuenta del programa previsto por el Libro Verde y las decisiones tomadas por la Cumbre de Cannes en junio de 1995.

9.2. Las modalidades fijadas hasta el momento prevén que, en virtud de la aplicación del Tratado de Maastricht, la moneda única adoptada por los países que reúnan los criterios de convergencia se denominará «ecu», y que se observará el siguiente calendario:

- La Etapa A, prevista por el Libro Verde, comenzará el 1 de enero de 1998, fecha en que se fijará la lista de los países que adoptarán la moneda única.
- La Etapa B comenzará el 1 de enero del año 1999 y el ecu se convertirá en una moneda en sentido propio y será utilizado por los mercados interbancario, monetario y de capitales.
- Al principio de la Etapa C, que comenzará el 1 de enero del año 2002, empezarán a cambiarse los billetes y las monedas en ecus.

Al cabo de unas semanas, el ecu será de uso exclusivo.

9.3. El ciudadano de a pie identifica «su» moneda nacional con la Nación a la que pertenece, incluso cuando no se es consciente de que el concepto de «moneda» también incluye el de «numerario», de «forma de pago y de intercambio» y el de «reserva de valor».

9.3.1. Sin embargo, el ciudadano sabe, o por lo menos intuye, que el privilegio de acuñar una moneda constituye uno de los atributos de la independencia de su país, y con mayor motivo cuando el nombre de la moneda está estrechamente vinculado, como en la mayoría de los casos, a su historia.

9.3.2. Por lo tanto, la aceptación de la creación de la moneda única es percibida como una pérdida parcial de identidad y un abandono de soberanía, compensados por una contribución significativa y consciente a la construcción europea.

9.4. Dado que se trata de examinar la cuestión de la aceptabilidad, por parte de la opinión pública, de una moneda única, resulta necesario recordar la importancia que reviste la actitud de los ciudadanos hacia la moneda, y sacar conclusiones a fin de que la transición pueda realizarse en las mejores condiciones.

9.4.1. La aceptabilidad desde el punto de vista de la opinión pública está vinculada, hasta cierto punto, a la medida en que las personas utilizan diferentes monedas en sus actividades cotidianas.

9.4.2. La carga afectiva vinculada al nombre de la moneda y a su origen tiende a disminuir en aquellas personas que mantienen relaciones «profesionales» con la moneda, en la administración pública, la profesión bancaria o las grandes empresas.

9.4.3. Para estas personas, la moneda constituye esencialmente un instrumento de pago confrontado a otras monedas. En este caso, el símbolo desaparece ante la noción objetiva del valor.

9.4.4. En cambio, las personas que en su vida cotidiana o profesional sólo utilizan su moneda nacional o que sólo tienen un contacto ocasional con las operaciones de cambio se sentirán perjudicadas por la transición.

9.4.5. Este es el tipo de usuario —la gran mayoría— que se verá importunado y que probablemente, al menos al principio, se enojará por las realidades prácticas a las que deberá enfrentarse a diario para hacer frente al período de transición. Las dificultades serán más agudas para los usuarios de edad avanzada o mal integrados en la vida social, y sus problemas deberán ser abordados con gran cuidado y comprensión.

10. Los problemas psicológicos

10.1. En el preámbulo se ha podido apreciar que el abandono de la moneda nacional constituye, para los ciudadanos, la medida más importante que se ha tomado en relación con la creación de una «Unión Europea», dotada de atributos supranacionales y que, en todo caso, afectará de forma más directa a los ciudadanos de los países interesados.

10.1.1. Por consiguiente, el examen de los problemas planteados debe abordarse con prudencia habida cuenta de que se refiere a un ámbito inexplorado, no existe un precedente significativo y, por último, el modelo empezará a aplicarse dentro de poco más de dos años y se desarrollará durante un período de por lo menos cuatro años. Sabido es el grado de incertidumbre de las previsiones elaboradas con tanta antelación.

10.1.2. Por ello, es preciso realizar este examen sin apriorismos y sin preocupaciones de carácter corporativista. Debe tratarse, en todo momento, de un examen objetivo.

10.2. Así debe ser, en primer lugar, por lo que se refiere al problema de los costes.

10.2.1. Todos piensan que este cambio será oneroso: por una parte, los bancos, debido al aumento de la complejidad de las operaciones, la necesidad de modificar los sistemas informáticos y los sistemas de distribución automáticos.

10.2.2. Por otra parte, las personas que creen que perderán la facultad de calcular directamente el precio de las cosas y que se empobrecerán con las operaciones de conversión o de evaluación de los gastos en relación con su renta.

10.2.3. Sin embargo, a pesar de que cada una de estas observaciones es correcta en su contexto, es preciso relativizarlas y, al menos, abordarlas con la debida prudencia por lo que se refiere a las operaciones que se desarrollarán, tal como se ha señalado, a partir del 1 de enero de 1998 hasta una fecha posterior al 1 de enero del año 2002.

10.2.4. No obstante, cabe señalar que la supresión de las operaciones de cambio entre los países que adopten la moneda única constituirá una ventaja para los ciudadanos, sobre todo, por lo que se refiere al turismo. Por lo que se refiere a las operaciones de cambio de los particulares, esta ventaja puede evaluarse en un 4 %.

10.2.5. Correlativamente, el conjunto del sistema bancario experimentará una pérdida importante.

10.2.6. En cambio, será necesario examinar detenidamente el coste de la modificación de los sistemas informáticos y los cajeros automáticos de distribución.

10.2.7. Cabe subrayar que los equipos y programas informáticos evolucionan a un ritmo muy rápido. Los sistemas que se utilizan en la actualidad serán obsoletos en el año 2003, independientemente de la existencia o no de la moneda única. Habida cuenta de que la duración de la amortización es de cinco años, podrá limitarse el aumento de los costes a condición de que los nuevos equipos informáticos sean capaces de integrar en su concepción, desde ahora, las necesidades de gestión de los problemas que plantea la introducción de la moneda única.

10.2.8. Por lo tanto, la adaptación de los nuevos sistemas a los requisitos de la entrada en vigor de la moneda única debería incidir de forma limitada en el coste de funcionamiento de los bancos y de las grandes empresas, durante un período de seis años.

10.3. Por consiguiente, debería realizarse un análisis detallado de los factores de aumento y de disminución de los costes de la creación de la moneda única, tanto por lo que se refiere a los bancos y las empresas como a los particulares.

10.3.1. En caso de que lo justifique el saldo del balance, una parte de los costes podría ser imputada, de forma equitativa, a los usuarios.

10.4. Los ciudadanos, acostumbrados a utilizar una moneda específica y a evaluar el coste de sus gastos en función de la misma, se enfrentarán a dificultades en el cálculo mental de la conversión, que se verán agravadas porque el tipo de conexión no será, salvo en algunos casos, un múltiplo simple, sino que incluirá varios decimales.

10.4.1. Estas dificultades de conversión y, en general, de adaptación a una nueva moneda ya han surgido durante las últimas décadas en algunos países de la Unión.

10.4.2. En Francia, la conversión del franco «germinal» en el llamado «franco Pinay», tras una decisión tomada en diciembre de 1958 y que entró en vigor el 1 de enero de 1960, afrontó dificultades para afianzarse en la vida cotidiana. La corta duración del período entre la toma de la decisión y su aplicación dificultó la transición del antiguo franco al nuevo franco, a pesar de un tipo de conversión simple de 1 por 100.

10.4.3. La población no fue suficientemente instruida por los medios de comunicación que, por el contrario, insistieron durante demasiado tiempo en utilizar, en la terminología habitual de la comunicación, el término «franco antiguo».

10.4.4. En cambio, la decimalización realizada hace años en Gran Bretaña permitió una transición armoniosa de un sistema a otro, gracias a la actuación de la «Decimal Currency Board» y a una intensa preparación durante un período de cuatro años, en la que se vio incluido el ámbito escolar.

10.4.5. El Libro Verde (véase el punto 116) hace hincapié en la necesidad de informar y educar previamente a los ciudadanos. Las propuestas del Libro Verde deberán ser concretadas y generalizadas y el presente dictamen hace algunas sugerencias a este respecto.

10.5. Todos los estudios realizados coinciden en recomendar una doble indicación de los precios. Ciertamente, se trata de una transición obligada e ineludible, que exige la ilustración visual de la información y de la formación en la fase inicial. No obstante, habida cuenta de las dificultades de orden práctico, de injustificables aumentos de los costes de ejecución y de problemas técnicos, podrían examinarse otras soluciones de efecto equivalente.

10.5.1. Sin duda alguna, esta medida constituirá una carga para el sector de la distribución, que además deberá cumplir, a partir de 1997, con la obligación de una doble indicación de los precios por unidad y por volumen o peso, aunque cabe esperar que la competencia que existe en este sector contribuya a suprimir una parte del coste suplementario imputable a los consumidores.

10.5.2. Esta obligación ya existe en Francia (véase el Decreto correspondiente) y, al parecer, no han surgido dificultades insuperables.

10.5.3. Por lo que se refiere a la transición a la moneda única, esta doble indicación de los precios debería tener un valor educativo y no fomentar una pereza mental mediante un período de aplicación demasiado largo. Esta medida debería empezar a aplicarse unos meses antes del comienzo de la etapa C y prolongarse durante un período similar a partir de dicha fecha.

10.6. A menudo, se hace hincapié en los problemas a los que deberán enfrentarse los consumidores para evaluar el coste de una adquisición realizada en una moneda diferente de la que utiliza habitualmente.

10.6.1. La dificultad que implica esta evaluación se verá agravada cuando los ingresos de los consumidores (sueldos, pensiones de jubilación, dividendos, etc.) no les lleguen en la misma moneda que la moneda de compra.

10.6.2. Deberán tomarse medidas adecuadas que permitan indicar los sueldos, salarios y rentas en ambas monedas y de forma apropiada a partir del comienzo de la Etapa B.

10.6.3. Evidentemente, debería hacerse lo propio con las declaraciones de impuestos, las notificaciones de la Administración y, en particular, las notificaciones fiscales.

11. Propuestas de soluciones

11.1. La formación

11.1.1. A fin de alcanzar el objetivo deseado, la preparación de la transición a la moneda única debe realizarse en función de la duración de la misma y tener un carácter lo más amplio posible.

11.1.2. En primer lugar, se deberá hacer un esfuerzo especial a nivel escolar en el marco de un programa europeo unificado, aplicado durante un periodo de siete años y destinado a los alumnos de once años que tendrán dieciocho en el año 2002.

11.1.3. También las escuelas de enseñanza primaria deberían participar en la labor de formación: los niños, con su capacidad natural de aprendizaje, serán los «mensajeros» más eficaces de la moneda única. Los medios audiovisuales son, sin duda, los más indicados para facilitar el aprendizaje y, a tal efecto, el Comité Económico y Social señala que existen ya proyectos válidos por los que la Comisión podría interesarse partir de ahora mismo.

11.1.4. Por lo que se refiere al conjunto de la población, deberán movilizarse todos los órganos de opinión, tanto las administraciones como los organismos privados: las asociaciones, los sindicatos, las redes de distribución, las organizaciones profesionales, etc. La prensa escrita y audiovisual desempeñará un papel preponderante. El contenido de la información deberá ser adaptado en función de cada categoría de la población y sus presuntos conocimientos.

11.1.5. El conjunto de estas acciones deberá concebirse y desarrollarse en dos etapas:

- un primer período de enero de 1996 al 31 de diciembre de 1998;
- a continuación, un segundo período desde el 1 de enero de 1999 hasta finales del año 2002.

11.1.6. Durante el primer período, la formación deberá ser de carácter teórico y facultativo hasta el 1 de enero de 1998, que constituye la fecha límite para la presentación de la lista de participantes y la fijación de los tipos de cambio.

11.1.7. No deberá proponerse ningún ejemplo en cifras antes de la fijación de los tipos de cambio.

11.1.8. En cambio, la distinción entre moneda única y moneda nacional, así como la existencia de un Banco Central Europeo, deberán ser objeto de una divulgación lo más amplia posible.

11.1.9. Deberán ponerse de relieve las ventajas de la creación de la moneda única y del lugar que ocupará en la escena internacional. Se tratará de dotar la moneda única de un carácter atractivo.

11.1.10. A partir del 1 de enero de 1999, la campaña informativa deberá alcanzar su punto culminante con la ayuda de todos los medios que tiene a su disposición la sociedad moderna.

11.2. La doble información en relación con la renta

11.2.1. En cuanto los medios técnicos lo permitan, a partir del comienzo de la etapa B debería recomendarse a los responsables de la distribución de ingresos que redacten sus extractos de cuentas (nóminas salariales, extractos de dividendos, etc.) en la moneda nacional pero haciendo mención de la moneda única, al menos por lo que se refiere al importe total.

11.2.2. A partir del 1 de enero del año 2002, al principio de la Etapa C, la presentación de los extractos podría realizarse a la inversa: los documentos se emitirían en su conjunto en moneda única y la conversión, al menos por lo que se refiere al saldo, podría realizarse en la antigua moneda nacional. El cumplimiento de esta obligación estaría limitado a un año.

11.3. Doble indicación de los precios

11.3.1. Al igual que la información relativa a los ingresos, varios meses antes del comienzo de la Etapa C debería ofrecerse información sobre los precios de venta para que el consumidor pudiera verificar la equivalencia en moneda nacional y en moneda única.

11.3.2. La doble indicación ocasionará algunas dificultades, habida cuenta de que a partir de 1997 podría ser obligatorio indicar los precios de los productos junto con la unidad de medida.

11.3.3. Sin embargo, esta obligación de doble indicación existe en Francia desde el 1 de septiembre de 1985 y ha sido aplicada a los productos previamente envasados, comercializados en almacenes de más de 120 m², sin que se hayan advertido dificultades.

11.3.4. Considerando los problemas planteados en el punto 6.5.4 de la parte A, el Comité estima que la segunda doble indicación podría realizarse en las mismas condiciones y sin grandes dificultades, sobre todo teniendo en cuenta que se trata de una obligación temporal.

11.3.5. Por lo que se refiere a los talones de venta y a las facturas, sólo el importe total podrá ser convertido en moneda única.

11.3.6. La presentación se realizará a la inversa a partir del 1 de enero del año 2002, es decir, el primer precio será anunciado en la moneda única e irá seguido del importe en la moneda nacional.

11.4. Cabe recordar que de aquí al 1 de enero del año 2003 habrá evolucionado gran parte de la tecnología actual.

11.4.1. Por ejemplo, el portamonedas electrónico, que ya ha sido objeto de pruebas en varios países, permitirá que los usuarios dispongan, gracias a la utilización de una tarjeta, de un importe retirado de su cuenta bancaria o que habrá pagado previamente.

11.4.2. Las operaciones de débito serán indicadas en la moneda utilizada y eventualmente convertidas a la otra moneda. El saldo disponible aparecerá inmediatamente.

11.5. Por otra parte puede preverse que, aparte de las medidas tomadas oficialmente, los bancos y los comerciantes distribuirán gratuitamente tablas de conversión de doble entrada que permitirán calcular las equivalencias sin tener que realizar un gran esfuerzo mental.

11.5.1. A partir del comienzo de la Etapa B, los talonarios de cheques deberán incluir una tabla de conversión en el dorso de la cubierta.

11.6. *Billetes y monedas*

11.6.1. El 1 de enero del año 2002, al principio de la Etapa C, comenzará la sustitución de los billetes emitidos en la nueva moneda por los billetes emitidos anteriormente por los bancos nacionales emisores.

11.6.2. La operación será de una envergadura sin precedentes y el conjunto de los estudios realizados coincide en la necesidad de reducir al máximo la duración del período de sustitución, durante el cual las monedas nacionales y la moneda única circularán de forma concomitante.

11.6.3. Los estudios que se han realizado hasta el momento aseguran que se necesitará un plazo de tres años para permitir la emisión del conjunto de billetes en moneda única que se requiere para completar el cambio.

11.6.4. Por consiguiente, el impacto psicológico sobre los consumidores cobrará más fuerza y el riesgo de confusión será mayor al principio de la Etapa C.

11.6.5. No obstante, hasta entonces puede preverse que la utilización de tarjetas de crédito, que es desigual en los diferentes países de la Unión, será más generalizada y que empezarán a utilizarse nuevos productos, como el portamonedas electrónico mencionado más arriba.

11.6.6. Sin embargo, deberá hacerse todo lo posible para permitir que los usuarios puedan utilizar los nuevos billetes con perfecto conocimiento de su valor, ya que al principio existirá una tendencia a realizar mentalmente la conversión a la moneda nacional.

11.6.7. Para alcanzar este objetivo sería extremadamente útil, si no indispensable, que en la primera generación de billetes se reflejara la doble indicación de precios que existirá durante los primeros meses de la Etapa C.

11.6.8. Esta medida consistiría en imprimir en el reverso de los billetes, cuyo anverso tendría ya su forma definitiva, unos cuadros que recuerden, mediante una

simple cifra y un símbolo, el valor del nuevo billete convertido a las monedas nacionales.

11.6.9. Asimismo, debería tenerse en cuenta la necesidad de que las personas invidentes o con problemas de vista puedan distinguir con el tacto los distintos billetes: en algunos países ya se aplican soluciones adecuadas.

11.6.10. Cabe temer que los requisitos técnicos y financieros tiendan a descartar esta solución, aunque es preciso ser conscientes de que la creación de la moneda única se vería facilitada por una primera generación de billetes emitidos de esta forma.

11.6.11. La emisión de monedas plantea problemas más complejos y es difícil concebir que las monedas acuñadas en la moneda única lleven un símbolo que recuerde el tipo de conversión a la moneda nacional.

11.6.12. Sin embargo, a fin de limitar los errores, al principio podría preverse la emisión de monedas para valores nominales pequeños.

11.7. La denominación de «ecu» para designar la futura moneda única fue fijada por el Tratado de Maastricht. Esta denominación sólo podría cambiarse mediante una modificación de dicho Tratado.

11.7.1. Sin embargo, habida cuenta de que este nombre ha sido criticado, no puede excluirse la posibilidad de elegir una nueva denominación.

11.7.2. De ser así, debería excluirse cualquier denominación similar a la de las monedas nacionales como, por ejemplo, «euromarco» o «eurofranco», ya que podría despertar la susceptibilidad de otros países, sobre todo los que no puedan cumplir los criterios de convergencia a partir del 1 de enero de 1999, es decir, los llamados «Estados miembros acogidos a una excepción».

11.7.3. La sugerencia del Presidente del Grupo de trabajo de elegir el término «euro» debería ser aceptada en caso de que se decida descartar la palabra «ecu».

PARTE C — RESUMEN

Con el fin de facilitar su consulta, a continuación se enumeran los puntos esenciales del presente dictamen del Comité Económico y Social:

1. Apoyo a las medidas de la Comisión destinadas a realizar y facilitar el paso a la moneda única; esta transición debe ser lo más rápida posible, en función de la capacidad del mercado para adaptarse al cambio sin perturbaciones y teniendo presente la necesidad de minimizar los costes, siempre y cuando la UEM también esté al servicio de la reactivación de un crecimiento generador de empleo.

2. Enfoque pragmático para solucionar los problemas prácticos: publicación de directivas y reglamentos sólo en caso absolutamente necesario.
3. Necesidad de describir la situación en la que se encontrarán los países acogidos a una excepción e indicar las medidas que se adoptarán para evitar el peligro de perturbaciones monetarias y especialmente la creación de una barrera infranqueable entre estos países y los que participen en la moneda única.
4. Exigencia de rigor, con una visión política, en la aplicación de los criterios de acceso.
5. Potenciación del papel del BCE, al que debe garantizarse de hecho la independencia prevista en el Tratado.
6. La fijación de las fechas de inicio de las diferentes etapas y su duración deben anunciarse lo antes posible. Una vez establecidas, deben ser inamovibles; el mercado necesita certezas, no hipótesis.
7. Apoyo a la solución de la «masa crítica», cuyos componentes deberán estar claramente indicados y delimitados, sin repercusiones en el mercado: el sector bancario debe servir de interfaz entre la moneda nacional y la moneda única en cuanto esté en condiciones de hacerlo, y los sistemas de pago se adecuarán a tal fin.
8. La instauración de la moneda única podrá provocar alteraciones en los mercados financiero, monetario y de valores: a pesar de las garantías en sentido contrario—que deben estar fundadas—, la autoridad correspondiente debe prever la posibilidad de especulaciones desestabilizadoras y concretar las medidas necesarias para contrarrestarlas.
9. Aceptación de la posibilidad de una transición gradual del mercado a la moneda única durante la Etapa B, siempre que sea voluntaria, se decida con conocimiento de los costes y beneficios que implica y no provoque un falseamiento de la competencia indebido.
10. Los costes del paso a la moneda única deberán asumirse y distribuirse en el respeto de las normas del mercado, sin intervenciones que no sean absolutamente necesarias.
11. Necesidad de crear lo antes posible una sólida estructura jurídica de apoyo a la moneda única; en especial, debe garantizarse que no son negociables los contratos ni la validez de los tipos de conversión en los mercados de valores mobiliarios y de divisas europeos o extraeuropeos.
12. Diseñar la ley contra la falsificación y el uso de los billetes en moneda única en la perspectiva de la lucha contra la delincuencia organizada, incluyendo también los medios alternativos o que sustituyen a la moneda.
13. Se reconoce el papel fundamental de la administración pública en el paso a la moneda única, sobre todo con la emisión de títulos de deuda pública desde el comienzo de la Etapa B; no obstante, en las relaciones con el mercado durante esta Etapa deberán evitarse pasos parciales o totales a la moneda única que puedan provocar inconvenientes, especialmente en los ámbitos de la administración fiscal y de la seguridad social.
14. La consideración y la protección de los intereses de los consumidores debe formar parte de la política global de transición a la moneda única; en particular:
 - 14.1. Los consumidores deben recibir información sobre la finalidad que persigue Europa con la adopción de la moneda única, los beneficios que se logran y las modalidades de paso a la nueva moneda; para ello es necesario un esfuerzo conjunto y coordinado de la Comisión, los Estados miembros y las empresas, sobre todo los bancos.
 - 14.2. Los consumidores deberán poder beneficiarse de la moneda única con el menor coste posible; la Comisión y los Estados miembros, aun absteniéndose en general de intervenciones normativas, deberán velar de forma atenta por el respeto de esta condición.
 - 14.3. Los consumidores deben poder habituarse al uso de la moneda única incluso antes de que entre en vigor, y controlar que los tipos de cambio se aplican rigurosamente. La Comisión y las organizaciones de consumidores sólo han encontrado un medio para lograr este resultado: la doble indicación de los precios de los importes en facturas, documentos bancarios y nóminas. Las empresas alegan que la imposición tajante de la doble indicación puede originar costes adicionales, complicaciones administrativas y complejidad organizativa; aunque se reserva la posibilidad de análisis ulteriores, el Comité Económico y Social reconoce, en principio, que estas observaciones son fundadas. Habida cuenta de que es necesario respetar los derechos de los consumidores mencionados al principio del presente punto, hace falta lograr un equilibrio entre dichos derechos y los del resto del mercado, llegado el caso, mediante fórmulas alternativas que permitan alcanzar el mismo resultado.
15. Es necesario adoptar estrategias eficaces de formación, educación y comunicación.
 - 15.1. Respecto de la formación, la competencia corresponderá, en cascada, a la Comisión, los Estados miembros, las asociaciones sectoriales y las empresas concretas, debiendo coordinarse para que no coincidan las actividades.

15.2. La educación deberá impartirse en todo tipo de centros de enseñanza, y se considerará que la moneda única es una materia específica del programa.

15.3. La estrategia de comunicación deberá ser fruto de un estudio específico y especializado, y se hará uso

de todos los medios disponibles; dado que puede resultar muy cara, se deberá efectuar una valoración detallada de la eficacia en relación con los medios disponibles. Las empresas —bancos especialmente— ejercerán un papel fundamental en la difusión generalizada de los mensajes entre los consumidores.

Hecho en Bruselas, el 26 de octubre de 1995.

*El Presidente
del Comité Económico y Social*

Carlos FERRER

Dictamen sobre la propuesta de directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva 86/378/CEE de 24 de julio de 1986 relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en los regímenes profesionales de seguridad social⁽¹⁾

(96/C 18/23)

El 4 de octubre de 1995, de conformidad con el artículo 100 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social sobre la propuesta mencionada arriba.

La Sección de Asuntos Sociales, Familia, Educación y Cultura, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 5 de octubre de 1995 (Ponente: Sr. Chevalier).

En su 329º Pleno de los días 25 y 26 de octubre de 1995 (sesión del 26 de octubre de 1995), el Comité Económico y Social ha aprobado por mayoría y cuatro abstenciones el siguiente dictamen.

1. Introducción

1.1. El objetivo de la Directiva es adaptar la Directiva 86/378/CEE, adoptada el 24 de julio de 1986, al artículo 119 del Tratado, de acuerdo con la interpretación del Tribunal de Justicia, y al Protocolo adicional firmado en Maastricht por los Jefes de Estado y de Gobierno.

1.2. En efecto, en su sentencia Barber de 17 de mayo de 1990 y en las sentencias interpretativas posteriores, el Tribunal de Justicia reconoce que todas las formas de pensiones profesionales, y por tanto todos los tipos de prestaciones ofrecidas por los regímenes profesionales de seguridad social de los trabajadores por cuenta ajena, constituyen un elemento de remuneración conforme a lo dispuesto en el artículo 119 del Tratado CE, que establece la igualdad de remuneración de hombres y mujeres.

1.3. Al ser el artículo 119 una disposición de efecto directo, no permite excepciones al principio de la igualdad de trato. Por consiguiente, las excepciones

contenidas en la Directiva 86/378/CEE referentes a la edad de jubilación y las prestaciones de supervivencia pierden su vigencia en el caso de los trabajadores por cuenta ajena.

1.4. La Comisión afirma que:

- las modificaciones propuestas se limitan a incorporar la jurisprudencia del Tribunal de Justicia sobre su interpretación del artículo 119, confirmada por el Protocolo adicional de Maastricht;
- la Directiva tiene un carácter puramente declaratorio;
- la base jurídica elegida es el artículo 100, ya que las modificaciones propuestas sólo afectan a los trabajadores por cuenta ajena.

Cabe preguntarse, no obstante, si las decisiones adoptadas por el Tribunal de Justicia con respecto a los únicos regímenes que ha examinado son aplicables a todos los regímenes de jubilación que se incluyen en el ámbito de aplicación de la Directiva.

⁽¹⁾ DO nº C 218 de 23. 8. 1995, p. 5.

2. Observaciones generales

2.1. El Comité Económico y Social emitió un dictamen sobre la Directiva 86/378/CEE en su Pleno del 14 de diciembre de 1983.

2.1.1. En dicho dictamen se aprueba la Directiva en cuanto a sus principios y sus disposiciones generales. Se subraya que el principio de igualdad es un principio primordial —sancionado por el Tratado— cuya aplicación conviene garantizar que sea considerada equitativa por todos los interesados⁽¹⁾.

2.1.2. Para precisar su posición, el Comité añade que la interpretación más satisfactoria del principio es la que se refiere a las condiciones de vida cotidianas y al bienestar individual de las personas reales⁽²⁾.

2.2. En diversas ocasiones y en relación con distintos temas, el Comité ha tenido que pronunciarse sobre el método consistente en integrar la jurisprudencia en la legislación, sin previa adaptación de aquélla.

2.2.1. El Comité reitera las reservas formuladas con respecto a este procedimiento, aun cuando cabe considerar que la intervención del Tribunal afecta más a una disposición de aplicación directa del Tratado (el artículo 119) que a la Directiva 86/378/CEE, que es un texto de Derecho derivado.

2.2.2. El Comité señala su intención de inscribir la aplicación del « principio de igualdad » en el marco más amplio y exhaustivo del Informe de la Comisión relativo a la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores y al Protocolo sobre la política social anexo al Tratado constitutivo de la Comunidad Europea.

2.2.3. El Comité reconoce, no obstante, que el texto propuesto confiere más seguridad y claridad jurídicas y puede evitar posibles confusiones a las instancias nacionales, aunque subsisten algunos puntos oscuros y lagunas que se indican más adelante.

2.3. El Comité reconoce también que el texto propuesto contribuirá a garantizar mayor equidad y permitirá evitar la aparición de numerosos recursos y contenciosos.

2.3.1. Sin embargo, el Comité observa que existe una tendencia a retrasar la edad de jubilación para los asalariados y a equiparar las condiciones aplicables a las mujeres con las condiciones, menos favorables, que se aplican a los hombres. El Comité expresa su deseo de que esta tendencia no sea excesivamente sistemática y de que se adopten disposiciones concretas que hagan posible tener en cuenta las circunstancias específicas de

cada carrera individual (maternidad, cuidado de los hijos, etc.). El Comité considera que la equidad y la igualdad de oportunidades para hombres y mujeres constituyen un principio básico de la legislación, y recomienda que se considere la posibilidad de realizar un estudio sobre el impacto de la legislación de protección familiar sobre las finanzas de los regímenes de protección social y sobre la situación económica de la empresa o del país de que se trate.

2.4. El Comité toma nota de que el texto examinado sólo afecta a los regímenes correspondientes a categorías específicas de trabajadores (regímenes profesionales), lo cual excluye los regímenes de cobertura general y obligatoria (regímenes legales estatutarios) y los regímenes de afiliación facultativa e individual, en los que el empresario no participa. Para el examen de las circunstancias profesionales particulares (trabajo atípico, a tiempo parcial, paro, trabajadores por cuenta propia, profesiones agrícolas, estatutos mal definidos, etc.), el Comité se remite al Informe relativo a la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales y al Protocolo sobre la política social⁽³⁾. Con relación al artículo 119 y a su interpretación por parte del Tribunal, pide que se precise la definición de los regímenes profesionales por contraposición a la de los regímenes legales.

3. Observaciones específicas

3.1. El Comité aprueba la modificación propuesta para el artículo 3 de la Directiva 86/378/CEE, por la que se incluye a los causahabientes en el ámbito de aplicación de la nueva Directiva.

3.2. Asimismo aprueba las modalidades definidas en la letra i) del artículo 6, ya que su finalidad es establecer la igualdad de cotización y de prestaciones sin por ello dejar de lado las preocupaciones actuariales. Según el nuevo texto:

- en lo que respecta a los trabajadores, las cotizaciones serán idénticas independientemente del régimen que se aplique;
- en el caso de los empresarios, las cotizaciones podrán diferir:
 - en los regímenes «de prestación definida», para igualar las prestaciones (completar la asignación financiera);
 - en los regímenes de «cotización definida», para igualar las prestaciones (compensar el desnivel de prestaciones).

3.2.1. El Comité toma nota de que la igualdad de cotización es obligatoria para los asalariados y depende de una negociación entre trabajadores y empresarios en lo que se refiere a la cotización patronal.

La fijación de esta última es un asunto especialmente delicado, puesto que es imposible prever el tiempo de vida exacto de cada beneficiario.

⁽³⁾ Doc. COM (95) 184 final de 24. 5. 1995 (Cap. 1.06). Protocolo nº 14 sobre la política social — Acuerdo sobre la política social, artículo 6, 3^{er} párrafo.

⁽¹⁾ DO nº C 35 de 9. 2. 1984, p. 7, 2º párrafo.

⁽²⁾ Ibid., pro. 1.2., 2º párrafo.

3.3. El Comité manifiesta firmes reservas con respecto al artículo 2 de la Directiva propuesta, que define las modalidades de aplicación del nuevo texto. En particular, considera que las disposiciones sobre la retroactividad son demasiado densas y complicadas. Aunque considera necesario corregir las injusticias derivadas del texto de 1986, previene contra un posible aumento de las cargas que puede repercutir negativamente en el empleo.

3.3.1. Por otra parte, la aplicación de estas disposiciones, cuya retroactividad ha sido limitada en el tiempo por el Tribunal de Justicia, puede verse obstaculizada por problemas de gestión administrativa de los regímenes de que se trate, y también, a veces, por problemas ligados a su modo de financiación. Está prevista una igualación progresiva de las edades de concesión de las pensiones por referencia a los períodos de empleo y no a las fechas en que comienzan a devengarse derechos. Por consiguiente, en algunos casos, la igualación sólo se producirá para las carreras profesionales que comiencen después del 17 de mayo de 1990. Mientras tanto, se efectuará un desglose de la pensión, que tendrá importantes repercusiones financieras en la gestión administrativa.

3.3.2. Por otra parte, el Tribunal ha expuesto sus argumentos sobre el modo de financiación de los regímenes que le han sido sometidos a examen. Sólo toma en consideración los regímenes en los que existe una relación contable entre las cotizaciones y los montantes pagables en el futuro. Pero este sistema no puede aplicarse a los regímenes en los que existe un riesgo vinculado al valor de los derechos, sea el riesgo derivado del rendimiento de las cotizaciones invertidas (regímenes participativos) o de los recursos financieros de la colectividad de que se trate en el momento del pago de las prestaciones (regímenes repartitivos).

3.4. El Comité insiste en la necesidad de que la igualdad de trato en materia de seguridad social se integre en los trabajos, actuales o futuros, dedicados al trabajo a tiempo parcial, al paro juvenil, a las nuevas formas de trabajo, a las disposiciones en materia de seguridad social, etc.

4. Conclusión

4.1. El Comité emite un dictamen favorable sobre las modificaciones propuestas, sin perjuicio de las observaciones y sugerencias arriba indicadas.

4.1.1. Insiste en la necesidad de mencionar explícitamente el carácter «puramente declaratorio» de la Directiva, dejando formalmente aparte las cuestiones relacionadas con los regímenes cuyo carácter o modo de financiación no permite aplicar la jurisprudencia sobre el artículo 119 en su estado actual.

4.1.2. El Comité toma nota de que algunos puntos nuevos del texto responden a las preocupaciones contenidas en su dictamen del 14 de diciembre de 1983 y a las críticas o reivindicaciones suscitadas desde entonces ante los efectos de la Directiva 86/378/CEE.

4.1.3. Considerando que las mejoras del nuevo texto son fruto de un amplio proceso de consultas con los interlocutores sociales, el Comité pide que su aplicación y, en general, cualquier cambio que se produzca en la protección social se prepare en concertación abierta con los medios profesionales competentes y afectados.

Hecho en Bruselas, el 26 de octubre de 1995.

*El Presidente
del Comité Económico y Social*

Carlos FERRER

Dictamen sobre la comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo: «Para una intensificación de la política de la Unión Europea respecto de MERCOSUR»

(96/C 18/24)

El 21 de diciembre de 1994, de conformidad con el artículo 23 de su Reglamento Interno, el Comité Económico y Social decidió elaborar un dictamen sobre la comunicación mencionada arriba.

La Sección de Relaciones Exteriores, Política Comercial y Desarrollo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 3 de octubre de 1995 (Ponente: Sr. Santillán Cabeza).

En su 329º Pleno de los días 25 y 26 de octubre de 1995 (sesión del 25 de octubre de 1995), el Comité Económico y Social ha aprobado por unanimidad el siguiente dictamen.

0.1. Durante los últimos años, el Comité Económico y Social ha centrado su atención en varias ocasiones en las relaciones entre la Unión Europea (UE) y América Latina. De esta manera, el Comité ha elaborado varios documentos informativos y dictámenes sobre estas relaciones interregionales⁽¹⁾.

0.2. El Comité ha tomado nota de la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, de 19 de octubre de 1994⁽²⁾, relativa a un acuerdo marco de cooperación económica y comercial entre la UE y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR).

0.3. El Consejo Europeo, en la Cumbre de Essen, celebrada los días 9 y 10 de diciembre de 1994, aprobó la estrategia para un acuerdo interregional con MERCOSUR, e instó al Consejo y a la Comisión a crear las condiciones necesarias para dar comienzo a las negociaciones.

0.4. El 22 de diciembre de 1994, los embajadores de los cuatro países de MERCOSUR y representantes de la Presidencia de la UE y de la Comisión Europea firmaron un Protocolo de Intenciones relativo al acuerdo propuesto. Posteriormente, en el Consejo de Asuntos Generales de la UE celebrado en Luxemburgo el 10 de abril de 1995, los Estados miembros de la UE acogieron favorablemente la Comunicación de la Comisión y encomendaron al Comité de Representantes Permanentes (COREPER) el examen de la Comunicación con vistas a la adopción de un documento de negociación lo más rápidamente posible.

0.5. Se espera que las negociaciones entre la UE y los países de MERCOSUR iniciadas en septiembre de 1995 contribuyan a crear un marco institucional más estable para el fortalecimiento de las relaciones entre ambas regiones.

1. Propuestas de la Comisión

1.1. En la Comunicación de la Comisión se propone la celebración de un acuerdo marco interregional de cooperación comercial y económica con MERCOSUR como primera etapa para establecer más adelante una zona de libre comercio entre ambas regiones. Según la Comisión, el acuerdo se centraría en particular en dos aspectos:

- la liberalización comercial entre la UE y MERCOSUR;
- el apoyo a la integración de MERCOSUR.

1.2. En lo que a los intercambios se refiere, el objetivo es el establecimiento progresivo de una zona interregional de libre comercio en los sectores industrial y de servicios, y una liberalización gradual de los intercambios agrarios. En cuanto a estos últimos, se tendrá en cuenta la sensibilidad de algunos productos.

1.3. En lo que se refiere a la integración de MERCOSUR, la UE se comprometería «de manera sustancial» a una cooperación con los sectores privado y público centrada principalmente en tres áreas:

- a) Asistencia para ayudar a MERCOSUR a dirigir su propio proceso de integración comercial así como sus relaciones comerciales con el exterior.
- b) Apoyo a las autoridades de decisión de MERCOSUR, incremento de la asistencia técnica para la creación del mercado interior y participación de MERCOSUR en proyectos europeos de I & D, de sistemas de información y de telecomunicaciones.
- c) Creación de algunos grandes proyectos regionales en materia de, por ejemplo, transportes, energía, medio ambiente, telecomunicaciones, sistemas de información, urbanismo y otros sectores industriales.

1.4. La Comisión recomienda también intensificar el diálogo político entre la UE y MERCOSUR a

⁽¹⁾ DO nº C 75 de 26. 3. 1990; DO nº C 127 de 7. 5. 1994; CES 962/92 de 24. 1. 1993.

⁽²⁾ COM(94) 428 final.

través de reuniones más frecuentes, para debatir asuntos concretos. La Comisión sugiere que dicho diálogo, realizado a nivel ministerial, incluya temas como la cooperación industrial, la energía, el sector nuclear, la seguridad, el medio ambiente y la droga. Una importancia particular tendrá la cooperación en el ámbito de la educación y formación de los ciudadanos. En este sentido, el programa América Latina-Formación Académica (ALFA) de la UE podría aportar una notable contribución.

1.5. El Comité Económico y Social consideraría positivo que el acuerdo final entre la UE y la MERCOSUR tuviera en cuenta la siguientes observaciones generales y específicas.

2. Observaciones generales

2.1. El Comité Económico y Social acoge favorablemente la iniciativa de intensificar las relaciones entre la UE y MERCOSUR. En un momento en que las relaciones exteriores de la UE dirigen su atención a Europa Central y Oriental, así como al Mediterráneo, un nuevo compromiso con MERCOSUR constituye una oportunidad única para fortalecer los lazos políticos y económicos con América Latina, contribuyendo así a una política exterior globalmente más equilibrada. Este cambio estratégico es de fundamental importancia para Europa si desea seguir teniendo influencia política y económica en América Latina.

2.2. El Comité considera que una política intensificada con relación a MERCOSUR, a través del tipo de acuerdos que la Comisión propone, debería beneficiar a todos los sectores económicos y sociales tanto de la UE como del MERCOSUR y contribuir a la consolidación de la democracia en el Cono Sur.

2.3. En este contexto, el Comité está convencido de que el acuerdo propuesto, además de ofrecer ventajas económicas a la UE y MERCOSUR, debería contribuir a un mayor acercamiento entre las sociedades civiles de ambas regiones.

2.4. El Comité destaca el hecho de que ya existen los cimientos para dicha política intensificada, tanto en sus aspectos económicos como sociales. El Cono Sur es la subregión de América Latina en la que la presencia europea ha sido tradicionalmente más importante. Más que en ninguna otra parte del Continente, los pueblos de MERCOSUR son conscientes de su herencia Europea, como resultado de sólidos vínculos históricos y culturales y de su posterior transformación en lazos económicos más estrechos.

2.5. También existen relaciones institucionales especiales. Por el Acuerdo Interinstitucional de 29 de mayo de 1992 se definieron cuatro áreas de cooperación:

asistencia técnica, intercambio de información, formación y apoyo institucional. El Comité Paritario Consultivo, integrado por representantes del grupo del Mercado Común y de la Comisión Europea y que se reúne dos veces al año, estableció áreas prioritarias de cooperación en su primera reunión celebrada el 3 de julio de 1992. En materia de agricultura, normas técnicas y aduanas.

2.6. Los lazos económicos que existen actualmente también son sólidos. La UE es el principal socio comercial de MERCOSUR. De la Unión procede la cuarta parte de las importaciones de la subregión, y aquella absorbe la cuarta parte de sus exportaciones. La UE es asimismo la principal fuente de inversión directa en MERCOSUR, con el 36% del total. Aproximadamente el 40% de los bancos extranjeros que operan en esta subregión son europeos.

2.7. Por consiguiente, el Comité Económico y Social respalda la propuesta de la Comisión de celebrar un acuerdo marco interregional sobre cooperación comercial y económica con MERCOSUR, habida cuenta que ya existe para una cooperación eficaz entre ambas regiones y del considerable potencial que representa un mercado integrado en el Cono Sur.

2.8. En este sentido, el Comité destaca que el mercado subregional es potencialmente enorme. Con sus más de 200 millones de habitantes, MERCOSUR tiene casi la mitad de la población de América Latina. De esta subregión procede ahora más de la mitad del PIB de América Latina: produce el 40% de las exportaciones manufacturadas de la región; atrae aproximadamente el 40% de toda la inversión directa extranjera en América Latina; y se encuentran en ella 38 de las 50 compañías más grandes de la región.

2.9. La reducción de las barreras internas ha originado una expansión continua del comercio intrarregional, que sólo en 1993 aumento en 30% y actualmente asciende a 9 000 millones de dólares al año. El comercio intrarregional representaba apenas un 14% del comercio total de MERCOSUR en 1990; ese porcentaje es ahora del 20%. Casi la mitad del comercio de Paraguay y Uruguay se realiza con MERCOSUR. La proporción es inferior para Argentina (25%) y Brasil (10%), cuyo comercio tiene una proyección más global. No obstante, Brasil representa actualmente el mayor mercado de exportación para Argentina (por delante de la UE), que es el segundo suministrador de Brasil.

2.10. Habida cuenta de las actuales tendencias interregionales e intrarregionales, el Comité Económico y Social comparte el punto de vista de la Comisión según el cual la liberalización del comercio entre la UE y MERCOSUR traerá consigo un crecimiento mayor de las exportaciones europeas hacia esta subregión mayor que en ausencia del Acuerdo.

2.11. Las ventas de la UE a MERCOSUR han aumentado considerablemente, pasando de 8 890 millones de

dólares en 1992 a 11 180 en 1993, alcanzando los 14 362 millones de dólares en 1994. Esta tendencia debería consolidarse con la liberalización recíproca de los intercambios de ambas regiones, contribuyendo así al crecimiento del mercado.

2.12. Un acuerdo comercial debería asimismo ser favorable a la estrategia comercial de la UE a largo plazo. Algunas iniciativas recientes, como el TLC y la Cumbre de Miami celebrada los días 9-11 de diciembre de 1994, hacen pensar en una mayor presencia de los EE.UU. en América Latina. La posibilidad de una zona de libre comercio que abarque todo el hemisferio (como se sugirió en la Cumbre de Miami) y la continua expansión de MERCOSUR en América del Sur, hacen del Acuerdo con MERCOSUR una pieza fundamental para consolidar la presencia permanente de la UE en América Latina y fortalecer su acceso privilegiado a uno de los mayores mercados del mundo.

2.13. Un acuerdo UE-MERCOSUR podría asimismo impulsar la inversión procedente de la UE.

2.14. Durante los últimos años se ha intensificado considerablemente la presencia de empresas europeas en MERCOSUR; sólo en Argentina representan el 50% de las grandes multinacionales. Este proceso es consecuencia directa de la privatización del sector público emprendida por los miembros de MERCOSUR, cuyos principales beneficiarios han sido compañías europeas. Al mismo tiempo, el Comité ha tomado nota de estudios recientes que señalan que todavía existen obstáculos técnicos a la liberalización del flujo de capital entre la UE y MERCOSUR, y considera que el acuerdo interregional debería abordar esta cuestión.

3. Observaciones específicas

3.1. A pesar de todo lo señalado anteriormente, el Comité Económico y Social expresa su preocupación por el hecho de que la Comunicación de la Comisión no contenga datos analíticos que respalden los dos escenarios económicos (futuras tendencias comerciales interregionales, con y sin acuerdo) que constituyen el núcleo de la propuesta. El Comité considera que las justificaciones de ambos escenarios deberían hacerse públicas, de manera que los correspondientes costes y beneficios para sectores específicos pueden ser objeto de amplio debate en ambas regiones.

3.2. En particular, el Comité observa que la Comunicación de la Comisión, así como la Cumbre de Essen, han tenido lugar antes de la crisis financiera de México y de las consiguientes repercusiones económicas en América Latina, especialmente en los países de MERCOSUR con economías más desarrolladas. El Comité desearía saber si se han llevado a cabo análisis adicionales a la luz de estos acontecimientos y si dichos análisis han modificado los escenarios presentados en la Comunicación.

3.3. Los países de MERCOSUR precisarán inversiones de gran escala, principalmente en infraestructuras. La UE puede contribuir técnicamente a la consecución de ambos objetivos. Además, en lo que se refiere a la inversión, cabe la posibilidad de utilizar directamente recursos de las líneas presupuestarias de la Comisión Europea o a través del Banco Europeo de Inversión. Hasta la fecha, el Banco ha firmado acuerdos marco con tres de los cuatro países de MERCOSUR y ha emprendido proyectos en Argentina y Brasil.

3.4. El Comité señala que la incorporación de disposiciones para la liberalización de la reglamentación marítima es una práctica corriente en la UE cuando se trata de la firma de un nuevo acuerdo con terceros países. Recientemente se han observado en el Consejo indicios de que la UE va a seguir esta vía con respecto a MERCOSUR.

3.5. El Comité Económico y Social hace hincapié en que la intensificación de la política con MERCOSUR que la Comisión sugiere no debería basarse únicamente en consideraciones económicas. En particular, el Comité considera que es deseable evitar una situación en la que el único punto de contacto interregional lo constituyan las reuniones de funcionarios de la Comisión Europea y representantes de los gobiernos de los países de MERCOSUR.

3.6. En este sentido, el Comité considera que durante las negociaciones y en el texto final del acuerdo se debería prestar una atención particular a la dimensión institucional de las relaciones UE-MERCOSUR. La Comunicación de la Comisión no aborda de manera adecuada este aspecto.

3.7. Un componente previsto en la estructura institucional de MERCOSUR es el órgano consultivo conocido como Foro Económico y Social. Este Foro, cuya creación debe ser ratificada por los Parlamentos nacionales, permitirá que los diferentes sectores de la sociedad civil puedan dar a conocer sus puntos de vista a los órganos decisorios de MERCOSUR. Los miembros del Foro son representantes de organizaciones sindicales y asociaciones empresariales de los cuatro países de MERCOSUR. La creación de este foro, en el que la inclusión de otros sectores sociales representaría un avance por el buen camino, podría ser el comienzo de un proceso que lleve al establecimiento de un Consejo Económico y Social de MERCOSUR. El Comité Económico y Social de las Comunidades Europeas estaría en condiciones de contribuir a la consolidación de dicho órgano en MERCOSUR.

3.8. El Comité Económico y Social considera que sería deseable, como elemento importante de las relaciones interregionales, celebrar de manera regular encuentros institucionalizados entre el Comité y el Foro. A semejanza de otros acuerdos entre la Unión Europea y otras regiones (el Tratado de Oporto, por el que se creaba el Espacio Económico Europeo, el Acuerdo con los países del Magreb, los acuerdos con los PECO), el acuerdo con MERCOSUR debería prever, en su parte institucional,

la existencia de un organismo de consulta específico, integrado por los interlocutores económicos y sociales (Comité Económico y Social de la UE y Foro Económico y Social de MERCOSUR).

3.9. Esta sugerencia responde a la necesidad de crear «redes» destinadas a fortalecer los lazos entre sociedades. Dicha iniciativa contribuiría a aumentar el grado de entendimiento mutuo en el conjunto de las relaciones UE-MERCOSUR. Asimismo, sería parte de un esfuerzo para transferir conocimientos y prácticas de integración a MERCOSUR, sobre la base de la dilatada experiencia de Europa en este ámbito.

3.10. El fortalecimiento de las relaciones entre las sociedades de ambas regiones, a través de nuevas formas de relaciones interinstitucionales, respaldaría la voluntad política necesaria para optimar los vínculos interregionales. Éstos abarcarían precisamente los sectores mencionados en la Comunicación de la Comisión: cooperación industrial, energía, industria nuclear, seguridad, medio ambiente y drogas.

3.11. El Comité Económico y Social considera además que un eventual acuerdo entre la UE y MERCOSUR debería incluir el intercambio de experiencias en materia de los modelos sociales de ambos continentes y las perspectivas para mejorarlos, de manera que el comercio interregional pueda traer consigo una distribución más equitativa de la riqueza y una mejora de la situación social.

3.12. Un acuerdo comercial con MERCOSUR tendrá una utilidad limitada si al mismo tiempo no se realizan esfuerzos para mejorar la situación social de los países de MERCOSUR. En 1994, la renta per cápita anual en el conjunto de MERCOSUR ascendió a 2 709 dólares (en dólares constantes USA de 1988). Esta cifra es relativamente elevada en relación con otras regiones de América Latina: en los países del Pacto Andino es de 1 900 dólares y en el Mercado Común de América Central está en torno a 1 000 dólares. No obstante, estos parámetros dan sólo una visión parcial de los países de MERCOSUR y ocultan diferencias significativas entre ellos.

3.13. Si bien la integración ha acarreado un mayor dinamismo en las economías de MERCOSUR, con los consiguientes beneficios macroeconómicos, no se debe pasar por alto la situación social de sus países miembros. Según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Argentina y Uruguay están clasificados como países con un «elevado nivel de desarrollo humano». Brasil y Paraguay pertenecen a la categoría de «nivel medio de desarrollo humano».

— Algunos parámetros, como la esperanza de vida al nacer, el nivel de alfabetización y los años de escolarización por habitante de determinadas zonas de MERCOSUR se acercan a los promedios de los países industrializados.

— Las rentas per cápita de los cuatro países en 1993 fueron las siguientes: Argentina, 4 556 dólares; Brasil, 2 213 dólares; Paraguay, 1 543 dólares; Uruguay, 3 080 dólares. En cuanto a sus índices de desarrollo humano (IDH, cuyo valor máximo es 1), fueron, respectivamente, 0,853, 0,756, 0,679 y 0,859⁽¹⁾.

— El problema de la pobreza es evidente en MERCOSUR, aunque sus niveles y características varían también considerablemente según los países y zonas concretas⁽²⁾.

3.14. A la vista de estas circunstancias, el Comité Económico y Social destaca la incidencia en el nivel de vida de la población, y en particular el nivel de empleo, de los siguientes factores:

a) por una parte, el proceso de ajuste estructural (basado principalmente en la reducción de la inflación y del déficit del sector público) en curso en las economías de los países de MERCOSUR, que está acarreado en algunos países un considerable incremento del desempleo;

b) por otra parte, la supresión de las barreras arancelarias y el incremento del comercio interregional (sin duda alguna positivo a medio plazo) podría a corto plazo crear dificultades en muchos sectores industriales que todavía no son suficientemente competitivos en el mercado global. Medidas destinadas a reforzar la cohesión económica y social, como la consolidación de los mecanismos de distribución de la renta a través de la mejora de los sistemas impositivos, podrían ayudar a resolver los problemas sociales en algunas zonas de MERCOSUR en las que la crisis ya se deja sentir;

c) cabe señalar, en particular, la situación de los trabajadores emigrantes y sus familias, habida cuenta de que el crecimiento económico está provocando el éxodo de muchas personas de zonas pobres a otras más desarrolladas, así como los problemas asociados a la presencia de un amplio sector de economía sumergida.

3.15. Aparte de sus repercusiones económicas, el proceso de integración de MERCOSUR tendrá también implicaciones profundas en lo que se refiere

(1) Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe sobre desarrollo humano 1994*; Banco Interamericano de Desarrollo, *Progreso Económico y Social en América Latina*, 1993.

(2) Las mediciones de la pobreza son con frecuencia discutibles. Según algunas estimaciones, el porcentaje de población que vive en la más absoluta pobreza es del 13% en Uruguay, 16% en Argentina, 35% en Paraguay y 47% en Brasil. En conjunto, dichas cifras representan 80 millones de personas que, en los países de MERCOSUR, viven en lo que se llama «pobreza absoluta». Fuentes: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe sobre desarrollo humano 1994*; Banco Interamericano de Desarrollo, *Datos socioeconómicos básicos*, 1993; IRELA, *Pobreza en América Latina: causas y costes*, Septiembre de 1993.

a las relaciones laborales. Las nuevas tecnologías y nuevas formas de organización del trabajo que requiere la nueva dimensión del mercado tendrán consecuencias en la reglamentación de los derechos y obligaciones de trabajadores y empresarios. También es probable que se produzcan cambios en la estructura y en los contenidos de las negociaciones colectivas, a la vista de la exigencia de una mayor adaptación de la fuerza de trabajo a los continuos cambios de las condiciones de producción. Otras consecuencias podrían ser la renovación, con un mayor grado de participación, de los sistemas de relaciones laborales y un mayor esfuerzo de investigación, formación y educación de la fuerza de trabajo.

3.16. El mundo de los negocios debe desempeñar un papel fundamental en el proceso de integración. La apertura de las economías nacionales, a la que contribuirán las reducciones arancelarias, irá acompañada no sólo de un incremento de los flujos comerciales, sino también de una reorientación de la estrategia comercial. A fin de sacar partido de los prometedores mercados regionales emergentes, muchos negocios locales y extranjeros están incrementando sus inversiones transfronterizas (en muchos casos, a través de empresas mixtas), confiriendo así una inercia integradora al proceso. Esto es particularmente perceptible en industrias como la automovilística, la de telecomunicaciones y la electrónica, que ya han hecho (o anunciado) inversiones en la zona. De esta manera se establece un vínculo entre la integración regional y la inversión extranjera que podría adoptar diversas formas: compra de acciones, ampliación de las instalaciones, modernización de la capacidad existente o instalación de nuevas unidades de producción.

3.17. Los empresarios y los sindicatos han abordado la cuestión de la integración mucho antes del comienzo del proceso. El dinamismo del sector privado y la voluntad de la comunidad empresarial de adaptar y modernizar las estructuras productivas han sido elementos fundamentales para el establecimiento de MERCOSUR. Recientemente se ha creado la Federación Industrial de MERCOSUR, integrada por representantes del sector privado de los cuatro países.

3.18. El establecimiento de la Comisión Sindical de MERCOSUR y la firma del Tratado de Asunción han dado un impulso a la actividad sindical en los cuatro países. Si bien respaldan el proceso global de desarrollo de MERCOSUR, los sindicatos de los cuatro países consideran también indispensable que se desarrolle la dimensión social de la integración. Entre otras razones, han señalado la necesidad de evitar los riesgos de que se produzca «dumping social» como consecuencia de la diversidad de condiciones laborales en la región.

3.19. En este contexto, cabría señalar que existe la posibilidad de «dumping social» en las relaciones EU-MERCOSUR, habida cuenta de que algunos productos importados en el mercado de la UE son baratos debido a los bajos salarios y las deficiencias de los sistemas de seguridad social de los países exportadores.

3.20. Al objeto de disminuir este riesgo dentro del espacio de MERCOSUR, en diciembre de 1993, el movimiento sindical de MERCOSUR presentó una propuesta para la elaboración de una «Carta de Derechos Fundamentales de MERCOSUR» que contempla:

- a) el alcance de la integración y su dimensión social;
- b) el derecho a la libre circulación de los trabajadores;
- c) los derechos humanos fundamentales de cada trabajador;
- d) derechos colectivos;
- e) condiciones mínimas de seguridad social.

Es más, los sindicatos de MERCOSUR se han dirigido en varias ocasiones a los presidentes de los cuatro países proponiendo la creación de un «espacio social»⁽¹⁾. Los presidentes, por su parte, han manifestado su interés en garantizar que dichos derechos fundamentales sean respetados en sus países.

3.21. El Comité Económico y Social destaca la importancia de esta propuesta presentada por los sindicatos, y espera que se pueda llevar a la práctica a través de los medios que se consideren oportunos.

3.22. El Comité acoge favorablemente la creación, en agosto de 1995, de varios grupos de trabajo que abordarán, entre otros, el medio ambiente, la agricultura, la industria y los aspectos sociales de la integración.

4. Conclusión

4.1. En general, el Comité Económico y Social respalda la estrategia de celebración de un acuerdo con MERCOSUR y reconoce que los argumentos subyacentes a la propuesta de la Comisión son válidos si se considera la importancia estratégica de la subregión, los futuros beneficios derivados de la intensificación de las relaciones, y el coste potencial de una eventual inacción al respecto.

Cabe plantear algunas cuestiones sobre aspectos concretos del proceso de negociación y sobre la puesta en práctica de las políticas propuestas.

Específicamente, estas cuestiones se refieren a:

- a) La celebración de un acuerdo de libre comercio de conformidad con las normas de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y de Política Agrícola Común de la UE (PAC).
- b) Las eventuales consecuencias que un acercamiento EU-MERCOSUR tendría en el contexto global del diálogo entre la Unión Europea y América Latina.

⁽¹⁾ Cartas a los presidentes de MERCOSUR: 28. 12. 1992, 16. 1. 1994, 16. 12. 1994.

4.2. En cuanto a la compatibilidad de un acuerdo de libre comercio con las normas de la OMC, la Comunicación señala que la Comisión garantizará que el acuerdo con MERCOSUR sea compatible con la Política Agrícola Común de la Unión y con las obligaciones internacionales de la UE respecto de la OMC. La Comunicación señala además que el objetivo de las negociaciones es el establecimiento de una zona de libre comercio en el sector industrial y de servicios, y una liberalización recíproca y progresiva de los intercambios agrarios, teniendo en cuenta la sensibilidad de algunos productos.

4.2.1. En este sentido, cabe señalar que en el acuerdo definitivo del GATT, firmado el 14 de abril de 1994 en Marrakesh, se estipula en el artículo XXIV que los acuerdos de libre comercio deberán incluir sustancialmente a todos los sectores económicos y deberán conducir a una completa liberalización en un plazo razonable. Esto implica que, con arreglo a las normas de la OMC, sólo se permitiría un acuerdo de libre comercio EU-MERCOSUR si a través del mismo se pretende llegar, con el tiempo a una situación de libre comercio pleno y recíproco.

4.2.2. Por otra parte, el acuerdo GATT exige a ambas partes la presentación periódica de informes a la OMC para que ésta apruebe, o no, el calendario de liberalización comercial y compruebe que existe una verdadera intención de alcanzar un libre comercio total.

4.2.3. La eliminación de todas las barreras arancelarias en los sectores industrial y agrario podría resultar problemática. Brasil, por ejemplo, es un importante exportador de artículos industriales básicos como acero, textiles y piezas para automóviles, así como de equipos informáticos.

4.2.4. También podrían surgir dificultades en el sector agrario. Todos los países de MERCOSUR, en particular Argentina y Uruguay, son exportadores de productos agrarios de alta calidad, como trigo, carne de vacuno y vino, que entrarían en competencia con las producciones de los Estados Miembros de la UE. La eliminación total de las barreras comerciales de la UE a las importaciones agrarias de MERCOSUR afectarían a la PAC y podrían suscitar quejas de terceros países que exportan los mismos productos al mercado europeo.

4.2.5. En general, el Comité considera que un eventual acuerdo de libre comercio UE-MERCOSUR debería ser compatible con las obligaciones internacionales de la Unión respecto de la OMC, y al mismo tiempo ser conforme a la normativa de la PAC.

4.2.6. Es más, el acuerdo debería considerar también el intercambio de experiencias sobre cuestiones laborales y protección social.

4.3. En cuanto al marco del diálogo entre la UE y América Latina, la Comunicación señala que la intensificación de las relaciones con MERCOSUR no pondrían en entredicho el diálogo de la UE con el Grupo de Río, sino que se consideraría como una profundización y continuación del mismo.

4.3.1. No obstante, se plantea la cuestión de cómo puede ser compatible, en términos prácticos, un diálogo mayor con MERCOSUR con el diálogo existente actualmente, creado a través de las reuniones ministeriales anuales de los Ministros de Asuntos Exteriores de la UE y de los países del Grupo de Río.

4.3.2. El establecimiento de un diálogo político específico de alto nivel con MERCOSUR traería consigo necesariamente una discriminación entre los diferentes países de América Latina. Esto es inevitable, en la medida en que un acuerdo de libre cambio con MERCOSUR confiere inevitablemente a la subregión un estatuto especial en las relaciones entre la UE y América Latina.

4.3.3. Por consiguiente, cabe plantearse si los países de MERCOSUR seguirán siendo parte integrante de los encuentros UE-Grupo de Río o si el diálogo por separado va a alejarlos del Grupo de Río para centrarse más en el diálogo con la UE. En este último caso, no se puede descartar la posibilidad de que la salida de los países de MERCOSUR del diálogo entre la UE y el Grupo de Río acarree un debilitamiento de dicho diálogo, o incluso su ruptura. En este sentido, al tiempo que acoge favorablemente el diálogo político entre la UE y MERCOSUR, el Comité manifiesta su preocupación por el hecho de que el marco institucional de unas relaciones interregionales intensificadas pueda menoscabar el funcionamiento del Grupo de Río, que ha desempeñado un importante papel en la coordinación de tomas de posición comunes por parte de los países de América Latina.

4.4. Por último, el Comité reitera su interés por el marco institucional de las relaciones EU-MERCOSUR y su convicción de que los vínculos entre ambas regiones se fortalecerán aún más si los interlocutores económicos y sociales mantienen periódicamente contactos institucionalizados. El Comité considera que una manera eficaz de alcanzar este objetivo podría ser el establecimiento de un diálogo regular entre el Comité Económico y Social de las Comunidades Europeas, por una parte, y el Foro Económico y Social de MERCOSUR, por otra.

Hecho en Bruselas, el 25 de octubre de 1995.

*El Presidente
del Comité Económico y Social*

Carlos FERRER

Dictamen sobre el tema: «Hacia un desarrollo sostenible — Revisión provisional del V Programa de acción de la Comunidad Europea en relación con el medio ambiente y el desarrollo sostenible»

(96/C 18/25)

El 30 de marzo de 1995, de conformidad con el párrafo tercero del artículo 23 de su Reglamento Interno, el Comité Económico y Social decidió elaborar un dictamen sobre el tema: «Hacia un desarrollo sostenible — Revisión provisional del V programa de acción de la Comunidad Europea en relación con el medio ambiente y el desarrollo sostenible».

La Sección de Medio Ambiente, Sanidad y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 19 de septiembre de 1995 (Ponente: Sr. Boisserée).

En su 329º Pleno de los días 25 y 26 de octubre de 1995 (sesión del 25 de octubre de 1995) el Comité Económico y Social ha aprobado por unanimidad el siguiente dictamen.

1. Observaciones previas

1.1. El «V Programa comunitario de política y actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible»⁽¹⁾ constituye la base de la política medioambiental no sólo de las instituciones comunitarias, sino también de todos los «agentes» competentes. El programa de actuación, sobre el cual el Comité Económico y Social emitió un detallado dictamen el 1 de julio de 1992⁽²⁾, se extiende hasta finales de siglo, pero prevé un examen y una revisión a finales de 1995.

1.2. En el programa se mencionan, entre otros, como «agentes de la política de medio ambiente» los sectores económicos y sociales representados en el CES, es decir, no sólo los Estados miembros, los entes locales y regionales o las instituciones comunitarias. Parece oportuno, por tanto, proceder a una revisión provisional desde la perspectiva de los medios representados en el CES y presentar propuestas de revisión del programa, teniendo en cuenta igualmente las peticiones ya expresadas en 1992.

2. Punto de partida de las reflexiones con vistas a la revisión del V Programa de actuación

2.1. El dictamen del CES de 1 de julio de 1992 sólo ha tenido una repercusión parcial en la política de medio ambiente de la Comunidad en el tiempo transcurrido desde la «entrada en vigor» del programa. Algunas de las peticiones dirigidas a las instituciones comunitarias no han sido tenidas en cuenta. Por tanto, la «revisión provisional» debe contener también una evaluación de la atención prestada a las propuestas formuladas en su momento por el CES.

2.2. La Comisión Europea presentó el 30 de noviembre de 1994 una revisión provisional del programa⁽³⁾. El CES no fue consultado oficialmente sobre este asunto; no obstante, en la elaboración del presente dictamen de iniciativa conviene tener en cuenta las consideraciones de la Comisión.

El Comité se remite también al capítulo 10 del Libro Blanco «Crecimiento, competitividad, empleo», publicado por la Comisión en junio de 1993. En dicho capítulo, titulado «Reflexiones sobre un nuevo modelo de desarrollo», la Comisión desarrolló ideas de importancia fundamental que entroncan con el V Programa y establecen un nexo entre las exigencias económicas y las ecológicas. Según el CES, estas ideas deben tenerse en cuenta en la revisión del V Programa.

Hacia la fecha de aparición del informe relativo al V Programa, la Comisión publicó un «Informe del grupo de expertos independientes sobre la simplificación legislativa y administrativa». (Informe Molitor)⁽⁴⁾. La publicación de este informe no está relacionada con el programa de acción para el medio ambiente; por lo demás, el informe tampoco trata únicamente de la legislación sobre medio ambiente. Con todo, es pertinente para algunos aspectos de la revisión del V Programa de acción.

2.3. Por otra parte, diferentes grupos socioeconómicos y sus organizaciones han emitido dictámenes con miras a la revisión de 1995, y algunos Estados miembros han publicado balances provisionales sobre las medidas adoptadas para la realización del programa.

3. Experiencias relativas al V Programa de actuación

3.1. La conclusión del documento de la Comisión está teñida de un «prudente optimismo». La Comisión destaca la importancia del programa para las medidas de seguimiento de la «Cumbre de la Tierra», celebrada en Río de Janeiro (1992). El informe de la Comisión reconoce también la existencia de carencias considerables en diversos ámbitos.

3.2. Como es natural, en los dos años transcurridos desde la aprobación del V Programa de actuación no ha sido posible modificar (mejorar) de modo decisivo la situación del medio ambiente. No obstante, cabe señalar que la necesidad de un programa de acción «medio

⁽¹⁾ DO nº C 138 de 17. 5. 1995.

⁽²⁾ DO nº C 287 de 4. 11. 1992.

⁽³⁾ Doc. COM(94) 453 final.

⁽⁴⁾ Doc. COM(95) 288 final.

ambiente» sigue conservando toda su vigencia, porque la calidad del medio ambiente en la Comunidad no ha mejorado en su conjunto y, en algunos casos, ni siquiera se ha podido mantener (por ejemplo, CO₂, residuos). En relación con ello se remite al Dobric-Assessment⁽¹⁾. No obstante, el plazo elegido por el CES —y el fijado por la Comisión— para una revisión provisional es apropiado para:

- comprobar hasta qué punto se ha tenido en cuenta el programa en las medidas adoptadas a escala comunitaria y en el seno de los Estados miembros (en la medida en que las informaciones del CES son pertinentes);
- adaptar el programa a la evolución registrada entre tanto.

3.3. Las observaciones y conclusiones de los grupos socioeconómicos encargados de aplicar el programa de acción permiten extraer las siguientes conclusiones, que vienen a completar el análisis esbozado por la Comisión:

3.3.1. La plena realización del programa plantea dificultades porque en muchos casos se hace referencia los «agentes de la política de medio ambiente»⁽²⁾. Conviene, a la vista de la experiencia adquirida, revisar el enfoque metodológico del programa.

3.3.2. Uno de los problemas de la realización del V Programa es la ausencia de consenso socioeconómico sobre la definición de sus objetivos y sobre la aplicación de los instrumentos. Sigue careciéndose también de un sistema de indicadores del «desarrollo sostenible y respetuoso con el medio ambiente». A ese respecto se remite a la «Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo — Directrices que debe seguir la UE en relación con los indicadores ambientales y la contabilidad ecológica nacional — Integración de los sistemas de información ambiental y económica»⁽³⁾. Conviene apoyar más estos importantísimos trabajos de EUROSTAT.

3.3.3. Las informaciones sobre la aplicación del programa comunitario de medio ambiente en los diferentes Estados miembros son incompletas. Aunque los ciudadanos recurren cada vez más a la posibilidad de formular preguntas parlamentarias que luego se transmiten a la Comisión, no consta que se proceda a un examen sistemático. Con frecuencia se pide una mayor intervención de la Agencia Europea del Medio Ambiente.

3.3.4. Una idea directriz del V Programa de acción es la acción concertada y la responsabilidad compartida de los «agentes de la política de medio ambiente». En consonancia con ello se ha mejorado a nivel comunitario la participación de las asociaciones y organizaciones socioeconómicas en la preparación de los programas y las acciones. No obstante, algunas asociaciones se quejan de que la participación no entraña una influencia real. A nivel nacional, las asociaciones medioambientales no disponen del derecho de interponer recurso invocando

el interés general en los casos en que no existe un perjuicio directo contra personas físicas. Las vías de recurso de que disponen las asociaciones de consumidores en algunos Estados miembros podrían servir de ejemplo para la legislación correspondiente en el ámbito del medio ambiente⁽⁴⁾.

3.3.5. La integración del V Programa de acción en las políticas europeas y nacionales —aspecto en el que el CES ha hecho especial hincapié— sigue siendo insuficiente. El tratamiento político que se ha dispensado al propio programa es, a ese respecto, sintomático. Es cierto que se han organizado diversos actos informativos a escala nacional, pero no hay constancia de que las instancias políticas europeas y nacionales hayan sido objeto de una consulta detallada. Lo mismo puede decirse sobre la coordinación de la política comunitaria de medio ambiente con las políticas nacionales.

4. Reflexiones sobre la revisión del V Programa de acción

4.1. *El V Programa de acción y el Libro blanco «Crecimiento, competitividad, empleo»*

En su informe, la Comisión presenta una serie de propuestas para la revisión del programa. El CES lamenta al respecto que en el programa de acción y en las estrategias de aplicación de éste no se hayan incorporado las reflexiones del capítulo 10 del «Libro blanco». Esta posición del CES es conforme a la resolución de 17 de febrero de 1995 del Foro Consultivo General para el medio ambiente (capítulo 9 del Programa de acción, página 115). Por lo demás, el CES estima —y coincide igualmente en este punto con el Foro— que en la actualidad no se necesita una revisión exhaustiva del V Programa de acción ni la aprobación de un nuevo programa. La revisión provisional debe en primer lugar concretar los enunciados formulados en su momento en el programa y hacer hincapié en una mejor aplicación del mismo.

4.2. *Estrategias y políticas*

4.2.1. El V Programa de acción (y, coincidiendo con él en ese punto, el capítulo 10 del Libro blanco) exige una inversión radical de la tendencia en todas las actividades económicas y sociales que inciden en el medio ambiente; para ello se propone modificar el «patrón de comportamiento» y los hábitos de consumo. Esta parte fundamental del programa de acción no se ha llevado a la práctica porque no se la ha dotado o no se la ha podido dotar de los instrumentos necesarios. Los instrumentos de carácter voluntario como la «etiqueta ecológica» y la «auditoria medioambiental», que permiten hacer publicidad de productos y sistemas de gestión respetuosos con el medio ambiente, son sin duda importantes en este contexto. Es cierto que se han anunciado en repetidas ocasiones otros instrumentos económicos (por ejemplo, impuestos y tasas) para fomentar la inversión de la tendencia, pero su aplicación sólo cabría contemplarla en relación con casos concretos.

(1) Informe publicado por la Agencia Europea del Medio Ambiente, Copenhague, Nº ISBN 92-826-5409-5.

(2) Véase el punto 3.2 del dictamen del CES sobre el programa de actuación — véase p. 1.

(3) Doc. COM(94) 670 final.

(4) DO nº C 295 de 22. 10. 1994.

4.2.2. En la revisión del V Programa de acción es particularmente importante precisar más el principio de subsidiariedad (artículo 3B del Tratado CE). El principio de subsidiariedad no debería constituirse en obstáculo para el establecimiento de normas europeas de protección del medio ambiente a un nivel elevado (véase el apartado 2 del artículo 130 R del Tratado CE). El CES hace las observaciones suplementarias siguientes:

- En las reflexiones sobre la subsidiariedad conviene incluir los niveles regional y local; esto depende, no obstante, de la medida en que existan o puedan crearse las estructuras necesarias para la aplicación de la política de medio ambiente.
- Convendría instar a la Comisión a que concretase el principio de subsidiariedad y definiese criterios para delimitar los ámbitos de acción que competen primordialmente al nivel comunitario y los que competen principalmente al nivel nacional. Ejemplos para una delimitación de esta clase se hallan en los dictámenes del CES de los últimos años. Se puede mencionar al respecto el dictamen sobre la directiva relativa a la prevención y el control integrados de la contaminación, en el que el CES defendió el punto de vista de que los valores límite de la contaminación deberían fijarse al nivel europeo⁽¹⁾. En cambio, el CES consideró en este caso que no era oportuno, debido al principio de subsidiariedad, definir normas de procedimiento detalladas al nivel europeo.

A fin de lograr una definición clara, cabría incluir el Acuerdo interinstitucional sobre la subsidiariedad en el Tratado CE. Conviene igualmente abrir la posibilidad de interponer recurso ante el Tribunal Europeo de Justicia.

4.2.3. Conviene que en la revisión del programa de acción se tengan en cuenta no sólo los problemas del medio ambiente a escala continental y global, sino igualmente la función concreta de protección que tiene la legislación en materia de medio ambiente para los ciudadanos afectados. Esto significa que todos los entes de derecho público (a todos los niveles) son responsables de la protección del medio ambiente y de la prevención en este ámbito. Ello impone límites a la «desregulación» y la «autorreglamentación» por parte de los agentes no estatales. Ésta es una objeción que cabe hacer al informe Molitor (véase punto 2.2.). Sin embargo, subsiste la conveniencia de racionalizar la política de medio ambiente sobre la base de la experiencia adquirida. Un crecimiento económico sin prevención ni protección en materia de medio ambiente no sería socialmente sostenible.

4.2.4. El principio de prevención, tal como subrayó el Consejo Europeo de Dublín (de 20 de abril de 1990), forma parte de la función de protección social de la política de medio ambiente: todos los ciudadanos de Europa tienen derecho a un medio ambiente sano. Esta exigencia tiene repercusiones fundamentales en la integración de la protección del medio ambiente, no sólo en los programas políticos, sino igualmente en los procesos y las tecnologías de producción y en las condiciones generales del consumo. La política de medio ambiente es un componente necesario de la política en favor de una Europa de los ciudadanos. Convendría tener esto más en cuenta en la revisión del V Programa de acción.

4.2.5. En relación con la revisión provisional hay que destacar las interacciones entre la política de medio ambiente y el papel de los interlocutores sociales. Esto vale no sólo para el medio laboral (véase el punto 3.3 del dictamen del CES sobre el V Programa), sino igualmente para:

- la participación de los trabajadores, en función del tamaño de la empresa, en las decisiones relativas al medio ambiente, por ejemplo a través de la creación de «delegados de medio ambiente» en el seno de la empresa;
- la participación de las agrupaciones económicas y sociales en la legislación y en la reglamentación a todos los niveles.

La protección integrada del medio ambiente supone una gestión medioambiental que implique a todos los empleados de la empresa. Para ello es preciso dar a los trabajadores la cualificación necesaria en sus funciones respectivas.

4.2.6. En su «Dictamen sobre el tema: formación, seguridad y medio ambiente»⁽²⁾ el Comité se refirió reiteradamente a la formación medioambiental, especialmente al nivel de las empresas. En su Resolución sobre «Formación profesional medioambiental en la industria, con inclusión de las PYME», el Parlamento Europeo suscribió plenamente las peticiones del CES. La Comisión debería hacer suyas estas propuestas y tener en cuenta los trabajos —avanzados entretanto— del CEDEFOP sobre perfiles profesionales en materia de protección del medio ambiente⁽³⁾.

4.3. Instrumentos de la política de medio ambiente

4.3.1. La relación entre los instrumentos ya existentes y los nuevos instrumentos de la política de medio ambiente debe clarificarse en el marco de la revisión del V Programa de acción. El CES ha señalado ya, en su dictamen sobre el programa, formulaciones que pueden prestarse a confusión. Según el informe Molitor, los instrumentos legislativos o reglamentarios no deben utilizarse más que de modo restringido y la política de medio ambiente debe apoyarse prioritariamente en los instrumentos económicos, aplicados principalmente por los «agentes» autónomos. No obstante, debido a la función concreta de protección de la política de medio ambiente (véase punto 4.2.3 supra), las disposiciones legislativas y reglamentarias seguirán siendo igualmente indispensables.

4.3.2. En el examen de los diferentes instrumentos de la política de medio ambiente se necesita también una clarificación por las siguientes razones:

- la política de medio ambiente debe seguir basándose en la legislación estatal;
- la política de medio ambiente trabajará prácticamente siempre con una «mezcla de instrumentos» (instrumentos reglamentarios e instrumentos económicos);

⁽²⁾ DO nº C 159 de 17. 6. 1991.

⁽³⁾ Especialmente, CEDEFOP y «Fundación Dublín».

⁽¹⁾ DO nº C 195 de 18. 7. 1994.

— los instrumentos económicos necesitan también controles públicos; los propios acuerdos voluntarios —que deben ser alentados— presuponen un marco legal⁽¹⁾.

4.3.3. El fundamento para fijar los instrumentos económicos es la internalización de los costes de los daños ocasionados al medio ambiente a través de:

- la aplicación consecuente del principio de «quien contamina paga» (artículo 130 R del Tratado CE);
- las ecotasas y la reforma del sistema fiscal desde el punto de vista ecológico⁽²⁾;
- una mejor responsabilidad civil por los daños causados al medio ambiente, con inclusión de la introducción de un seguro de responsabilidad civil obligatorio (que podría ir unido a la participación de la empresa asegurada en el sistema de auditoría medioambiental y convertirse así en un instrumento económico muy eficaz).

También sería conveniente completar el sistema de contabilidad de las empresas, a causa de la imagen de éstas en el público. Tal solicitud se formula ya en el V Programa de acción (página 111). La aplicación del Reglamento sobre auditoría medioambiental promueve esa mejora⁽³⁾.

4.3.4. Convendría modificar las normas comunitarias en materia de contratos públicos de tal manera que tuviesen en cuenta los aspectos relacionados con la protección del medio ambiente. Un modo de lograrlo consiste en introducir criterios medioambientales en las condiciones de adjudicación de dichos contratos. En los anuncios de licitaciones para suministro de productos fabricados en serie a los que se haya concedido etiquetas ecológicas, la adjudicación debería restringirse a los productos con etiqueta ecológica.

4.3.5. El desarrollo de normas para los análisis de costes/beneficios constituye un problema central en la introducción de instrumentos económicos en la política de medio ambiente, para lo cual deben tenerse en cuenta igualmente los trabajos efectuados fuera de la Comunidad.

4.3.6. Un mayor grado de utilización de las ayudas comunitarias (sobre todo para I& DT) en beneficio de la política de medio ambiente debe convertirse en parte integrante del programa de acción (especialmente para los objetivos de los que se puede esperar una mejora de la situación del medio ambiente); esto rige de modo análogo para la mejora del examen de los proyectos financiados por los fondos comunitarios, en especial los Fondos estructurales, desde el punto de vista de su impacto en el medio ambiente. En este contexto, es preciso recordar que uno de los objetivos del Fondo de cohesión está relacionado con el medio ambiente. El informe Molitor insiste también en ese punto.

4.4. *Algunos ámbitos de acción de la política de medio ambiente (lista no exhaustiva)*

4.4.1. Uno de los puntos fundamentales de la revisión del programa será, a juicio del CES, la interacción entre

política de medio ambiente y política de empleo. Por esta razón, la política industrial europea debería prestar mayor atención a las industrias respetuosas con el medio ambiente, cuya importancia para el crecimiento y el empleo se tiene demasiado poco en cuenta (véase igualmente el «Libro Blanco», capítulo 10). El CES pide asimismo que se mejore el análisis estadístico de las tecnologías respetuosas con el medio ambiente.

4.4.2. La necesidad de armonización sigue manteniendo plena vigencia; dicha necesidad debe contemplarse desde el punto de vista de la aprobación de normas y niveles de protección a escala europea, tanto para valores límite de emisiones como para la evaluación de la calidad del medio ambiente, incluyendo también las diversas regiones de la Unión Europea. El principio de subsidiariedad no debería invocarse para oponerse a ello, ya que en caso contrario se correría el riesgo de falseamientos de la competencia. La posición de la Comisión en este punto no es, ni siquiera después de la entrada en vigor del V Programa de acción, unánime.

4.4.3. Los puntos centrales del V Programa de acción siguen siendo las interacciones entre la política de medio ambiente y las demás políticas (integración):

- política energética⁽⁴⁾;
- política agrícola⁽⁵⁾, con inclusión de los conflictos con la política de protección de la naturaleza y del paisaje;
- política de protección del consumidor (consumo cualitativo).

4.4.4. Los problemas relacionados con el tráfico (entre ellos la contaminación acústica, que hasta ahora no ha desempeñado un papel importante en los programas comunitarios) deberían ocupar un lugar central en la revisión del programa de medio ambiente.

El programa destaca con razón el fomento de los transportes públicos. El desarrollo de las redes transeuropeas debe también producirse de una manera respetuosa con el medio ambiente.

4.4.5. Entre los objetivos del Programa que aún no se han realizado figura la introducción de un estudio del impacto ambiental de los planes y programas públicos destinados en particular a mejorar el medio ambiente urbano (incluida la protección de los centros históricos de las ciudades), así como la introducción de un estudio del impacto ambiental de las medidas adoptadas en el sector de las infraestructuras turísticas.

4.4.6. La legislación en materia de residuos, elemento central de la política de medio ambiente, debería completarse en el sentido de una disminución de los residuos y una mejora de las cuotas de reciclado. Se necesita igualmente una definición precisa del concepto de residuo y de las clases de residuos. Se insta a que se establezca dicha definición⁽⁶⁾.

⁽¹⁾ DO nº C 155 de 21. 6. 1995.

⁽²⁾ DO nº C 332 de 31. 12. 1990.

⁽³⁾ DO nº L 168 de 10. 7. 1993, p. 1.

⁽⁴⁾ DO nº C 393 de 31. 12. 1994.

⁽⁵⁾ DO nº C 298 de 27. 11. 1989, p. 40.

⁽⁶⁾ Dictamen de la Sección de Medio Ambiente sobre el «Control del transporte de residuos»; véase supra en este mismo Diario Oficial.

Dentro del V Programa es preciso recordar también el programa de acción para las aguas subterráneas.

5. Dimensión internacional de la política europea en materia de medio ambiente

5.1. La política europea de medio ambiente ha hallado en el pasado reconocimiento a nivel mundial. La revisión del programa de acción debería mantener y promover esa posición. Otro tanto cabe decir de las medidas de seguimiento de la Conferencia mundial sobre el medio ambiente celebrada en Río de Janeiro en 1992. El papel de Europa en materia de medio ambiente debería servir de modelo igualmente para los países que no pertenecen a la Comunidad. Por esta razón, la política de medio ambiente (desarrollo sostenible y respetuoso con el medio ambiente) debe ser un elemento de la política europea de desarrollo.

5.2. El CES exigió ya en 1992 la extensión del programa de acción a los países de la AELC en el marco del Espacio Económico Europeo y una cooperación en materia de medio ambiente con los terceros países mediterráneos y los países de Europa oriental. La cuestión es de especial actualidad en el caso de los Estados que han solicitado su adhesión o han anunciado su intención de solicitarla: su integración en la Unión Europea traerá consigo la entrada en vigor de la legislación comunitaria sobre medio ambiente. Con el fin de preparar la aplicación de dicha legislación en esos Estados, conviene prever programas de ayuda especiales.

5.3. Convendría igualmente que la Comunidad desarrollase iniciativas encaminadas a insertar la dimensión medioambiental en la política comercial internacional (OMC). Los requisitos de producción y de calidad aplicables a los productos comunitarios por razones de protección del medio ambiente deberían ser también aplicables a los productos procedentes de terceros países.

6. Contribuciones del programa de acción en materia de medio ambiente a la revisión de los Tratados europeos en 1996

6.1. De los artículos 2 y 130 R y siguientes del Tratado CE se infiere ya que la Comunidad Europea deberá ser igualmente una comunidad de medio ambiente. Esto conviene tenerlo en cuenta cuando se redefinan algunas disposiciones del Tratado. Al respecto cabe resaltar las cuestiones siguientes, que pueden tener una importancia fundamental para un desarrollo sostenible:

6.2. Los instrumentos del Tratado y los instrumentos jurídicos deberían mejorarse por medio de una extensión del procedimiento de codecisión, o al menos del de cooperación, a todos los ámbitos de la política de medio ambiente (con inclusión de la ecofiscalidad).

6.3. Algunos de los niveles de protección del medio ambiente de los nuevos Estados miembros (Finlandia, Austria y Suecia) son más estrictos. En las instituciones europeas se debería examinar esta situación con objeto de incorporar a la legislación comunitaria normas de protección mejores y más acreditadas. A tal objeto, puede resultar necesario tener en cuenta la prolongación del plazo de validez (4 años) de dichas normas de protección del medio ambiente.

6.4. Asimismo, debería aclararse la relación entre el artículo 100 A (mercado interior) y los artículos 130 y siguientes (medio ambiente) y redactarse de manera más clara el apartado 4 del artículo 100 A. El espíritu de una comunidad de medio ambiente requiere atribuir la misma prioridad a todos los procedimientos legislativos, sea cual sea la base jurídica (mercado interior y política de medio ambiente).

Hecho en Bruselas, el 25 de octubre de 1995.

*El Presidente
del Comité Económico y Social*

Carlos FERRER

Dictamen sobre el Tratado sobre la Carta de la Energía

(96/C 18/26)

El 30 de marzo de 1995, de conformidad con el tercer párrafo del artículo 23 de su Reglamento Interno, el Comité Económico y Social decidió elaborar un dictamen sobre el Tratado sobre la Carta de la Energía.

La Sección de Energía, Asuntos Nucleares e Investigación, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 26 de septiembre de 1995 (Ponente: Sr. Lyons).

En su 329º Pleno de los días 25 y 26 de octubre de 1995 (sesión del 26 de octubre de 1995), el Comité Económico y Social ha aprobado por unanimidad el siguiente dictamen.

1. Antecedentes

1.1. El Comité aprobó un dictamen sobre un proyecto de Carta de la Energía en el mes de julio de 1991⁽¹⁾. La Carta en sí fue aprobada oficialmente en La Haya en diciembre de 1991. En su dictamen, el Comité hizo propuestas para mejorar algunas de las disposiciones contenidas en el proyecto de Carta y se expresó claramente a favor del concepto de la Carta y los puntos principales en los que estaba basada.

1.2. El Comité observó con gran satisfacción que, al cabo de sólo tres años, la Carta de 1991 se plasmó en un Tratado que hasta la fecha ha sido firmado por las Comunidades Europeas y 49 países⁽²⁾. Sin duda alguna, se trata de uno de los éxitos más importantes que ha cosechado la Unión a nivel internacional. Por lo tanto, el Comité se complace en aprovechar esta oportunidad para hacer algunas observaciones sobre los avances realizados y sobre algunas cuestiones significativas que han surgido como consecuencia de dichos avances.

1.3. El Tratado sobre la Carta de la Energía

1.3.1. El Tratado contiene alrededor de cincuenta artículos que establecen un marco jurídico en el que podrá promoverse una cooperación a largo plazo en el ámbito de la energía por medio de disposiciones en materia de inversiones, comercio, tránsito, soberanía sobre los recursos, medio ambiente, competencia, tributación y acceso al capital y a la tecnología. Los aspectos clave son:

1.3.2. Las actuales inversiones extranjeras deberán recibir un trato no menos favorable que el trato dispensado a los inversores del propio país («trato nacional») y a los de cualquier otra parte contratante («trato de nación más favorecida»). El Tratado también contiene disposiciones relativas al empleo de personas con cargos de responsabilidad, la transferencia de capital y de rendimientos e indemnizaciones por expropiaciones y pérdidas debidas a guerras y disturbios.

1.3.3. Por lo que se refiere al comercio de productos energéticos, los derechos y las obligaciones del GATT serán aplicables a las partes contratantes que no sean miembros del GATT. (Sin embargo, las disposiciones del GATT sobre la consolidación de aranceles son inviables en el sector energético. En cambio, el Tratado contiene un compromiso de las partes contratantes que consiste en «hacer todo lo posible» para no aumentar los aranceles por encima del nivel notificado en el momento de la firma del Tratado).

1.3.4. Debería permitirse que la energía circule libremente a través de las fronteras. El Tratado exige a las partes contratantes que no pongan obstáculos a la creación de nuevas estructuras cuando el tránsito no pueda realizarse en condiciones comerciales por medio de las estructuras existentes. Asimismo, en caso de controversia no deberá interrumpirse el tránsito antes de que llegue a su término un procedimiento de conciliación.

1.3.5. Las partes deberán poner en vigor y hacer cumplir la legislación en materia de competencia.

1.3.6. Por lo que se refiere al medio ambiente, el Tratado contempla el principio de «quien contamina paga» y fomenta el objetivo de la formación de precios según criterios de mercado, reflejando plenamente los costes y beneficios medioambientales.

1.3.7. Las partes contratantes tendrán soberanía sobre sus recursos energéticos y conservarán el derecho a determinar dentro de su territorio las zonas geográficas que han de ser destinadas a la prospección y explotación.

1.3.8. El Tratado establece su propio sistema para la solución de controversias aplicable a todas las disposiciones con excepción de las relativas a la competencia y al medio ambiente. En las controversias que puedan surgir entre un inversor y un Estado, el inversor podrá optar por someter la controversia, para su solución, al arbitraje internacional.

1.3.9. Los impuestos directos se regirán, como en el pasado, por la legislación nacional de cada país, junto con lo dispuesto en cualquiera de los tratados bilaterales en materia de tributación.

⁽¹⁾ DO nº C 269 de 14. 10. 1991, p. 79.

⁽²⁾ DO nº L 380 de 31. 12. 1994.

2. Observaciones

2.1. Ratificación

2.1.1. Hasta el momento, el Tratado sólo ha sido ratificado por dos países (Georgia y Letonia). Se espera poder alcanzar el requisito mínimo de 30 ratificaciones durante el primer semestre de 1996.

2.1.2. Anteriormente, se había expresado cierta preocupación ante la posibilidad de que Rusia no ratificara el Tratado, pero la situación volvió a la normalidad en junio cuando la Duma (cámara baja del Parlamento ruso) aprobó una ley por la que se permite la inversión extranjera en la industria petrolífera rusa.

Sin embargo, oficialmente las copias certificadas del Tratado sobre la Carta de la Energía sólo fueron enviadas recientemente al Gobierno ruso. Si bien esto debería permitir que el Parlamento inicie en breve su debate sobre la ratificación, se albergan ahora considerables dudas sobre si el proceso podrá completarse antes de que acabe el mandato de los diputados actuales a finales del presente año. De ser así, lo más probable es que la ratificación rusa se vea retrasada y que no pueda ser garantizada.

2.1.2.1. En 1992, la antigua Unión Soviética aportaba a la Comunidad Europea el 16% de su gas natural, el 11% de su petróleo crudo y el 3% de su suministro de combustible sólido. En total, alrededor del 10% del suministro energético de la Unión Europea proviene de la antigua URSS. Rusia también aporta grandes porcentajes de energía a los países de Europa central y oriental que han celebrado acuerdos de asociación con la UE, algunos de los cuales podrán adherirse a la Unión dentro de unos años.

2.1.2.2. En cuanto a Rusia, es posible que el mantenimiento y aumento de sus exportaciones energéticas y sus consiguientes ingresos constituya el factor individual de mayor importancia para la estabilización de su economía. La exportación de combustibles y materias primas proporciona al país el 66% de sus ingresos procedentes del exterior. El verdadero desafío que afronta Rusia puede apreciarse a través de una reciente estimación de una fuente autorizada que asegura que deberán invertirse 50 000 millones de dólares con el único fin de mantener la producción petrolífera rusa al nivel actual de 6 millones de barriles diarios, mientras que se necesitaría más del doble de esa cifra para aumentar la producción con arreglo a los niveles alcanzados en 1988.

2.1.2.3. Por ello, la ratificación rusa no sólo es fundamental para el éxito final del Tratado, sino que reviste una gran importancia para los esfuerzos que deberá realizar Rusia a fin de modernizar su economía y afianzarse como una democracia estable. La Unión Europea no debería escatimar esfuerzos a la hora de asistir en el proceso de ratificación, ya que el resultado no es seguro.

2.1.2.4. En este contexto, resulta esperanzador que Rusia se haya comprometido recientemente a participar en el programa de Cooperación por la Paz de la OTAN

y que, al parecer, haya disminuido la presión ejercida en el seno de la OTAN para que amplie sus garantías de seguridad hacia el Este hasta la frontera occidental de Rusia. Las perspectivas de que Rusia ratifique el Tratado se verían comprometidas, casi con toda seguridad, por cualquier complicación importante de las relaciones con Rusia en materia de seguridad. Es esencial que esta importante consideración sea tenida plenamente en cuenta por los responsables de las relaciones diplomáticas e intergubernamentales entre Rusia, por una parte, y la Unión Europea y los Estados Unidos, por otra.

2.1.3. La situación es muy diferente por lo que se refiere a los Estados Unidos, que ni han firmado ni firmarán el Tratado, con lo cual, en este caso, ni siquiera se plantea la cuestión de la ratificación.

2.1.3.1. Se han aducido varias razones para justificar la posición estadounidense, como el argumento de que la ratificación del Tratado plantearía un conflicto entre los derechos federales y los derechos de los diversos Estados de los EE UU que, en estos momentos, constituye una cuestión particularmente sensible.

2.1.3.2. Asimismo, se alega que la ratificación del Tratado iría en contra de la legislación vigente en la actualidad por la que no puede concederse el «trato de nación más favorecida» a los países que hayan formado parte de la antigua Unión Soviética (esta legislación fue introducida en respuesta a la discriminación soviética en contra de la población judía). Ciertamente, no puede descartarse la posibilidad de que, con el tiempo, los Estados Unidos ratifiquen el Tratado; sin embargo, no es de esperar que ello sea una posibilidad política en los próximos años.

2.1.4. Aparte de los Estados Unidos, Canadá es el único país (de los que firmaron la Carta original) que aún no ha firmado dentro del plazo del 16 de junio. En conjunto, 49 países, más la UE, han firmado el Tratado dentro del plazo fijado. Entre los signatarios se encuentra Noruega, un importante país productor de energía cuya voluntad de firmar el Tratado había suscitado dudas en un principio. Por lo que se refiere a Canadá, el Gobierno Federal estaba firmemente a favor de la ratificación del Tratado, pero no todos los gobiernos provinciales canadienses pudieron hacerlo antes de la conclusión del plazo. Al parecer, es probable que el Gobierno canadiense solicite oficialmente y a su debido tiempo la adhesión al Tratado, que requerirá el consentimiento unánime de los 50 signatarios actuales.

2.1.5. Evidentemente, los países de Oriente Próximo y del Norte de África también revisten una gran importancia para la UE, especialmente en el contexto energético. Sin embargo, los países interesados jamás firmaron la Carta de la Energía original, y se considera improbable que soliciten la adhesión al Tratado en un futuro próximo. No obstante, es alentador que acabe de entablarse un diálogo entre estos países y la UE sobre la conveniencia de establecer relaciones más estrechas y

una mayor cooperación en una amplia gama de ámbitos de actividad política, económica y social, incluyendo el sector energético, en el que existen intereses compartidos.

2.1.6. El Comité acoge de forma especialmente favorable que, con motivo de la importante Conferencia Euromediterránea que se celebrará este año en Barcelona, la UE invite a los países mediterráneos a que fomenten el establecimiento de una asociación entre ellos y el Tratado sobre la Carta de la Energía. La Unión Europea debe avanzar con vigor e imaginación para identificar de forma activa y práctica aquellos países que compartan los objetivos y propósitos del Tratado sobre la Carta de la Energía.

2.2. *Protocolos y Declaraciones*

2.2.1. El artículo 33 del Tratado autoriza la negociación de algunos Protocolos o Declaraciones con el fin de alcanzar los objetivos y principios de la Carta. La letra a) del apartado 13 del artículo 1 establece que podrán celebrarse Protocolos con el fin de « completar, aumentar, desarrollar o ampliar las disposiciones del presente Tratado... » y que también podrán adoptarse con el fin de incluir « ... zonas de cooperación a las que se hace referencia en el título III de la Carta ».

2.2.2. La referencia al título III de la Carta es significativa ya que dicho título enumera una serie de temas que podrían ser objeto de acuerdos específicos (por ejemplo, con arreglo al procedimiento de Protocolo) en una fecha posterior.

2.2.3. Hasta el momento, sólo se ha acordado un Protocolo. Se trata del Protocolo sobre la eficacia energética y los aspectos medioambientales relacionados, que fue firmado el mismo día que el Tratado (el 17 de diciembre de 1994) y que entrará en vigor el año próximo tras la ratificación oficial del Tratado.

2.2.4. En 1991 se iniciaron los trabajos relativos a un segundo Protocolo sobre la utilización de la energía nuclear para fines pacíficos, pero esto ha pasado a convertirse en una propuesta de Declaración (véase el punto 2.2.5 infra). También se inició la elaboración de otro Protocolo sobre los hidrocarburos, pero ha sido aplazado de forma indefinida.

2.2.5. Los trabajos relativos a la propuesta de Declaración sobre la energía nuclear se iniciaron en 1991 con el objetivo de elaborar un Protocolo jurídicamente vinculante. Los trabajos se interrumpieron en 1992 cuando el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) decidió elaborar un proyecto de convenio internacional sobre la seguridad de los reactores nucleares. El OIEA completó esta tarea con éxito en el verano de 1994. Por consiguiente, se planteó la cuestión de si seguía siendo conveniente que el propuesto Protocolo del Tratado sobre la Carta de la Energía Nuclear fuera jurídicamente vinculante. Esta cuestión fue objeto de un intenso debate y finalmente llegó a resolverse en una reunión, celebrada en el mes de mayo de este año, en la que se decidió abandonar el concepto de un Protocolo

sobre energía nuclear y dar al trabajo efectuado la forma de una Declaración no vinculante. Sin embargo, cuatro países (Rusia, Ucrania, Belarús y Armenia) se han opuesto a esta propuesta y se han manifestado a favor de un contexto más amplio y de que mantenga su carácter vinculante. Estas diferencias fueron examinadas, pero no resueltas, en la Conferencia sobre la Carta celebrada en septiembre, y volverán a ser abordadas en noviembre.

2.2.5.1. Por lo tanto, mientras que el Convenio del OIEA sobre seguridad nuclear es jurídicamente vinculante y la propuesta de Declaración no lo es, esta última tiene un ámbito de aplicación mucho más amplio que el del Convenio del OIEA. El Convenio sólo es aplicable a las centrales nucleares terrestres de carácter civil (y al almacenamiento). La Declaración no sólo es aplicable a estos ámbitos de actividad sino que, además, aborda la no proliferación de armas nucleares y la seguridad del material nuclear militar, la protección física del material nuclear, la responsabilidad civil por los daños nucleares causados a escala internacional y la seguridad en el transporte de materiales y residuos radiactivos.

2.2.5.2. Evidentemente, se ha de tener en cuenta que incluso el Convenio sobre la Seguridad Nuclear, que constituye un documento jurídicamente vinculante, está redactado en términos muy generales, lo que permite tanto una interpretación muy detallada como ciertas diferencias de planteamiento en cuanto a los plazos entre un signatario y otro. Será sumamente difícil hacer cumplir las disposiciones del Convenio en caso de incumplimiento y, desde un punto de vista práctico, difícilmente podría ser de otra forma.

2.2.5.3. Existe otra diferencia entre el Convenio y la Declaración ya que el primero contiene una disposición por la que se estipula que el cumplimiento de sus requisitos estará sujeto a una revisión cada tres años. De esta forma, el fundamento jurídico general del Convenio se verá complementado por la presión ejercida por los otros signatarios. La Declaración no contiene disposición alguna sobre la revisión de la forma en que sus requisitos serán satisfechos por los signatarios ni siquiera si los cumplirán.

2.2.5.4. Quizás sea poco satisfactorio que actualmente existan dos acuerdos internacionales en materia de seguridad nuclear: uno, de menor alcance, provisto de fundamento jurídico y sujeto a una revisión regular por parte de los signatarios, y otro, de alcance bastante más amplio, pero carente de fundamento jurídico y no sujeto a revisión. Sin embargo, es posible que se haya considerado aún menos satisfactorio disponer de dos acuerdos internacionales sobre seguridad nuclear, refiriéndose en parte a los mismos ámbitos, aunque no exactamente de la misma forma, y ambos jurídicamente vinculantes. Ésta es la razón por la cual el documento concebido en un principio como un Protocolo sobre energía nuclear pasó a adoptar la forma de una Declaración.

2.2.5.5. Una posible solución a largo plazo para resolver las diferencias entre ambos acuerdos podría consistir en ampliar el ámbito de aplicación del Convenio del OIEA a todas las cuestiones recogidas en la Declara-

ción sobre energía nuclear. Sería sorprendente que la opinión internacional no exigiera esta posible solución una vez que haya comprendido las implicaciones de lo sucedido. El Comité opina que es preciso disponer de un conjunto de normas mínimas internacionales de seguridad para la energía nuclear de carácter civil, al tiempo que el OIEA ha indicado la forma de proceder.

2.3. Alcance del Tratado

2.3.1. El artículo 10 del Tratado se refiere de forma detallada a la protección de las inversiones ya efectuadas. Sin embargo, no se abordan de la misma forma las nuevas inversiones (o, según los términos del propio Tratado, «la realización de inversiones»). Se pretende conceder a las nuevas inversiones un trato similar al de las inversiones existentes, aunque el Tratado (en los apartados 2 y 3 del artículo 10) reconoce que en estos momentos esto sólo será posible si «cada una de las Partes contratantes procura» que así sea.

2.3.2. El apartado 4 del artículo 10 estipula que deberá elaborarse un tratado complementario a fin de conceder un mismo trato a todos los inversores «para concluirlo antes del 1 de enero de 1998», y cabe señalar que ya se han iniciado las negociaciones de dicho tratado complementario. El Comité apoya plenamente este objetivo. Es esencial crear cuanto antes un marco jurídico apropiado para las nuevas inversiones, y no debería escatimarse esfuerzo alguno para alcanzar este objetivo.

2.3.3. Aún queda por determinar si los Estados Unidos deberían participar en las negociaciones sobre el Tratado complementario. Los Estados Unidos pudieron asistir, en calidad de observadores con derecho a participar en las negociaciones, a la primera reunión del Grupo de trabajo sobre las nuevas inversiones. Desafortunadamente, los Estados Unidos han comunicado a la Conferencia que no podrán seguir aportando ayuda financiera debido a restricciones presupuestarias. En estos momentos se está estudiando la posibilidad de que los Estados Unidos puedan asistir en calidad de observadores, aunque sin derecho a participar en las negociaciones. El Comité insta a que se procure llegar a un compromiso, a condición de que los Estados Unidos contribuyan a sufragar sus propios gastos.

2.3.4. Se considera que es posible que la privatización sea una cuestión difícil de resolver en el contexto de «la realización de inversiones». Los Gobiernos no siempre consideran necesario permitir que los inversores extranjeros tengan acceso a los activos públicos en el momento de la privatización. Algunos Gobiernos han desarrollado el concepto financiero de «Acciones de oro» («Golden Share»), a fin de mantener el control de las organizaciones privatizadas.

2.3.5. Se considera que, inevitablemente, el futuro Tratado complementario contendrá excepciones al principio de la «igualdad de trato» en la realización de inversiones. Sin embargo, no se pone en duda la importancia que reviste la necesidad de llegar a una conclusión generalmente satisfactoria sobre los futuros derechos de inversión ya que, de lo contrario, se verá menoscabado uno de los principales objetivos del Tratado.

2.3.6. Existe un elemento que brilla por su ausencia en el Tratado, a saber, la falta de disposiciones sobre las relaciones profesionales. La importancia que reviste el mantenimiento de buenas relaciones profesionales con el fin de garantizar la seguridad de la producción de energía nuclear es evidente. No obstante, es igualmente necesario el mantenimiento de buenas relaciones entre los interlocutores sociales que participan en el conjunto de empresas y actividades que entran en el ámbito de aplicación del Tratado. El Comité recomienda firmemente la inclusión de una referencia apropiada a las buenas prácticas establecidas (con arreglo, por ejemplo, a lo dispuesto en las «Orientaciones de la OCDE para las empresas multinacionales», publicadas el año pasado) en el texto del Tratado complementario que está siendo elaborado para su incorporación al Tratado principal en 1998.

2.4. Recursos

2.4.1. En 1994, el presupuesto de la Secretaría del Tratado se elevaba a 2,3 millones de ecus. El Comité es consciente de que se presentó una propuesta para aumentar este importe a 4 millones de ecus tras la firma del Tratado a finales de 1994. Esta propuesta se basaba en la opinión de que la administración del Tratado exigiría un aumento del personal de la Secretaría. Sin embargo, la propuesta fue rechazada. En su lugar, se decidió fijar el presupuesto de 1995 en 2,7 millones de ecus y mantener prácticamente la misma plantilla.

2.4.2. En su reunión de septiembre, la Conferencia sobre la Carta decidió fijar la sede de la Secretaría, como entidad autónoma, en Bruselas. Asimismo, se aprobó la propuesta sobre la organización de la Secretaría y su plantilla. La Conferencia también fue informada sobre una carta de su Secretario General, Sr. Clive Jones, en la que comunica su intención de no volver a presentarse para ocupar su actual puesto cuando acabe su mandato a finales de año.

2.4.3. El Comité considera esencial que se revise la adecuación de la estructura, la plantilla y los recursos de la Secretaría, cuando el proceso de ratificación esté a punto de concluir.

3. Resumen

3.1. El Comité considera que el Tratado sobre la Carta de la Energía es potencialmente uno de los éxitos más importantes que ha cosechado la Unión Europea a nivel internacional.

3.2. Por lo que se refiere a las posibilidades de éxito del Tratado, es esencial que Rusia lo ratifique y que se tenga plenamente en cuenta este factor al considerar la propuesta de extender hacia el Este las competencias de la OTAN en materia de seguridad. En estos momentos, es preciso examinar las consecuencias que pueda tener el aplazamiento hasta el año próximo de la decisión sobre la ratificación por parte de la nueva Duma.

3.3. La Unión debe avanzar con vigor en sus esfuerzos encaminados a desarrollar relaciones de cooperación en el ámbito energético con los países de Oriente Próximo y del Norte de África.

3.4. Se requiere un conjunto de normas mínimas de seguridad internacionalmente acordadas para la energía nuclear. Estas normas deben fijarse a través del Convenio jurídicamente vinculante del OIEA, cuyo ámbito de aplicación debería ser ampliado a todas las cuestiones recogidas en la Declaración que será adoptada dentro de poco en la Conferencia del Tratado sobre la Carta de la Energía.

3.5. Sería conveniente que los Estados Unidos pudieran asistir, al menos en calidad de observadores, a

las negociaciones sobre la redacción de un Tratado complementario. A ser posible, debería llegarse a una transacción, tal como se ha propuesto.

3.6. En el Tratado complementario debería incluirse una referencia apropiada a la necesidad de mantener buenas relaciones profesionales en las empresas y actividades que entran en el ámbito de aplicación del Tratado.

3.7. Debería revisarse la adecuación de la estructura, la plantilla y los recursos de la Secretaría, cuando el proceso de ratificación esté a punto de concluir.

Hecho en Bruselas, el 26 de octubre de 1995.

El Presidente
del Comité Económico y Social
Carlos FERRER
